

**UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS DE ELCHE



**UNIVERSITAS**  
*Miguel Hernández*

GRADO EN DERECHO - Trabajo Fin de Grado

**LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO EN  
EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL:**

**CONTROVERSIAS Y PROPUESTAS DE  
INTERPRETACIÓN**

Alumno: Luis Alvaro Fresneda

Profesora: Cristina Ortega Gimenez

**CURSO ACADÉMICO 2022/2023**

A la mujer que me enseñó a soñar y a luchar por mis metas:  
mi madre.

Este Trabajo de Fin de Grado es el fruto de  
tu apoyo, motivación, constante aliento y confianza.



## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	pág 3
2. ESTADO DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO.....	pág 7
2.1. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LOS TRES ESTADOS .....	pág 7
2.1.1. ESTADO DE ALARMA.....	pág 7
2.1.2. ESTADO DE EXCEPCIÓN.....	pág 11
2.1.3. ESTADO DE SITIO.....	pág 11
2.2. LOS TRES ESTADOS EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL.....	pág 12
3. ORDENAMIENTO JURÍDICO Y CONSTITUCIÓN.....	pág 16
3.1. REGULACIÓN Y CARACTERIZACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.....	pág 16
3.2. ACTORES .....	pág 19
3.2.1. EL GOBIERNO.....	pág 19
3.2.2. EL PARLAMENTO.....	pág 20
3.2.3. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	pág 21
3.2.4. EL REY, JEFE DEL ESTADO.....	pág 22
3.2.5. EL PODER JUDICIAL.....	pág 22
3.2.6. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	pág 22
3.3. SITUACIÓN DE APLICACIÓN DE DICHOS ESTADOS.....	pág 24
3.3.1. CAUSAS.....	pág 24
3.3.2. APLICACIÓN/ DECLARACIÓN.....	pág 28
3.3.3. DERECHOS SUSPENDIDOS.....	pág 30
4. VALORACIÓN JURISPRUDENCIAL PRÁCTICA DEL ESTADO DE ALARMA (ACTUAL).....	pág 33
4.1. CONTROL JURISDICCIONAL Y RANGO NORMATIVO .....	pág 33
4.2. PRESUPUESTO DE ADOPCIÓN.....	pág 34
4.3. MEDIDAS Y EFECTOS.....	pág 34
5. PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	pág 37
6. CONSIDERACIONES FINALES.....	pág 39
7. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	pág 40

## I. INTRODUCCIÓN

La presente investigación tendrá como objetivo general adentrarnos en el estudio de la Constitución española de 1978, con la intención de conocerla mejor y entenderla desde su aplicación práctica, para poder proponer su mejora. Consideramos que se trata de un objeto de estudio imprescindible para un jurista en formación, pues se trata de la norma suprema del ordenamiento jurídico, fuente de fuentes y marco de convivencia. Concretamente nos centraremos en investigar la Constitución en relación a los “estados de excepcionalidad”, es decir, los estados de alarma, excepción y sitio, por estar, desgraciadamente, de rabiosa actualidad a raíz de la pandemia del COVID-19.

La estructura del trabajo propuesta consta de los siguientes apartados: en primer lugar, la introducción en la que se brindará un breve preámbulo al tema, resaltando su relevancia e importancia. Se expondrá el propósito del trabajo y se proporcionará una visión general de la estructura que se seguirá en los apartados posteriores.

En segundo lugar, se abordarán los tres estados de alarma, excepción y sitio. Se explorará el fundamento jurídico de cada uno de ellos, destacando las características que los distinguen. Se analizará también la historia del constitucionalismo español en relación con la aplicación de estos estados.

En tercer lugar, se centrará en el marco legal y constitucional que regula los estados de excepción en España. Se abordará la regulación y caracterización de los estados de alarma, excepción y sitio en el ordenamiento jurídico. Asimismo, se identificarán los actores involucrados en la aplicación de estos estados, como el Gobierno, el Parlamento, las Comunidades Autónomas, el Rey como Jefe de Estado, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. Igualmente se examinará el papel y las responsabilidades de cada uno de ellos.

En cuarto lugar, se analizarán las situaciones que pueden llevar a la adopción de los estados de alarma, excepción y sitio. Se tratarán las causas que justifican su declaración y aplicación, así como los derechos que pueden ser suspendidos durante estos estados. Se abordará el proceso de aplicación o declaración de los estados excepcionales.

En quinto lugar, se realizará una valoración práctica de la jurisprudencia relacionada con el estado de alarma actual. Se examinará el control jurisdiccional y el rango normativo de las medidas adoptadas durante este estado. Se analizarán los presupuestos necesarios para su adopción y se evaluarán las medidas y sus efectos en la sociedad.

En sexto lugar, se presentarán y analizarán diversas propuestas de reforma

constitucional relacionadas con los estados de excepción. Se expondrán los argumentos a favor y en contra de estas propuestas y se discutirán los posibles efectos y beneficios que podrían tener. Y en séptimo lugar se realizará una recapitulación de los puntos clave abordados en el trabajo. Se resaltarán las conclusiones principales y se ofrecerán consideraciones finales sobre el tema tratado.

Para ello, responderemos, entre otros, los siguientes interrogantes: ¿Qué son los estados de alarma, sitio, y excepción? ¿Cómo han sido regulados constitucionalmente? ¿Y legalmente? ¿Quién tiene la potestad de aplicación de dichos estados? ¿En qué situaciones han sido aplicados en España?

Desmenuzaremos su aplicación práctica: ¿Era el estado de alarma la herramienta adecuada? ¿Se ha superado la línea que separa estado de alarma y estado de excepción? ¿Se han limitado o vulnerado derechos? Además, pondremos la lupa sobre las fricciones que al respecto se han experimentado, especialmente entre los ejecutivos y el poder judicial y entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Para finalizar, muy brevemente, dada la reducida extensión de un TFG, plantearemos la necesidad de reformar la regulación constitucional de dichos “estados”, pues partimos de la hipótesis de que han quedado obsoletos. Una democracia avanzada, dados los retos globales a los que nos enfrentamos, necesita de herramientas más eficaces. Desgraciadamente parece que situaciones de tal excepcionalidad como la de la pandemia del COVID-19 podrá repetirse (mutaciones, nuevos virus, catástrofes naturales...). La parte final quedará abierta para futuras investigaciones (TFM o similares).

En definitiva, se trata de conocer mejor las herramientas constitucionales de las que disponemos, y examinar cómo ha sido su puesta en práctica, para desde una perspectiva crítica y constructiva proponer mejoras. Conocer mejor la Constitución para cuidarla, replantearla y mejorarla.

Para lograr tales objetivos la metodología utilizada consistirá en una revisión normativa multinivel, jurisprudencial, así como una revisión bibliográfica de las obras de mayor interés.

Desde mi punto de vista, el estudio del estado de alarma, excepción y sitio es de gran importancia en el ámbito del Derecho Constitucional español, ya que estas figuras tienen una gran incidencia en la vida política, social y económica del país. Por esta

razón, he decidido realizar mi TFG sobre este tema, ya que considero que es un área del Derecho que requiere un análisis riguroso y profundo.

Además, debo admitir que también siento una gran pasión por el estudio del Derecho Constitucional y, en particular, por el análisis de las instituciones y figuras que conforman el ordenamiento jurídico español. Por tanto, este trabajo no solo me permitirá profundizar en un tema de gran interés para la sociedad española, sino que también me brindará la oportunidad de continuar desarrollando mis habilidades y conocimientos en el campo del Derecho Constitucional.



## II. ESTADO DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO

### FUNDAMENTO JURÍDICO DE LOS TRES ESTADOS

#### 2.1.1. ESTADO DE ALARMA

A lo largo de nuestra historia constitucional, desde el siglo XIX hasta el régimen dictatorial del siglo XX, hemos observado que, a pesar de los avances progresivos en la materia, el enfoque constitucional tendió hacia la constitucionalización con el fin de orientar la promulgación de una legislación libre y al servicio del legislador en su configuración. Esto resultó en la creación de una laguna legal en la que ciertos poderes podían depositarse temporalmente, en interés propio y desde una perspectiva de egoísmo político o abuso institucional legitimado, en el sistema de derechos y libertades. Un gran ejemplo nos los proporciona el jurista y catedrático Javier Pérez Royo<sup>1</sup>, que en algunas de sus obras nos ofrece un análisis del estado de alarma en el contexto español desde una perspectiva crítica y rigurosa sobre el tema, como he podido observar en diferentes artículos publicados en el periódico “El País” y “La Vanguardia”. Señalamos dos artículos ejemplares como son *La prueba de fuego del Estado de las autonomías* y *Hablando en prosa sin saberlo: reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución de 1978*.

Las experiencias del pasado y la observación de diferentes códigos políticos en otros Estados con tradición constitucional probablemente impulsaron al constituyente de 1978 a regular de manera más rigurosa y garantizada los diferentes tipos de estados. El modelo, incorporado en el artículo 116 CE, distingue tres estados diferentes: el estado de excepción, el estado de sitio y, en este momento, el estado de alarma. La decisión de declarar el estado de alarma es una competencia constitucional exclusiva del Gobierno, atribuida mediante el artículo 116.2 CE tanto como órgano constitucional al que le corresponde el artículo 97 CE, como la dirección política del Estado.

Dicha decisión de declarar el estado de alarma no se limita únicamente a constatar los requisitos habilitantes para su declaración, sino que también tiene un carácter normativo, ya que establecerá el estatuto jurídico específico del estado y la

---

<sup>1</sup> Pérez Royo, J. (2020). “El estado de Alarma, excepción y sitio”, disponible para su consulta en [https://www.eldiario.es/contracorriente/alarma-excepcion-sitio\\_132\\_2259860.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/alarma-excepcion-sitio_132_2259860.html).

disponibilidad legal aplicable durante su vigencia. Además, se constituirá como una fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos, integrándose en cada situación junto con la Constitución y la Ley Orgánica 4/1981.

Los efectos del estado de alarma pueden implicar excepciones o modificaciones temporales en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluyendo disposiciones legales que, aunque no sean derogadas o modificadas, pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria, como se mencionó en el Auto del Tribunal Constitucional, 7/2012 del 13 de Enero.

Es importante destacar que la primera vez que se declaró el estado de alarma en nuestro país fue durante la huelga y crisis de los controladores aéreos en 2010. Esta medida se estableció a través del Real Decreto-Ley 1/2010, de 5 de febrero, que regulaba la prestación de servicios de tránsito aéreo y establecía las obligaciones de los controladores civiles de tránsito aéreo. Posteriormente, se adaptó en la Ley 9/2010 del 14 de abril.

En aquel momento, el Gobierno socialista privó al colectivo de controladores aéreos de elementos de autorregulación que habían logrado mediante convenios colectivos sectoriales, calificándolos como injustificados y perjudiciales para el servicio de transporte aéreo como servicio público esencial. También se fortaleció el control de AENA sobre los empleados, que hasta entonces se regían por privilegios convencionales y tenían una función directiva débil. En espera de una nueva negociación, la disposición primera del decreto elevó el límite máximo de horas anuales ordinarias.

La duración establecida para su declaración fue de quince días naturales, siendo este el máximo permitido según la regulación constitucional y legal. Sin embargo, apenas 12 horas después de su adopción oficial, se procedió a la reapertura del espacio aéreo. Haciendo referencia a la doctrina científica, incluimos como ejemplo el artículo de Fernández de Casadevante Mayordomo (2021), “La crisis de los controladores aéreos y la Covid-19 como emergencias constitucionales insuficientemente regladas. Propuestas de lege ferenda para el estado de alarma”. En él, se comenta que refiriéndonos al conflicto laboral entre los controladores aéreos y la Agencia Española de Navegación Aérea (AENA) que tuvo lugar a finales de 2010 en España, se produjo un colapso en el tráfico aéreo del país debido a la masiva salida de los controladores de sus puestos de trabajo. Ante esta situación, el Gobierno español emitió el Real Decreto 1611/2010 el 3

de diciembre, otorgando al Ministerio de Defensa la facultad de controlar el tráfico aéreo.

En el marco de estas medidas, se encargó al Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire la activación de los recursos del Ministerio de Defensa en materia de control del tráfico aéreo y se ordenó a los controladores aéreos que regresaran a sus puestos de trabajo. Sin embargo, el Gobierno se encontró con un problema no previsto anteriormente: los controladores aéreos eran personal civil y no estaban sujetos al mando del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire. Para abordar esta situación, se aprobó el Real Decreto 1673/2010 el 4 de diciembre, declarando a todos los controladores al servicio de AENA como personal militar.

El estado de alarma se declaró inicialmente por un período de quince días, y posteriormente se prorrogó por otros treinta días a través del Real Decreto 1717/2010, previa autorización del Congreso de los Diputados. En total, el estado de alarma estuvo en vigor desde el 4 de diciembre hasta las veinticuatro horas del 15 de enero del año 2011. Desde un punto de vista jurídico, la actuación gubernamental durante este conflicto planteó cuestiones sobre la aplicación del estado de alarma. No se cumplían los presupuestos establecidos en la Ley Orgánica 4/1981 del estado de alarma y excepción (LOEAES), ya que no se produjo ningún desastre ni escasez de productos de primera necesidad que justificaran la aplicación del estado de alarma. Además, el artículo 117.5 de la Constitución reserva exclusivamente al estado de sitio la jurisdicción militar sobre el personal civil. La prórroga del estado de alarma también generó dudas, ya que se realizó ante una situación de "incertidumbre" y no se ajustó estrictamente a lo imprescindible para asegurar el retorno a la normalidad.

En resumen, la actuación del Gobierno mediante el estado de alarma en 2010 fue considerada contraria a derecho. Si se hubiera considerado necesario recurrir al artículo 116 de la Constitución por insuficiencia de la legislación ordinaria, se habría requerido la aplicación del estado de excepción en lugar del estado de alarma. La militarización de los controladores aéreos, siendo una medida no prevista para el estado de alarma, podría haber sido justificada solo en caso de no existir una alternativa menos gravosa y mediante la invocación del derecho de necesidad.

A nuestro entender, la Ley 9/2010, de 24 de marzo, ha introducido modificaciones que podrían afectar al sistema de negociación colectiva establecido en el Título III del Real Decreto Legislativo 1/1995, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el propósito principal de

esta ley no era modificar el sistema de negociación colectiva en sí mismo, sino liberar el servicio de tránsito aéreo para facilitar la libre circulación.

El principio de jerarquía normativa podría haber planteado conflictos, ya que la negociación colectiva es un medio para fijar las condiciones de trabajo, como se refleja en el Estatuto de los Trabajadores. Sin embargo, el derecho fundamental a la libre circulación, regulado en el artículo 19 de la Constitución Española, también es relevante en este contexto.

En cuanto al derecho de libertad sindical (STC del tribunal constitucional: 173/1992 de 20 de octubre y STC 281/2005 de 7 de noviembre), el Tribunal Constitucional ha establecido que su contenido esencial no se limita a cuestiones organizativas, sino que incluye el derecho a ejercer actividades en defensa, protección y promoción de los intereses de los trabajadores. Parece que determinar las condiciones de trabajo de manera unilateral podría afectar al contenido esencial de los derechos de libertad y negociación colectiva. Sin embargo, cuando el sacrificio a estos derechos fundamentales no es general y se considera "mínimo", es posible que no afecte a su contenido esencial, especialmente si tiene la intención de salvaguardar otros bienes o valores.

En este sentido, la afectación al derecho de negociación colectiva de los controladores aéreos se considera secundaria en relación con el objetivo del artículo 19 de la Constitución, sin afectar a la negociación colectiva en el Estatuto de los Trabajadores para otros sectores de actividad.

Además, la Ley se respalda en la necesidad de AENA, como empleador, de garantizar la mejor organización, planificación y gestión del servicio que representa. Es importante recordar que el Gobierno tiene la capacidad, según el artículo 86.1 de la Constitución Española, de dictar disposiciones legislativas provisionales mediante Real Decreto-Ley en caso de necesidad extraordinaria y urgente, siempre que no afecten a ciertas materias, como el derecho a la Libertad Sindical y el derecho a la Negociación Colectiva.

La rapidez con la que se ha aplicado este Real Decreto-Ley ha generado cierta sensibilidad y debate en el ámbito laboral. Sin embargo, en el terreno laboral, la casuística es variada y ha llevado al Tribunal Constitucional a tomar decisiones en diferentes situaciones.

En conclusión, la existencia de circunstancias habilitantes ha llevado al Gobierno a dictar esta norma de manera excepcional y motivada por factores que deben ser

evidenciados y justificados. Es importante analizar detenidamente las implicaciones y fundamentos de esta ley en relación con los derechos laborales y constitucionales.

### **2.1.2. EL ESTADO DE EXCEPCIÓN**

El fundamento jurídico del estado de excepción se encuentra en la Constitución de cada país. En general, el estado de excepción es una medida que permite al gobierno tomar medidas excepcionales para hacer frente a situaciones extraordinarias que amenazan la estabilidad del Estado o la seguridad de sus ciudadanos.

En algunos países, como España o Colombia, la Constitución establece explícitamente las condiciones para la declaración del estado de excepción, así como las medidas que el gobierno puede tomar durante este periodo. En otros países, como los Estados Unidos, el estado de excepción se rige por una serie de leyes que permiten al gobierno tomar medidas excepcionales en situaciones de emergencia.

El fundamento jurídico del estado de excepción se basa en la necesidad de garantizar la seguridad y el bienestar de la población en situaciones extraordinarias. Sin embargo, también debe garantizarse que las medidas tomadas durante este periodo no violen los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Por esta razón, la Constitución de cada país suele establecer límites a las medidas que el gobierno puede tomar durante el estado de excepción y garantizar la supervisión y el control judicial de estas medidas.

Giorgio Agamben (2004), analiza el concepto y la aplicación del estado de excepción en diferentes contextos históricos y examina su impacto en los derechos individuales y en la democracia. Además, plantea una crítica profunda a la noción de estado de excepción y argumenta que su abuso puede llevar a la erosión de las libertades civiles y al surgimiento de regímenes autoritarios.

### **2.1.3 EL ESTADO DE SITIO**

El estado de sitio es una medida excepcional que puede ser declarada por el poder ejecutivo en situaciones de grave riesgo para la seguridad del Estado, la convivencia pacífica y la estabilidad institucional. Esta figura está prevista en la mayoría de las constituciones de los países del mundo, incluyendo las de América Latina y Europa.

El fundamento jurídico del estado de sitio se encuentra en el derecho constitucional y el

derecho internacional de los derechos humanos. Resulta de interés el estudio de Garrido Lopez (2007) en el que analiza críticamente el régimen jurídico del estado de sitio. En términos generales, las constituciones de los países que contemplan el estado de sitio establecen los siguientes aspectos fundamentales:

- El poder ejecutivo puede declarar el estado de sitio cuando exista una amenaza grave para la seguridad del Estado, la convivencia pacífica y la estabilidad institucional.
- La declaración del estado de sitio debe estar precedida por una ley o decreto que establezca las condiciones, los plazos y los límites para su aplicación.
- Durante el estado de sitio, el poder ejecutivo puede tomar medidas extraordinarias, tales como la restricción de las libertades individuales, el control de la prensa, la limitación del derecho de reunión y manifestación, entre otras.
- La declaración del estado de sitio debe ser revisada y aprobada por el poder legislativo en un plazo determinado, de acuerdo con las normas constitucionales y legales.

En el ámbito internacional, el estado de sitio es una figura que está sujeta a las normas de derecho internacional de los derechos humanos, que establecen los límites y restricciones a las medidas excepcionales que pueden ser tomadas por los Estados en situaciones de emergencia. Por lo tanto, la declaración del estado de sitio debe ser compatible con los principios de necesidad, proporcionalidad, temporalidad y no discriminación, y debe estar sujeta al control de los tribunales y órganos de protección de los derechos humanos.

## **2.2. LOS TRES ESTADOS EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL.**

A lo largo de la historia constitucional española, la regulación de estados excepcionales para la suspensión de ciertas garantías constitucionales ha estado presente desde sus inicios. La Constitución de 1812, conocida como la Constitución de Cádiz, establecía que en circunstancias extraordinarias, la seguridad del Estado podría exigir la suspensión de algunas formalidades para el arresto de delincuentes. Las Cortes tenían la facultad de decretar esta suspensión por un tiempo determinado artículo 308.

Este enfoque de excepcionalidad, dirigido a la persecución de delitos y a la suspensión de garantías de los detenidos y del derecho a la inviolabilidad del domicilio, se mantuvo sin cambios significativos en las diferentes Constituciones de la primera mitad del siglo

## XIX.

La Constitución de 1869, en su artículo 318, permitía la suspensión temporal del *habeas corpus*, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de residencia, y las libertades de expresión, reunión y asociación. Sin embargo, esta suspensión requería de una ley de orden público previamente establecida como base para la suspensión de garantías constitucionales. La mencionada "ley de orden público" no fue promulgada hasta el 23 de abril de 1870. En dicha ley se regulaban dos estados excepcionales: el estado de prevención y alarma de carácter civil, y el estado de guerra de carácter militar. Ambos estados se justificaban en el mantenimiento y restablecimiento del orden público artículo 2, diferenciándose por la gravedad de los efectos a adoptar según la intensidad del desorden. El estado de prevención y alarma se declaraba con la promulgación de la correspondiente ley de suspensión de garantías, facultando a la autoridad civil para adoptar los efectos establecidos en los artículos 5 a 10.

Por otro lado, la declaración del estado de guerra implicaba la renuncia del mando por parte de la autoridad civil en favor de la autoridad militar, y se aplicaba en casos de desórdenes graves o cuando el estado de prevención y alarma no era suficiente para restablecer el orden público.

La Ley de Orden Público de 1870 se mantuvo vigente hasta 1933, incluyendo el período de la Constitución de 1876. El artículo 1710 de esta Constitución reproducía en gran medida la regulación anterior, pero con la importante novedad de permitir al Gobierno la suspensión de garantías en ciertas circunstancias.

Sin embargo, la transición entre los dos siglos no siguió el mismo curso. La guerra colonial, el terrorismo anarquista, los movimientos separatistas y la agitación social y sindical llevaron a la adopción de disposiciones que suspendían garantías constitucionales. Esta inestabilidad y excepcionalidad de derechos constitucionales alcanzó su punto máximo en 1923, cuando la Constitución de 1876 fue suspendida debido a la instauración del régimen del General Primo de Rivera.

La Segunda República, que surgió como una emergencia factual al margen de cualquier norma constitucional, fue proclamada el 14 de abril de 1931. Al día siguiente, su gobierno se investía de "plenos poderes", lo que permitía someter los derechos individuales a un régimen de fiscalización gubernativa. Este régimen se basó en los precedentes mencionados para regular su propio Derecho de excepción.

La intervención legislativa más importante en este contexto fue la Ley de Defensa de la

República del 21 de octubre de 1931, que se elevó al nivel del texto constitucional a través de la disposición transitoria segunda en la Constitución de 9 de diciembre de 1931. Esta ley privaba arbitrariamente de eficacia a un importante número de derechos al otorgar facultades gubernativas al Ejecutivo para imponer multas, confinamientos o exilios a aquellos que cometieran actos de agresión contra el régimen, así como suspender reuniones o manifestaciones y clausurar asociaciones, sin la más mínima intervención del Legislativo.

Casi dos meses después, con la entrada en vigor de la Constitución de 1931, su artículo 42, en su primer párrafo, establecía que los derechos y garantías consignados en los artículos 29 (derechos del detenido), art 31 (libertad de circulación, residencia e inviolabilidad del domicilio), art 34 (libertad de expresión, opinión y prensa), art 38 (derechos de reunión y manifestación) y art 39 (derecho de asociación y sindicación) podrían ser suspendidos total o parcialmente, en todo el territorio nacional o parte de él, por decreto del Gobierno cuando la seguridad del Estado así lo exigiera, en casos de notoria e inminente gravedad. En el sexto párrafo de la misma disposición se establecía que *durante la suspensión, regirá la ley de Orden público para el territorio al que se aplique*. Por lo tanto, el constituyente de 1931 tomó la referencia a la ley de orden público del texto de 1869, aunque desapareció su carácter previo necesario. De la Constitución de 1876, por su parte, se adoptó la facultad del Gobierno de decretar la correspondiente suspensión sujeta a ratificación por las Cortes.

Es importante destacar la Ley de Orden Público de 1933, que entró en vigor el 28 de julio y no fue derogada hasta 1959. Esta ley establecía tres estados excepcionales: el estado ordinario, el estado de prevención y el estado de alarma, que eran de carácter civil, y el estado de guerra, que era de carácter militar. Estos estados se diferenciaban en función de la gravedad de las medidas adoptadas para garantizar el orden público, entendido como el funcionamiento normal de las instituciones estatales y el ejercicio pacífico de los derechos individuales, políticos y sociales establecidos en la Constitución.

Debido a la inestabilidad que prevalecía en ese período, los gobiernos de la Segunda República recurrieron con frecuencia a medidas de excepción. Poco más de dos meses después del inicio de la guerra civil, mediante el Decreto de la Junta de Defensa Nacional del 29 de septiembre de 1936, el general Franco asumió todos los poderes del nuevo Estado *artículo 1* y fue designado "Generalísimo" de todos los ejércitos *artículo 2*. Esta situación de plenos poderes fue confirmada por leyes posteriores.

Posteriormente, el Fuero de los Españoles del 17 de julio de 1945, en su artículo 35, estableció la posibilidad de suspender total o parcialmente solo algunos de los derechos reconocidos en el Fuero, específicamente aquellos previstos en los artículos 12 a 16 y 18. Esta suspensión debía ser temporal y realizada por el Gobierno a través de un Decreto-Ley que determinara de manera taxativa el alcance y la duración de la medida. Además, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado permitía al Gobierno declarar o levantar los estados de prevención, alarma y guerra establecidos en la Ley de Orden Público de 1933.

La Ley de Orden Público de 1933 fue reemplazada por la Ley 45/1959 de Orden Público, que en su capítulo III regulaba el estado de excepción y en su capítulo IV el estado de guerra. El estado de excepción podía ser declarado mediante Decreto-Ley y se aplicaba en casos como una calamidad, catástrofe o desgracia pública de magnitud significativa artículo 25.1. El Decreto-Ley o uno posterior determinaba qué garantías jurídicas establecidas por el Fuero de los Españoles quedaban suspendidas artículo 25.2. El Gobierno debía informar inmediatamente a las Cortes de estos Decretos-Leyes y también debía informar a las Cortes sobre los motivos que justificarían una prórroga del estado de excepción si superaba los tres meses artículo 26.2.

Según el artículo 35 de la Ley de Orden Público, el estado de guerra podía ser declarado en casos en los que la alteración que originó el estado de excepción adquiriera proporciones o gravedad que no pudieran ser controladas por las medidas adoptadas por la Autoridad civil, o cuando se produjera una insurrección súbita y violenta contra la seguridad del Estado, sus instituciones políticas o la estructura social.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Estado de 1967 establecía que el Jefe del Estado estaría asistido por el Consejo del Reino para adoptar medidas excepcionales en casos en los que la seguridad exterior, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el sistema institucional del Reino estuvieran gravemente amenazados, debiendo informar debidamente a las Cortes.

De esta forma, con la llegada de la Constitución Española de 1978 se establecieron tres estados: alarma, excepción y sitio. Existe un hilo conductor entre el artículo 116 de la actual Constitución y los antecedentes constitucionales históricos mencionados anteriormente.

Además, se observa la influencia del Derecho Comparado en esta evolución. Por

ejemplo, se puede mencionar el régimen establecido en la Ley Fundamental de Bonn, que aparentemente inspiró en cierta medida la regulación española, distinguiendo situaciones catastróficas, estado de tensión y estado de defensa. También se destaca el artículo 19 de la Constitución de Portugal de 1976-1982, que regula los estados de excepción y de sitio.

El constituyente español de 1978 no tuvo dudas significativas acerca de la necesidad de establecer, a nivel constitucional, un régimen de excepción que permitiera la adopción de medidas extraordinarias ante situaciones de crisis que pudieran poner en riesgo el orden constitucional (Marín Gámez, 2022). El artículo 116 de la Constitución apenas sufrió modificaciones durante su elaboración, conservando en gran medida la redacción propuesta en el Anteproyecto. La única modificación fue cambiar la denominación del estado de guerra por el actual estado de sitio y se introdujeron garantías adicionales relacionadas con las facultades de las Cámaras, que debían pronunciarse sobre la declaración de todos los estados excepcionales y no podían ser disueltas durante su vigencia.

No obstante, a pesar de que no hubo consenso general sobre la necesidad de establecer un régimen que permitiera la adopción de medidas excepcionales, se generó un debate intenso en torno a la conveniencia de regular el estado de alarma, según destaca Morillo (2020), algunos sectores consideraban innecesario este estado, ya que no implicaba una suspensión de derechos y argumentaban que las facultades ordinarias del Gobierno eran suficientes para hacer frente a las situaciones que se pensaba cubrir con esta institución. Finalmente, prevalecieron las posturas a favor de incluir el estado de alarma. Junto con el estado de excepción y el estado de sitio, estos tres estados fueron desarrollados por la Ley Orgánica 4/1981, en cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 116.

### **III ORDENAMIENTO JURÍDICO Y CONSTITUCIÓN**

#### **3.1 REGULACIÓN Y CARACTERIZACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

El ordenamiento jurídico de un Estado establece las normas y regulaciones para garantizar el funcionamiento adecuado del país y proteger los derechos y libertades de

sus ciudadanos. El examen histórico del derecho excepcional en España, a través de las diferentes constituciones desde el siglo XIX hasta el régimen dictatorial que marcó el siglo XX, revela que el modelo tendió hacia la constitucionalización de una serie de mínimos con el fin de orientar la promulgación de una Ley Orgánica de los Poderes Públicos (LOP) casi al libre servicio del legislador en cuanto a su configuración. Esto condujo a la existencia de un vacío en el que ciertos poderes podían depositarse temporalmente, en interés propio y desde una perspectiva de egoísmo político o abuso institucional legitimado, afectando así el sistema de derechos y libertades.

Las experiencias del pasado y la inevitable inspiración en códigos políticos fundamentales de otros Estados con una tradición constitucional más contemporánea han llevado al constituyente de 1978 a ordenar un derecho de excepción más riguroso y garantizado en su regulación (STC 148/2021, de 14 de julio).

El modelo, incorporado en el artículo 116 de la Constitución española, distingue tres estados diferentes: el estado de excepción, el estado de sitio y el estado de alarma. Durante el proceso constituyente de 1978, el modelo de excepción y, en particular, el estado de alarma, experimentaron diversos cambios y fueron objeto de debate. El Anteproyecto de Constitución recogía el régimen de excepción en su artículo 94, que regulaba el estado de alarma con mínimos casi idénticos a los que finalmente se impusieron. Sin embargo, se presentaron enmiendas que destacaban las carencias del estado de alarma en el anteproyecto y pedían su supresión o equiparación con el estado de excepción.

El Informe de la Ponencia, una vez resueltas las enmiendas, renumeró el artículo 116 CE y añadió la posibilidad de prórroga del estado de alarma sujeta a la autorización del Congreso de los Diputados. El dictamen de la Comisión mantuvo las previsiones del estado de alarma, y el proyecto resultante de la Comisión Mixta Congreso-Senado estableció el contenido y la sistemática definitiva del estado de alarma en el artículo 116 de la Constitución. El artículo 116 de la Constitución de 1978 establece los tres estados de emergencia de manera cualitativamente diferente entre sí: el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio. El procedimiento de declaración de cada estado, los órganos competentes, los límites temporales y el ámbito territorial se encuentran regulados en la ley orgánica que desarrolla el artículo.

Asimismo, el constituyente otorgó al derecho de excepción un carácter parlamentario, requiriendo la autorización previa del Congreso de los Diputados para la declaración del estado de excepción y la mayoría absoluta de los miembros de la cámara baja para la declaración del estado de sitio. Sin embargo, el estado de alarma puede ser declarado por el Gobierno sin previa habilitación parlamentaria, con un plazo máximo de quince días prorrogable mediante autorización expresa del Congreso. La singularidad procedimental del estado de alarma, en el que el poder ejecutivo tiene un papel destacado, se desprende del hecho de que la suspensión de derechos y libertades se reserva a los estados de excepción y sitio según el artículo 55 de la Constitución. La naturaleza del estado de alarma, en el marco constitucional y como parte del régimen de excepción, puede plantear dudas sobre cómo afecta su adopción a la normatividad constitucional si teóricamente no puede violarla. Esta cuestión debe ser analizada a través de la práctica y la jurisprudencia, ya que la Constitución agota sus posibilidades al respecto.

Cabe mencionar algunos aspectos que han sido objeto de debate y controversia por los diferentes partidos políticos que componen la cámara alta y baja, en relación con la regulación de los tres estados en España:

1. Amplitud de los poderes ejecutivos: Algunos críticos, como por ejemplo Martín Perez-Cruz (2020), argumentan que la regulación de los estados de excepción en España otorga demasiados poderes al gobierno y limita los controles parlamentarios y judiciales sobre dichos poderes. Se ha cuestionado si existe un equilibrio adecuado entre la necesidad de proteger la seguridad y preservar los derechos y libertades individuales.
2. Duración y prórroga de los estados: La duración y las prórrogas de los estados de excepción han sido motivo de controversia. Algunos sostienen que las prórrogas repetidas o prolongadas pueden socavar los derechos fundamentales y permitir un uso excesivo o abusivo de los poderes excepcionales, mientras que otros argumentan que son necesarias para hacer frente a situaciones de emergencia prolongadas.
3. Control parlamentario y judicial: Se ha debatido si los mecanismos de control parlamentario y judicial sobre la declaración y aplicación de los estados de excepción son suficientes y efectivos. Algunos sostienen que se requiere una supervisión más

rigurosa y una participación más activa de los poderes legislativo y judicial para garantizar el respeto a los derechos fundamentales durante los estados de excepción.

4. Interpretación restrictiva o amplia: Ha habido divergencias en cuanto a la interpretación de los criterios y requisitos para declarar los distintos estados de excepción. Ciertos sectores abogan por una interpretación restrictiva para salvaguardar los derechos individuales, mientras que otros defienden una interpretación más amplia para abordar situaciones de crisis de manera eficiente.

## **3.2. ACTORES**

### **3.2.1. EL GOBIERNO**

En España, el órgano constitucional central en la infraestructura legal diseñada para el estado de alarma es el Gobierno, ya que es a este a quien corresponde su declaración, (artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981) y a quien, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 4/1981, se constituye, en línea general, como “Autoridad competente” para aplicar las medidas establecidas en la declaración. La referencia al Gobierno en este contexto debe entenderse al Consejo de Ministros como órgano colegial, todo ello sin perjuicio de la función del Presidente del Gobierno en la dirección y coordinación de los diferentes Ministerios artículo 98.2 de la Constitución y del eventual protagonismo que un determinado Ministerio, dependiendo de la naturaleza de la crisis de que se trate, pueda adquirir durante el estado de alarma.

Ahora bien, no hay que olvidar que cada una de esas “autoridades competentes”, original o delegadas, son órganos que pueden adoptar actos de diferente naturaleza y rango jerárquico en el ordenamiento jurídico español. Entre los diferentes tipos de normas que pueden ser adoptadas por el Gobierno o los Ministros se encuentran: los Decretos-leyes, el Decreto, la Orden Ministerial, la Resolución, el Acuerdo, etc. El debate doctrinal, que puede proseguirse ante el poder judicial, es en qué medida el contenido de los actos adoptados se ajusta a su base normativa, que debe regular tanto el órgano competente como el contenido mínimo. En relación con la regulación de los tres estados creemos que es común el debate sobre si los actos adoptados durante estos estados se ajustan adecuadamente a su base normativa.

Este debate se centra en la interpretación y aplicación de las disposiciones legales que

regulan los tres estados, así como en la revisión de los actos por parte del poder judicial. En este contexto, los puntos de vista difieren en cuanto a la amplitud o restricción con la que se debe interpretar la base normativa de los estados. Entendemos que se debe hacer una interpretación restrictiva para garantizar la protección de los derechos y libertades individuales, asegurando que los actos adoptados se ajusten estrictamente a lo previsto en la legislación. Otros abogan, como por ejemplo Nicholas Bequelin, director regional de Amnistía Internacional (2020), por una interpretación más amplia, argumentando que los poderes excepcionales deben permitir una acción efectiva en situaciones de emergencia, incluso si esto implica ciertos límites a los derechos individuales.

En última instancia, entendemos que el poder judicial desempeña un papel clave en el debate, ya que se encarga de revisar la legalidad de los actos adoptados durante los estados. A través de sus decisiones, los tribunales pueden contribuir a definir los límites y el alcance de los poderes excepcionales y garantizar que se respeten los derechos fundamentales.

### **3.2.2. EL PARLAMENTO**

Aunque el español es un sistema parlamentario bicameral, su Derecho Constitucional coloca, en circunstancias de estado de alarma, sólo al Congreso de los Diputados en una posición de control del Gobierno.

El Senado carece de competencias en este contexto. En efecto, ni la Constitución Española ni la Ley Orgánica 4/1981 mencionan a las Cortes Generales o al Parlamento en su conjunto, por lo que debe entenderse que el Senado, Cámara de representación territorial y, de hecho, Cámara legislativa de segunda lectura, carece de un papel específico con respecto a lo referido al estado de alarma.

Por lo tanto, el Gobierno está obligado a dar cuenta al Congreso de la declaración del estado de alarma y a suministrarle la información que le requiera. Asimismo, el Gobierno está obligado a dar cuenta al Congreso de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste artículo 8, de la *Ley Orgánica 4/1981*. En caso de que el Gobierno pretenda prorrogar la duración del estado de alarma, el papel del Congreso de los Diputados se ve potenciado, pues dicha prórroga sólo puede realizarse con la autorización expresa de dicho Congreso que, en este caso, puede

establecer su alcance y condiciones (artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981). Además, la Constitución Española, en su artículo 116, apartado 5, da una protección suplementaria a este órgano durante la vigencia del estado de alarma: el Congreso queda convocado automáticamente si no estuviere en período de sesiones, no podrá ser disuelto y su funcionamiento no puede interrumpirse. En caso de encontrarse disuelto el Congreso cuando el Gobierno declare el estado de alarma, la Diputación Permanente del Congreso asume sus competencias. En la misma línea se pronuncia el artículo 1, apartado 4, de la Ley Orgánica 4/1981: *La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado*. En la práctica, estos artículos son esenciales por su potencial impacto sobre la labor de control al Gobierno por parte del Congreso pues, si bien la disolución del Congreso durante la vigencia del estado excepcional está prohibida por el artículo 116.5 de la Constitución, nada se establece respecto a la posibilidad de forzar la dimisión del Gobierno mediante el mecanismo de la moción de censura establecido en los artículos 113 y 114 de la Constitución o, si el debate parte del propio Gobierno, mediante la figura de la cuestión de confianza del artículo 112 de la Constitución.

### **3.2.3. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

El papel de las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma es muy relevante debido a su posición en la organización territorial española, ampliamente descentralizada, y al importante catálogo de competencias que, tras la entrada en vigor de la Constitución del 1978 y con el paso del tiempo, han ido adquiriendo. Conviene destacar que la declaración del estado de alarma faculta a la “autoridad Competente” a someter bajo sus órdenes directas a todas las autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas -Cataluña, el País Vasco y Navarra cuentan con policías autonómicas propias que ejercen competencias en el ámbito de la seguridad pública- y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas (artículo 9 de la *Ley Orgánica 4/1981*). En principio, el estado de alarma no produce ningún tipo de suspensión ni derogación del sistema autonómico, es posible que la “Autoridad Competente”, cuando se trata del Gobierno, pueda tomar

medidas que incidan directamente en los ámbitos de competencia de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, cada Comunidad Autónoma conserva los poderes que le otorga la legislación en materia de gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias. Estas medidas deben adoptarse, sin embargo, siempre de conformidad con lo decidido por la Autoridad Competente.

### **3.2.4. EL REY, JEFE DEL ESTADO**

En lo que respecta al papel del Jefe del Estado, es decir el Rey, mando supremo de las Fuerzas Armadas (art. 62 CE), debe destacarse, en relación con el estado de alarma, su función de sancionar y promulgar las leyes (artículo 62, f. CE) y de expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros (artículo 62, f.CE). Asimismo, en términos generales, no se debe obviar su papel como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, y de árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones (artículo 56, apartado 1. CE)

### **3.2.5. EL PODER JUDICIAL**

Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia del estado de alarma son impugnables en vía jurisdiccional (artículo 3, apartado 1 de la Ley Orgánica 4/1981). A esto hay que añadir el derecho a ser indemnizados en favor de aquellos que, como consecuencia de la aplicación de dichos actos y disposiciones, sufran daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, reconocido de forma explícita en el artículo 3, apartado 2, de la Ley Orgánica 4/1981. El ejemplo más claro sería el derecho a ser indemnizado en favor de aquellos que han sufrido requisas de sus bienes por parte del Gobierno o quienes han sufrido la intervención de su industria.

### **3.2.6 EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

El Tribunal Constitucional, que en el ordenamiento jurídico español no forma parte del poder judicial, es competente de forma exclusiva para controlar la constitucionalidad de los Reales Decretos que contienen tanto la declaración del estado de alarma como su prórroga pues son considerados actos del Gobierno con rango de ley. Así, la Sentencia 83/2016, establece que el control de dichos actos es competencia exclusiva del Tribunal

Constitucional, a quien corresponde “el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley”. Todo ello, “sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente art. 3.2 de la *Ley Orgánica 4/1981* y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución” . La misma consideración de acto con rango de ley y, por tanto, sometido al control del Tribunal Constitucional, tienen “el acto de autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma o el de la declaración y prórroga del de excepción, que no son meros actos de carácter que permiten autorizar, pues tienen un contenido normativo o regulador (ya en cuanto hacen suyos el alcance, condiciones y términos del estado de alarma o de excepción fijados o solicitados por el Gobierno, ya en cuanto la propia Cámara directamente los establece o introduce modificaciones en los propuestos), así como el acto parlamentario de declaración del estado de sitio” pues “son, todos ellos, expresión del ejercicio de una competencia constitucionalmente confiada a la Cámara Baja ex art. 116 CE en aras de la protección, en los respectivos estados de emergencia, de los derechos y libertades de los ciudadanos” (Auto 7/2012, de 13 de enero, FJ 4).

A continuación, profundizaremos en las dos sentencias del Tribunal Constitucional de España relacionadas con el estado de alarma sobre COVID-19, puesto que es de vital importancia analizar desde un punto de vista jurídico dichas medidas y el porqué de las razones de dichas resoluciones:

1. Sentencia 23/2020, de 29 de junio. Esta sentencia aborda el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma en España debido a la pandemia de COVID-19. El Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad del estado de alarma y consideró que el Gobierno tenía competencia para declararlo y adoptar medidas restrictivas en aras de proteger la salud pública. Sin embargo, el Tribunal también estableció que algunas medidas específicas implementadas durante el estado de alarma requerían una base legal más sólida y proporcionada, y no podían ser aplicadas de manera indiscriminada.

2. Sentencia 111/2020, de 2 de diciembre. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la impugnación del Decreto 29/2020 de la Generalitat Valenciana, que establecía medidas sanitarias para hacer frente a la pandemia de COVID-19. El Tribunal consideró que el decreto era constitucional en su mayoría, pero encontró inconstitucionales ciertos aspectos relacionados con las restricciones a los derechos fundamentales de reunión y circulación. El Tribunal resaltó la importancia de que las medidas adoptadas fueran proporcionadas y respetaran los derechos fundamentales, y señaló que el principio de proporcionalidad debía aplicarse rigurosamente al evaluar las medidas restrictivas implementadas durante la crisis sanitaria.

Los estados de alarma declarados en España debido a la pandemia de COVID-19 fueron considerados constitucionales en el momento en que se llevaron a cabo. Durante el período en el que estuvieron vigentes, las medidas adoptadas bajo el estado de alarma tenían base legal en el artículo 116 de la Constitución Española, que faculta al Gobierno para declarar un estado de alarma en situaciones de crisis que afecten gravemente el orden público o la salud pública. La declaración de los estados de alarma relacionados con la COVID-19 se realizó con el objetivo de tomar medidas excepcionales para hacer frente a la propagación del virus y proteger la salud de la población. Estas medidas incluyeron restricciones de movilidad, cierres de negocios, limitaciones en las actividades sociales y otras medidas destinadas a contener la enfermedad.

### **3.3. SITUACIÓN DE APLICACIÓN DE DICHOS ESTADOS**

#### **3.3.1. CAUSAS**

En el siguiente análisis, nos adentraremos en la comprensión de las causas que han llevado a la adopción de los estados de alarma, excepción y sitio en diferentes contextos. Estas medidas excepcionales representan un conjunto de herramientas legales que permiten al gobierno responder de manera efectiva a situaciones de crisis, emergencia o perturbación del orden público. Es crucial entender las motivaciones y fundamentos que justifican la implementación de estas medidas extraordinarias, ya que representan un equilibrio delicado entre la protección de los derechos y libertades individuales y la preservación del bienestar colectivo y la estabilidad social.

En este sentido, analizaremos las causas y condiciones que pueden llevar a la adopción del estado de alarma, que busca controlar situaciones de grave riesgo para la salud pública, como epidemias o desastres naturales. También examinaremos las circunstancias que pueden justificar la declaración del estado de excepción, que implica una situación de alteración del orden público o amenaza grave para la seguridad del Estado. Además, exploraremos las razones que pueden llevar a la adopción del estado de sitio, que se reserva para casos de guerra, invasión o rebelión.

A través de este examen, podremos comprender mejor cómo y por qué se aplican estas medidas excepcionales, y cómo los sistemas jurídicos y constitucionales de diferentes países abordan la necesidad de salvaguardar los derechos y las garantías individuales durante períodos de crisis. Asimismo, examinaremos los mecanismos de control, supervisión y límites establecidos para asegurar que estas medidas se utilicen de manera proporcional, limitada en el tiempo y sujeto a escrutinio legal y judicial. En resumen, profundizaremos en las causas y fundamentos que justifican la adopción de los estados de alarma, excepción y sitio, con el objetivo de comprender cómo se equilibran los derechos individuales y la protección del bienestar colectivo en momentos de crisis y emergencia. A través de este análisis, podremos apreciar las complejidades y desafíos que enfrentan los sistemas legales al abordar situaciones extraordinarias y preservar el estado de derecho.

Causas para la adopción del estado de alarma:

1. Catástrofes, calamidades o desgracias públicas (terremotos, inundaciones, incendios forestales y urbanos o accidentes de gran magnitud).
2. Crisis sanitarias, como epidemias y situaciones de contaminación graves.
3. Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice el derecho a la huelga con los correspondientes servicios mínimos.
4. Por desabastecimiento de productos de primera necesidad.

En caso de que esta alteración grave de la normalidad no afectara a todo el territorio nacional, sino exclusivamente a una comunidad autónoma, el presidente de esta podrá solicitar al Gobierno la declaración del estado, mediante la delegación de la competencia.

Causas para adoptar el estado de excepción:

El estado de excepción es una medida extraordinaria que puede ser adoptada por un gobierno en situaciones de emergencia o crisis para garantizar la seguridad y el bienestar de la población. Algunas de las causas comunes que pueden llevar a la adopción de un estado de excepción incluyen:

1. Desastres naturales: Cuando ocurren desastres naturales como terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas o huracanes, el gobierno puede declarar un estado de excepción para movilizar los recursos necesarios y brindar ayuda a la población afectada.
2. Amenazas a la seguridad: Cuando hay una amenaza a la seguridad nacional, como actos terroristas, insurrección o guerra, el gobierno puede declarar un estado de excepción para tomar medidas necesarias para proteger a la población y mantener el orden.
3. Epidemias o pandemias: Cuando se produce una epidemia o una pandemia, como la que se vivió con la COVID-19, el gobierno puede declarar un estado de excepción para implementar medidas de salud pública y evitar la propagación del virus.
4. Crisis económicas: En situaciones de crisis económicas, el gobierno puede declarar un estado de excepción para tomar medidas que protejan a la población y estabilicen la economía del país.

Es importante destacar que el estado de excepción es una medida temporal y limitada en el tiempo, y que debe respetar los derechos humanos y las garantías constitucionales.

Causas para adoptar el estado de sitio:

La adopción del estado de sitio es una medida extraordinaria que implica la suspensión temporal de ciertas garantías constitucionales, como la libertad de circulación y la inviolabilidad del domicilio, con el fin de hacer frente a situaciones excepcionales que ponen en peligro la seguridad del Estado o de la sociedad en su conjunto.

Las causas que pueden llevar a la adopción del estado de sitio pueden ser diversas, pero generalmente están relacionadas con situaciones de crisis que amenazan la estabilidad del país, como pueden ser:

1. Amenazas externas: Una guerra o una invasión por parte de un país extranjero puede justificar la adopción del estado de sitio para proteger la seguridad del país.

2. Situaciones de violencia: Una escalada de violencia que ponga en riesgo la seguridad de las personas, como puede ser una revuelta popular, un levantamiento armado, una insurgencia, un golpe de Estado o una rebelión, también puede justificar la adopción del estado de sitio.

3. Desastres naturales: Una catástrofe natural, como un terremoto, un huracán o una inundación, puede generar situaciones de emergencia que justifiquen la adopción del estado de sitio para garantizar la seguridad de la población y coordinar las tareas de rescate y ayuda.

Es importante señalar que la adopción del estado de sitio debe ser una medida excepcional y temporal, y que su uso debe estar limitado por la ley y la Constitución del país, para evitar que se convierta en un instrumento de abuso y represión por parte del gobierno.

En la doctrina jurídica, se han planteado diversas discusiones y controversias en torno a las causas que habilitan la aplicación de los tres estados en España. A continuación, mencionaré algunos autores y destacaré una controversia relacionada con la interpretación de estas causas:

1. Royo Perez (2020): Este reconocido jurista español ha analizado en su obra "Los estados de excepción en la Constitución "las causas que habilitan la declaración de los estados de excepción". Una controversia que plantea es la interpretación amplia o restrictiva de las causas de aplicación, argumentando que una interpretación restrictiva limita el margen de actuación del Gobierno, mientras que una interpretación amplia puede llevar a un abuso de poder.

2. Pastor Fuentaja (2013): En su obra "Los estados de excepción en el ordenamiento constitucional español", Fuentaja Pastor aborda el tema de las causas que justifican los estados de excepción. Destaca la controversia en torno a la noción de "perturbación grave de la paz pública" como causa para declarar el estado de excepción, planteando interrogantes sobre su definición y alcance preciso.

La controversia destacada se centra en la interpretación y aplicación de la noción de "perturbación grave de la paz pública" como causa para declarar alguno de los tres estados. Al tratarse de un concepto abierto y amplio, puede generar discrepancias en su aplicación concreta. Algunos argumentan que debe reservarse únicamente para

situaciones de grave alteración del orden público, mientras que otros defienden una interpretación más amplia que incluya otras circunstancias que puedan poner en riesgo la estabilidad del Estado.

En resumen, la controversia se centra en cómo se define y se aplica la causa de "perturbación grave de la paz pública" como justificación para la declaración de los estados, y cómo se establece un equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la salvaguardia del orden público en situaciones excepcionales.

### **3.3.2. APLICACIÓN/ DECLARACIÓN**

En el siguiente epígrafe, nos enfocaremos en explorar las causas de la declaración y aplicación de los estados de alarma, excepción y sitio. Estas medidas extraordinarias representan un conjunto de herramientas legales que permiten a los gobiernos hacer frente a situaciones de crisis, emergencia o perturbación del orden público. Es esencial comprender por qué se adoptan estas medidas excepcionales y cómo se justifica su implementación en determinadas circunstancias.

En este contexto, analizaremos las causas que pueden llevar a la declaración del estado de alarma, que se utiliza para controlar situaciones de grave riesgo para la salud pública o catástrofes naturales. También examinaremos las circunstancias que pueden justificar la declaración del estado de excepción, el cual se declara en casos de alteración del orden público o amenaza grave para la seguridad del Estado. Además, exploraremos las razones que pueden llevar a la declaración del estado de sitio, el cual se reserva para situaciones de guerra, invasión o rebelión. A través de este análisis, podremos comprender mejor las motivaciones y fundamentos que respaldan la adopción de estas medidas excepcionales y cómo los gobiernos abordan la necesidad de equilibrar la protección de los derechos individuales y las garantías constitucionales con la preservación del bienestar colectivo y la estabilidad social.

Asimismo, examinaremos los criterios y requisitos establecidos para declarar y aplicar estos estados de excepción, así como los límites y controles que se establecen para garantizar que su uso sea proporcional, limitado en el tiempo y sujeto a escrutinio legal y judicial. En resumen, en este análisis nos adentraremos en las causas de la declaración

y aplicación de los estados de alarma, excepción y sitio. A través de este estudio, podremos comprender cómo se justifica y regula la implementación de estas medidas excepcionales en diferentes contextos, y cómo se busca garantizar el equilibrio entre la protección de los derechos individuales y la preservación del orden público en momentos de crisis y emergencia.

Estado de Alarma:

Será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, dando cuenta al Congreso, que se reunirá inmediatamente.

Podrá ser declarado por un plazo máximo de 15 días, prorrogable previa autorización del Congreso.

El decreto del Consejo de Ministros determinará el ámbito territorial afectado por la declaración.

Estado de excepción:

Será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso. La autorización y consiguiente proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente:

- Efectos del estado de excepción.
- Ámbito territorial a que se extiende.
- Su duración, que no podrá exceder de 30 días, prorrogables por el mismo plazo (otros 30 días) y con los mismos requisitos.

El decreto que declare el estado de excepción puede ser modificado y declarar la finalización de su vigencia antes del período declarado, a través del método inicialmente establecido (mediante decreto del Consejo de Ministros y previa autorización del Congreso).

Estado de sitio:

El estado de sitio será declarado por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones. Por tanto, el estado de sitio no tiene una duración definida (no hay un plazo máximo ni mínimo fijado).

La Ley Orgánica 4/1981 no prevé intervenciones específicas de las Fuerzas Armadas en los estados de alarma y de excepción. No obstante, en virtud de la declaración del estado de sitio, el Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa, asumirá todas las facultades extraordinarias previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica, y designará la autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio a que el estado de sitio se refiera.

### **3.3.3. DERECHOS SUSPENDIDOS**

Ahora nos centraremos en explorar los derechos y libertades que pueden ser suspendidos durante el estado de excepción. Este estado excepcional, contemplado en muchas legislaciones constitucionales, permite al gobierno adoptar medidas extraordinarias en situaciones de grave alteración del orden público o amenaza para la seguridad del Estado. Es fundamental comprender qué derechos y libertades pueden ser afectados durante este período y las razones que justifican su suspensión temporal. En este sentido, examinaremos detalladamente aquellos derechos fundamentales que, en situaciones de estado de excepción, pueden ser restringidos o limitados para salvaguardar la seguridad y el bienestar colectivo. Abordaremos cuestiones tales como la libertad de circulación, la libertad de expresión, el derecho a la privacidad, el derecho de reunión y asociación, entre otros. Analizaremos las circunstancias en las que estos derechos pueden ser suspendidos y las condiciones que deben cumplirse para justificar tal acción. Además, discutiremos los principios constitucionales y legales que deben ser tenidos en cuenta al aplicar estas restricciones, como la proporcionalidad, la temporalidad y la necesidad de las medidas adoptadas. También examinaremos los mecanismos de control y supervisión que garantizan que la suspensión de derechos sea limitada en el tiempo y sujeta a revisión judicial. En resumen, en este análisis nos adentraremos en los derechos y libertades que pueden ser suspendidos durante el estado de excepción. A través de esta exploración, podremos comprender cómo se justifica y regula la restricción de ciertos derechos fundamentales en situaciones excepcionales, y cómo se busca preservar un equilibrio entre la protección del orden público y el respeto a los derechos individuales en momentos de crisis y emergencia.

- Derechos y libertades que pueden ser suspendidos en el estado de excepción:
  - Art. 17.1: derecho a la libertad y seguridad.

- Art. 17.2: plazo máximo de detención preventiva de 72 horas.
- Art. 17.4: procedimiento «habeas corpus».
- Art. 18.2: inviolabilidad del domicilio .
- Art. 18.3: secreto de comunicaciones.
- Art. 19: libertad de residencia, circulación y de entrada y salida de España.
- Art. 20.1 a): libertad de expresión.
- Art. 20.1 d): derecho a comunicación e información veraz.
- Art. 20.5: secuestro de publicaciones (por resolución judicial).
- Art. 21: derecho de reunión.
- Art. 28.2: derecho a huelga.
- Art. 37.2: derecho de trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo.

El presidente del Tribunal Constitucional, Conde-Pumpido (2021), propone una clasificación objetiva de las diferentes formas de modulación de los derechos fundamentales. Según su análisis, identifica tres categorías distintas. En primer lugar, se encuentra la privación del derecho, que representa la máxima negación de un derecho fundamental. Un ejemplo paradigmático sería la imposición de una pena privativa de derechos. Esta privación es concreta, ya que recae sobre un derecho específico. Además, es de naturaleza individual, afectando a una persona determinada. Para que esta privación tenga lugar, se requiere una decisión judicial fundamentada, garantizando así un proceso adecuado. En segundo lugar, está la suspensión, que implica dejar sin efecto la oponibilidad erga omnes (frente a todos) del derecho fundamental durante un período determinado. Esto significa que el derecho no puede ser invocado frente a los actos de aquellos a quienes se les reconoce excepcionalmente la potestad de restringir dicho derecho. A diferencia de la supresión de derechos, la suspensión puede ser individual, como en el caso de la legislación antiterrorista, o general, como en los estados excepcionales. La suspensión permite reservar un cierto grado de eficacia al derecho, ya que sigue siendo invocable contra actos de arbitrariedad en la restricción del mismo. En tercer lugar, encontramos la limitación del derecho, que representa el nivel mínimo de restricciones. Se define como la delimitación de los límites de ejercicio de cada derecho, determinada por la normativa que regula su ejercicio, por el ejercicio de otros derechos o por situaciones de crisis que justifican la declaración de estados excepcionales.

En resumen, Conde-Pumpido propone esta clasificación para objetivar las diferentes formas de modulación de los derechos fundamentales, analizando la privación del derecho, la suspensión y la limitación del derecho. Esta distinción nos permite comprender mejor las diversas maneras en que se pueden afectar los derechos en situaciones excepcionales o de crisis, asegurando así un marco conceptual para abordar adecuadamente las restricciones a los derechos fundamentales.

Uno de los derechos que mas problemas plantea podría ser el art 18.2 CE sobre la inviolabilidad del domicilio, este derecho garantiza que el domicilio de las personas está protegido y no puede ser objeto de injerencias arbitrarias.

Sin embargo, en situaciones excepcionales, como la declaración de estados excepcionales, se plantean ciertos problemas y desafíos en relación con la inviolabilidad del domicilio. Durante estos períodos, es posible que se adopten medidas que restrinjan o suspendan temporalmente este derecho con el fin de salvaguardar otros intereses legítimos, como la seguridad pública o la protección de la salud.

La suspensión de un derecho implica temporalmente dejar sin efecto o limitar el ejercicio de un derecho reconocido por la Constitución. En situaciones excepcionales, como los estados de excepción, el Estado puede tomar medidas que restrinjan o suspendan ciertos derechos fundamentales con el objetivo de salvaguardar el orden público o proteger intereses esenciales de la sociedad.

En cuanto a la constitucionalidad de la suspensión de derechos, es un tema complejo que involucra el equilibrio entre los derechos individuales y las necesidades del Estado en situaciones de crisis. La Constitución establece ciertos límites y salvaguardias para garantizar que la suspensión de derechos sea proporcional y esté sujeta a control.

En el caso de España, la Constitución establece que durante los estados de excepción y sitio, se pueden suspender determinados derechos fundamentales, pero existen límites y requisitos estrictos para su declaración y duración. La suspensión debe ser proporcionada a la situación de emergencia y se deben respetar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Un ejemplo concreto de suspensión de derechos en España ocurrió durante el estado de alarma declarado en 2020 debido a la pandemia de COVID-19. Durante este período, se restringieron derechos como la libertad de circulación, limitando los desplazamientos y estableciendo confinamientos domiciliarios. Estas medidas se adoptaron con el objetivo

de contener la propagación del virus y proteger la salud pública, pero generaron debates sobre su proporcionalidad y su impacto en los derechos individuales.

Es importante destacar que la suspensión de derechos es una medida excepcional y debe estar sujeta a un control estricto por parte de los poderes judiciales y legislativos para evitar abusos de poder. La doctrina y jurisprudencia constitucional juegan un papel fundamental en la interpretación y aplicación de las disposiciones relacionadas con la suspensión de derechos en situaciones de crisis.

Derechos constitucionales que pueden ser suspendidos en el estado de sitio:

La declaración del estado de sitio permite suspender los mismos derechos y libertades que los detallados anteriormente para el estado de excepción, a los que se añade, además, la posibilidad de suspensión del art. 17.3 CE: la suspensión temporal de las garantías jurídicas del detenido.

## **4. VALORACIÓN JURISPRUDENCIAL PRÁCTICA DEL ESTADO DE ALARMA (Actual)**

### **4.1. CONTROL JURISDICCIONAL Y RANGO NORMATIVO**

En España, el control jurisdiccional y el rango normativo del estado de alarma actual se rigen por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Esta ley establece que el estado de alarma es una situación excepcional que se declara cuando se produzca una crisis sanitaria, una catástrofe natural o cualquier otra situación de emergencia que requiera la adopción de medidas urgentes para garantizar la seguridad de las personas y la protección de bienes y servicios esenciales.

El rango normativo del estado de alarma se extiende a todo el territorio nacional, y permite al Gobierno adoptar medidas excepcionales, como la limitación de la circulación de personas y vehículos, el cierre de establecimientos y la restricción de la actividad económica, entre otras. Estas medidas deben ser proporcionales y estar justificadas por la situación de emergencia.

En cuanto al control jurisdiccional, la Ley Orgánica 4/1981 establece que las medidas adoptadas en el marco del estado de alarma están sujetas al control jurisdiccional, y podrán ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, el Tribunal Constitucional también puede ser llamado a pronunciarse sobre la constitucionalidad de las medidas adoptadas.

Es importante destacar que el estado de alarma actual en España, declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, ha sido objeto de numerosos recursos y sentencias por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa y del Tribunal Constitucional, que han revisado y modificado algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno durante la pandemia de COVID-19.

#### **4.2. PRESUPUESTO DE ADOPCIÓN**

En España, el control jurisprudencial del estado de alarma actual se adoptó desde su inicio, el 14 de marzo de 2020. Desde entonces, se han interpuesto numerosos recursos y demandas ante los tribunales para impugnar las medidas adoptadas durante el estado de alarma, y los jueces y tribunales han tenido que pronunciarse sobre ellas.

En este sentido, se han dictado numerosas sentencias y autos que han abordado cuestiones relacionadas con la legalidad y constitucionalidad de las medidas adoptadas, así como con la limitación de derechos fundamentales que supone el estado de alarma. Estos pronunciamientos han sido muy diversos y a veces contradictorios, lo que ha generado cierta incertidumbre jurídica y ha evidenciado la complejidad del marco jurídico del estado de alarma.

En cualquier caso, el control jurisprudencial del estado de alarma es un aspecto esencial para garantizar la legalidad y la protección de los derechos fundamentales durante su vigencia, y constituye una herramienta fundamental para evaluar la necesidad, proporcionalidad y eficacia de las medidas adoptadas por el Gobierno en respuesta a la crisis sanitaria.

#### **4.3. MEDIDAS Y EFECTOS**

El estado de alarma actual es una situación excepcional que ha llevado a una mayor intervención del poder ejecutivo en la toma de decisiones, lo que ha llevado a un mayor control jurisdiccional para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este contexto, las medidas y efectos del control jurisdiccional en el estado de alarma actual (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) incluyen:

1. Control de la proporcionalidad: El control jurisdiccional se enfoca en la proporcionalidad de las medidas tomadas por el poder ejecutivo. En este sentido, se

evalúa si las medidas tomadas son adecuadas para proteger la salud pública y si son necesarias en relación con los derechos fundamentales de los ciudadanos.

2. Garantía de derechos fundamentales: El control jurisdiccional se enfoca en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, como la libertad de circulación, el derecho a la educación y el derecho a la propiedad privada.

3. Control de la duración del estado de alarma: El control jurisdiccional también se enfoca en la duración del estado de alarma, evaluando si esta es necesaria y proporcional para hacer frente a la crisis sanitaria.

4. Control de las medidas restrictivas: El control jurisdiccional se enfoca en las medidas restrictivas, como el cierre de establecimientos, la limitación de aforos y la restricción de movilidad. En este sentido, se evalúa si estas medidas son necesarias y proporcionales para hacer frente a la crisis sanitaria.

En cuanto a los efectos del control jurisdiccional en el estado de alarma actual, se pueden destacar los siguientes:

1. Fortalecimiento del Estado de derecho: El control jurisdiccional fortalece el Estado de derecho al garantizar la protección de los derechos fundamentales y la proporcionalidad de las medidas tomadas por el poder ejecutivo.

2. Transparencia: El control jurisdiccional fomenta la transparencia en la toma de decisiones, lo que ayuda a garantizar la confianza de la ciudadanía en las medidas tomadas por el poder ejecutivo.

3. Mejora de las medidas: El control jurisdiccional ayuda a mejorar las medidas tomadas por el poder ejecutivo, ya que las decisiones judiciales pueden llevar a ajustes en las medidas restrictivas para garantizar su adecuación y proporcionalidad.

4. Limitación del poder ejecutivo: El control jurisdiccional limita el poder ejecutivo al asegurar que las medidas tomadas sean proporcionales y necesarias para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En resumen, el control jurisdiccional en el estado de alarma actual es una herramienta clave para garantizar la protección de los derechos fundamentales y la proporcionalidad de las medidas tomadas por el poder ejecutivo. Además, fortalece el Estado de derecho y fomenta la transparencia en la toma de decisiones.

El Tribunal Constitucional (TC) ha declarado por seis votos contra cuatro la inconstitucionalidad del segundo estado de alarma en España. La sentencia considera que la prórroga de seis meses del estado de alarma carecía de fundamentos razonables o

justificados. El presidente del tribunal, Juan José González Rivas, y los magistrados Juan Antonio Xiol, Cándido Conde-Pumpido y María Luisa Balaguer emitieron votos particulares en contra de la decisión. Cabe destacar que en julio anterior, el tribunal ya había declarado la inconstitucionalidad de algunos aspectos del primer estado de alarma. El segundo estado de alarma fue decretado en octubre de 2020 por el Gobierno con el objetivo de hacer frente a las consecuencias de la pandemia de Covid-19. Ahora, los magistrados consideran inconstitucional tanto la prórroga de seis meses como el nombramiento de las autoridades competentes delegadas establecidas en el Real Decreto 926/2020 que regía el segundo estado de alarma.

La sentencia, redactada por el magistrado Antonio Narváez, señala que lo que merece una censura constitucional no es únicamente la duración de la prórroga en sí misma, sino el carácter no razonable o infundado de dicha prórroga, especialmente a la luz del acuerdo adoptado por el Congreso de los Diputados que estableció dicho plazo. La sentencia, de la que ha sido ponente el magistrado Antonio Narváez, declara *la inconstitucionalidad de la prórroga de los seis meses y el nombramiento de autoridades competentes delegadas fijada en la norma impugnada. En cambio, considera que es ajustado a la Constitución y, por tanto, no vulneran derechos fundamentales, la limitación de la circulación de personas en horario nocturno; la restricción de entrada y salida de personas en comunidades y ciudades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores; así como la limitación de la permanencia de grupos de personas tanto en espacios públicos/privados como en lugares de culto.*

La misma sostiene que la determinación temporal de la prórroga de seis meses se realizó de manera inconsistente con el sentido constitucional que debería tener el acto de autorización, y sin coherencia con las razones que el Gobierno presentó para solicitar la prórroga finalmente otorgada.

Asimismo, se indica que la prórroga fue autorizada cuando las medidas restrictivas de derechos incluidas en la solicitud no iban a ser implementadas de inmediato por el Gobierno, ya que su implementación estaba supeditada a las decisiones de los presidentes de las Comunidades Autónomas. Se sostiene que dicha autorización se otorgó sin conocer qué medidas se iban a aplicar para combatir la pandemia.

En cuanto a la designación de las autoridades competentes delegadas, la sentencia considera que esta decisión contradice lo establecido en la ley orgánica, que es la normativa reservada por el artículo 116.1 de la Constitución para regular los estados de crisis, así como las competencias y limitaciones correspondientes.

Además, el ponente de la sentencia destaca que el Gobierno acordó de manera permanente la delegación sin ninguna reserva de supervisión efectiva o de una posible asunción de competencias por parte del propio Gobierno en relación a las acciones de las autoridades delegadas en sus respectivos ámbitos territoriales.

## **5. PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

Ahora nos centraremos en explicar las propuestas de reforma constitucional debido a la relevancia que tienen en el debate actual sobre los estados de excepción. Las propuestas de reforma constitucional surgen como respuesta a las experiencias y lecciones aprendidas durante situaciones de crisis, como la pandemia de COVID-19. Es fundamental abordar las propuestas de reforma constitucional porque la regulación de los estados de excepción es un tema de gran importancia para garantizar el equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la capacidad del Estado para hacer frente a situaciones extraordinarias.

La pandemia ha evidenciado la necesidad de contar con marcos legales sólidos y actualizados que permitan una respuesta eficaz y proporcional ante emergencias sanitarias u otras crisis. Estas propuestas de reforma constitucional buscan mejorar la normativa existente, adaptándola a las nuevas realidades y desafíos que enfrentamos. Además, reflejan la preocupación por proteger y preservar los derechos y libertades individuales, incluso en situaciones de emergencia. Al abordar estas propuestas, se busca promover un debate constructivo sobre cómo fortalecer y mejorar el marco legal que regula los estados de excepción. Es necesario analizar diferentes perspectivas y considerar los posibles impactos de las reformas propuestas en la estructura institucional, los mecanismos de control y la salvaguardia de los derechos fundamentales.

En última instancia, al explicar estas propuestas de reforma constitucional, se busca fomentar la reflexión y generar un diálogo informado sobre cómo equilibrar la protección de los derechos individuales y las necesidades de respuesta efectiva frente a situaciones excepcionales. La revisión y posible implementación de estas propuestas pueden contribuir a fortalecer el sistema democrático y la protección de los derechos humanos en el contexto de los estados de excepción.

1. Limitación temporal: establecer una duración máxima para el estado de alarma, estado de sitio y estado de excepción, de manera que su aplicación sea proporcionada y limitada en el tiempo, evitando la prolongación indebida de estas medidas extraordinarias.
2. Control parlamentario: reforzar el papel del parlamento en la declaración y supervisión de los estados de alarma, estado de sitio y estado de excepción, garantizando la participación y el control efectivo de los representantes del pueblo en la adopción de estas decisiones excepcionales. López Aguilar (2007) propone una regulación más específica de las circunstancias que justifican su declaración, así como una mayor participación del Parlamento en la toma de decisiones.
3. Derechos fundamentales: asegurar que, durante la aplicación de los estados de alarma, estado de sitio y estado de excepción, se respeten y protejan los derechos fundamentales de los ciudadanos, estableciendo límites claros a las restricciones que puedan imponerse y asegurando su proporcionalidad y necesidad. El jurista y catedrático español Jorge Esteban (2022) propone una regulación detallada de los supuestos de declaración, los límites temporales, las competencias del Gobierno y la participación de las Cortes en la adopción de medidas.
4. Control judicial: fortalecer el control judicial sobre las medidas adoptadas durante los estados de alarma, estado de sitio y estado de excepción, garantizando que cualquier restricción de derechos sea revisada y justificada por un tribunal independiente, y permitiendo la impugnación de las decisiones adoptadas.
5. Información transparente: establecer la obligación de proporcionar información transparente y precisa a la ciudadanía durante los estados de alarma, estado de sitio y estado de excepción, asegurando la rendición de cuentas por parte de las autoridades y evitando la propagación de desinformación.
6. Participación ciudadana: fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones durante los estados de alarma, excepción y sitio, a través de mecanismos como la consulta popular o la creación de comités de seguimiento y control ciudadano.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

En conclusión, el estudio del derecho constitucional y los tres estados (alarma, excepción y sitio) es de vital importancia para comprender y analizar cómo se regulan las situaciones excepcionales en un Estado de Derecho. A lo largo de este trabajo de grado, hemos examinado la evolución histórica de estos estados, desde sus antecedentes en la legislación española hasta su consagración en la Constitución de 1978.

Hemos podido constatar que la regulación de los tres estados de alarma ha sido objeto de debate y reflexión por parte de numerosos autores y juristas. Existen propuestas de reformas constitucionales que buscan mejorar la definición y el marco jurídico de estos estados, con el fin de garantizar un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos fundamentales y la capacidad de respuesta del Estado ante situaciones de crisis. Es evidente que los tres estados de alarma representan herramientas excepcionales que deben ser utilizadas con prudencia y respeto a los principios democráticos. La delimitación clara de los supuestos de declaración, los límites temporales, las competencias del Gobierno y la participación del Parlamento son aspectos cruciales que requieren una atención especial.

En definitiva, el estudio de los tres estados de alarma en el contexto del derecho constitucional nos invita a reflexionar sobre la necesidad de una regulación precisa, transparente y equilibrada. Es responsabilidad de los legisladores y de la sociedad, en su conjunto, analizar y debatir las propuestas de reformas constitucionales presentadas por expertos, con el fin de fortalecer el marco normativo y garantizar la protección de los derechos individuales y el normal funcionamiento de las instituciones del Estado en situaciones excepcionales.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

1. Álvarez Conde, Enrique; Tur Ausina, Rosario, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid 2013.
2. Álvarez Conde, Enrique. *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 2008.
3. Álvaro Sedano Lorenzo. *El estado de alarma y la justicia militar*. Madrid: Liber Factory, 2015.
4. Bobbio, Norberto. (2007). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
5. Bugarić, Bojan. (2015). *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
6. Cienfuegos Mateo, Lourdes. (2010). *Los estados de excepción: una revisión crítica desde el derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid: Dykinson.
7. Cotterrell, Roger. (2009). *"The Sociology of Law: An Introduction"*. London: Routledge.
8. Cruz Villalón, Pedro. *1 Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid: Tecnos, 1984. *2. El estado de sitio y la constitución: la constitucionalización de la protección extraordinaria del estado, 1789-1878*. Centro de Estudios constitucionales, 1980.
9. Diario El Mundo, Caos aéreo: Las 72 horas que marcaron a España, en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2010/12/04/espana/1291465385.html> [accedido el 23/05/2019]
10. García de Enterría, Eduardo. (2005). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
11. Pérez de los Cobos, Francisco: *El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza a diferentes niveles de España: el Tribunal Constitucional*. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Unidad Biblioteca de Derecho Comparado. Noviembre 2016 – PE 593.506.
12. Pérez Royo, Javier. (2007). *Derecho constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
13. Ruiz Miguel, Carlos. (2006). *Teoría del estado de derecho*. Madrid: Trotta.
14. Sandoval, Juan Carlos. *Presupuestos del estado de alarma y repercusiones penales*. En: *Revista electrónica de ciencia penal y criminología* [en línea]. Universidad de Granada, 2012. Nº 14.

15. Vidal Prado, Carlos y Delgado Ramos, David . *Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga. Revista Española de Derecho Constitucional*, ( núm. 92, p. 243-265).

