

# REPLANTEANDO LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS SANITARIAS

## Rethinking health crisis management

MARÍA LIDÓN LARA ORTIZ

Universitat Jaume I

mlara@uji.es

### **Cómo citar/Citation**

Lara Ortiz, M. L. (2021).

Replanteando la gestión de emergencias sanitarias.

*Revista Española de Derecho Constitucional*, 122, 153-182.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.122.05>

### **Resumen**

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de relieve las debilidades existentes para afrontar una crisis sanitaria de gran envergadura. En España, la gestión de la emergencia ha evidenciado falta de previsión, de preparación, de planificación, exceso de improvisación, y la respuesta frente a esta ha recibido numerosas críticas por una hipotética vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas, y por la posible invasión o limitación de las competencias autonómicas en relación con la gestión realizada a través del estado de alarma. Este trabajo pretende hacer un replanteamiento de la gestión de emergencias sanitarias de magnitudes considerables desde la óptica puramente jurídica, para proponer mejoras normativas, que permitan afrontar futuras emergencias similares de una forma más organizada y dentro del marco constitucional existente en nuestro país.

### **Palabras clave**

Gestión de emergencias; protección civil; seguridad pública; salud pública; competencias estatales y autonómicas; derechos fundamentales; libertades públicas; limitación de la movilidad, estado de alarma.

**Abstract**

The COVID-19 pandemic has highlighted weaknesses to cope with major health crisis. In Spain, emergency management has shown lack of foresight, preparation, planning, excess of improvisation, and the response to it has received amounts of criticisms for hypothetical undermining of fundamental rights and public freedoms, and for the possible invasion of regional powers in relation with the management carried out through the state of alarm. This work aims to rethink the management of huge magnitude health emergencies from a purely legal point of view, and to propose amends in the regulatory scope, which will allow facing similar future emergencies in a more organized way with the due respect to the constitutional framework in our country.

**Keywords**

Emergency management; civil protection; public safety; public health; state and regional powers; fundamental rights; public freedoms; mobility restriction, state of alarm.

## SUMARIO

---

I. MOTIVOS QUE JUSTIFICAN UN REPLANTEAMIENTO DE LA RESPUESTA FRENTE A CRISIS SANITARIAS. II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS PANDEMIAS COMO EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL. III. LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL: 1. Origen y referencia constitucional. 2. Características básicas de la gestión de emergencias de protección civil. IV. TÍTULOS COMPETENCIALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA REGULACIÓN ADECUADA DE GESTIÓN DE CRISIS SANITARIAS. V. NECESIDAD Y SUFICIENCIA DE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA ANTE CRISIS SANITARIAS. VI. LA ALTERNATIVA LÓGICA PARA GESTIONAR EMERGENCIAS SANITARIAS DE DIFERENTE GRADO DE RELEVANCIA: 1. Un sistema integrado desde el punto de vista organizativo. 2. La gestión de las fases de la emergencia sanitaria. 3. Consideraciones para el diseño de los planes de gestión de crisis sanitarias. VII. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. MOTIVOS QUE JUSTIFICAN UN REPLANTEAMIENTO DE LA RESPUESTA FRENTE A CRISIS SANITARIAS

La COVID-19, acrónimo del inglés *coronavirus disease 2019*, ha puesto en jaque la estabilidad de los sistemas sanitarios de todos los países para atender crisis sanitarias elevadas a nivel de pandemia, a lo que ha contribuido el factor de la globalización como elemento facilitador de la transferencia internacional de riesgos (Frenk y Gómez-Dantés, 2007: 157). En España, la gestión de la emergencia sanitaria ha suscitado numerosas críticas desde el punto de vista jurídico (Sosa Wagner y Fuertes, 2020: 2).

Ante emergencias de cualquier tipo, la respuesta de los poderes públicos debe estar prevista, y aunque el sistema deje cierto margen de discrecionalidad técnica para adoptar decisiones adecuadas, ello nunca debería implicar una absoluta improvisación. Además, dado que la gestión de algunas emergencias suele requerir la aplicación de medidas restrictivas de derechos y libertades, es imprescindible que se haya previsto su adopción sobre la evaluación de su proporcionalidad<sup>1</sup> y oportunidad, como ha declarado el Tribunal de Justicia

---

<sup>1</sup> Las STC 39/2016, de 3 de marzo, FJ 5 (ECLI:ES:TC:2016:39), aclara que el principio de proporcionalidad conlleva, con carácter general, el planteamiento de tres

de la Unión Europea en las sentencias de 8 de junio de 2010, C-58/08; de 30 de noviembre de 1995, C-55/9; de 26 de noviembre de 2002, C-100/01, y de 13 de noviembre de 2003, C-42/02 (Revuelta Pérez, 2014: 120). Es necesaria la ponderación de los pesos de los principios en conflicto a la luz de las circunstancias de cada caso (Melero de la Torre, 2018: 79; Candia Falcón, 2016: 61), con la finalidad de lograr su optimización (Cubero Marcos, 2017: 134), y la adopción de limitaciones requiere que se motive y razone de forma explícita la necesidad de las medidas restrictivas, y que estas sean congruentes y gocen de una relación directa con el fin perseguido, lo que suele ser objeto de críticas en la gestión de emergencias de diferente origen (Brufao Curiel, 2012: 212), por la ausencia de criterios objetivos fijados normativamente para realizar tal ponderación.

En crisis sanitarias los valores en conflicto son la libertad de circulación y la protección de la salud, esta última se proyecta sobre el derecho a la vida de los individuos (Delgado del Rincón, 2018: 301-302) —así se deduce de las SSTC 35/1996, FJ 3 o 119/2001, FJ 6 (Pascual Medrano, 2018: 53)—, que es un derecho fundamental tan cualificado como las libertades públicas afectadas, o incluso más, dado que la vida humana es el soporte de todos los demás derechos y libertades fundamentales. Así, la vinculación entre la salud y el derecho a la vida es una consecuencia de la vis expansiva de la protección de la vida, que, como han reiterado TC y TEDH, no se agota en la prohibición de privación de la existencia, sino que impone al poder público un conjunto de obligaciones positivas encaminadas a protegerla (Arruego, 2019: 123). Las decisiones discrecionales que adopten medidas restrictivas a la circulación deben ponderarse con base en su proporcionalidad y oportunidad, y son susceptibles de control en cuanto al respeto a los elementos reglados que la circundan y los aledaños de la decisión final, respetando el límite de la interdicción de la arbitrariedad previsto en el art. 9.3 de la CE (Sánchez Morón, 2020: 28), para lo cual es esencial la motivación de la decisión que contiene una elección racional, como voluntad sostenida por razones objetivas, coherentes con la realidad y externamente verificables (Fernández, 2012: 146). Tales medidas también deben acomodarse a las garantías formales

---

juicios sucesivos (de idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto), que la doctrina constitucional ha aplicado sobre todo para controlar medidas limitativas de los derechos fundamentales. La misma sentencia cita otras que contienen la misma doctrina: SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 5; 55/1996, de 28 de marzo, FF. JJ. 6, 7, 8 y 9; 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 4 e), y 37/1998, de 17 de febrero, FJ 8.

determinadas por el ordenamiento jurídico, que igualmente pueden ser objeto de control.

En consecuencia, la gestión de crisis sanitarias requiere de un protocolo de actuación preestablecido, en cuya regulación básica se establezcan los parámetros objetivos a partir de los cuales se pueden adoptar medidas restrictivas, lo que permitirá un control judicial más extenso de las decisiones administrativas de gestión, al reducirse las decisiones de tipo discrecional. Previamente, es imprescindible realizar un correcto encuadre de las crisis sanitarias desde el punto de vista sistemático, pues ello determina los títulos competenciales sobre los que construir la regulación adecuada, siendo esto un requerimiento del principio de seguridad jurídica y del principio de confianza legítima —SSTC 197 y 205/1992, 173/1996, 182/1997, y 273/2000—, en relación con las validaciones legislativas —SSTC 182/1997 y 273/2000— (Muñoz Machado, 2016: 149).

## II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS PANDEMIAS COMO EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL

A nuestro juicio existe un error de planteamiento en la consideración de las pandemias exclusivamente como una cuestión de sanidad o salud pública. Aunque las afecciones de la salud se atienden a través del Sistema Nacional de Sanidad, y si afectan a un grupo relevante de personas, pueden llegar a considerarse una cuestión de salud pública, el aspecto sanitario para gestionar la situación es, en realidad, complementario a su carácter de emergencia. De hecho, a la afinidad de las pandemias con las emergencias cuyo origen es otro riesgo o calamidad se refieren algunos autores (Álvarez García, V., 2020: 7-9), equiparándolas en cuanto a su incidencia en la seguridad y salud de la población con las «guerras, accidentes nucleares o, [...] infinidad de causas».

Considerar lo contrario genera una respuesta mucho más limitada en cuanto a medios y estructura organizativa, así como dudas competenciales y referidas a la admisibilidad de las obligaciones ciudadanas vinculadas con las restricciones de movilidad. Sin embargo, la tesis mayoritaria en la doctrina (Fernández Rodríguez, 2020: 10; Doménech Pascual, 2020: 104; Salamero Teixidó, 2020: 315; 2016: 70; Carmona Contreras, 2020: 1; Boix Palop, 2020: 4; Baño León, 2020: 2), sobre la que parece asentarse una parte de nuestro ordenamiento jurídico (Nogueira López, 2020: 26-27), asimila las pandemias y epidemias a una calamidad que gestionar únicamente desde el plano de la sanidad y de la protección a la salud. En este ámbito, hay opiniones (Cotino Hueso, 2020a: 97; 2020b: 2) que consideran que la actual regulación de

protección civil es insuficiente para dar cobertura a las limitaciones a la movilidad impuesta en la gestión de la pandemia, con base en una cuestión formal —por ser una ley ordinaria y no orgánica—, no con base en una cuestión sustancial, relativa a aquello que materialmente debe ser regulado desde la normativa de protección civil, que también se considera aplicable, y que es lo que debe determinar el título competencial que nos sirva de base. La actual insuficiencia normativa de la regulación de protección civil puede ser superada en lo referente a la forma, como más adelante propondremos. Frente a ello, también existen autores que centran la gestión de epidemias y pandemias exclusivamente en el sistema de salud, pero considerando que, ante la parquedad de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de Salud Pública, la regulación de protección civil y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, son supletorias (Cierco Seira, 2005: 255).

Nuestro ordenamiento jurídico ofrece otras posibilidades que, como expondremos, permiten replantear la gestión de emergencias sanitarias sobre otras bases, las de la gestión de emergencias, y con ello, la respuesta normativa que aún requiere cierto grado de desarrollo, es coherente con otros puntos del ordenamiento jurídico, y al mismo tiempo, ofrece menos problemas y controversias jurídicas, que sí se han vertido como críticas ante las medidas normativas adoptadas para gestionar la actual pandemia por COVID-19. En este sentido, ya se ha destacado que la regulación del Sistema Nacional de Protección Civil puede servir de base al sistema de sanciones vinculadas con la gestión de la pandemia (Amoedo-Souto, 2020: 71), pero, a nuestro parecer, no desde su consideración como sistema supletorio.

Mientras las situaciones de riesgo para una persona o un número reducido de ellas son situaciones de emergencia ordinarias, las emergencias que entrañan un potencial riesgo para una gran parte de la población reciben la caracterización de emergencias de protección civil por indicarlo así el art. 2.5 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (en adelante, LSNPC), conforme al cual es una emergencia de protección civil toda «[...] 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. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva». No cabe duda, por ello, de que la pandemia por la COVID-19 es una emergencia extraordinaria, y, por tanto, una emergencia de protección civil. La doctrina también ha diferenciado el concepto de

sanidad asistencial o preventiva, de carácter individual, lo que se podría equiparar a una emergencia médica ordinaria, frente al concepto de salud pública, que puede verse afectado por emergencias extraordinarias al afectar a una colectividad (Rebollo Puig, 1988: 1403-1470), y ello permite entender desplazado el título competencial de sanidad del art. 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución española (en adelante, CE) en favor del art. 149.1.29.<sup>a</sup> de la CE, que atribuye la competencia exclusiva al Estado en lo referente a seguridad pública. Esta cuestión fue tempranamente considerada por la STC 33/1982, de 8 de junio (ECLI:ES:TC:1982:33), que, en su FJ 6, diferencia las competencias de sanidad —*ex* art. 149.1.16.<sup>a</sup> de la CE—, aplicables cuando se trata de la gestión de cuestiones de salud en una situación ordinaria, frente a las competencias en materia de salud pública, que, por su componente de seguridad pública, nos llevan a buscar su fundamento en el art. 149.1.29.<sup>a</sup> CE, y que se aplican a casos donde se compromete la salud de los ciudadanos de forma colectiva. Las pandemias y las epidemias tienen este componente de calamidad pública que desplaza la competencia para su gestión y nos lleva a buscar la competencia en el art. 149.1.29.<sup>a</sup> CE (como se deduce del FJ 2 de la STC 33/1982). En este sentido, la STC 33/1982 expresamente recoge que la competencia «corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.29 de la Constitución, siempre que esa intervención esté justificada por razones de necesidad y urgencia y sea proporcionada en su forma y duración a esa situación de urgente necesidad» (FJ 7). Ello es porque las epidemias son calamidades que afectan a la seguridad pública, como riesgo colectivo, y requieren cierta «reacción policial específica desencadenada para prevenirla, mantenerla o restablecerla» (De la Morena, 1986: 321-362). Tal desplazamiento competencial hacia el plano de la seguridad pública es coherente con la consideración de que las emergencias sanitarias pertenecen al género de las «emergencias», y a la especie «sanitarias», lo que nos lleva a replantearlas desde la base del Sistema Nacional de Protección Civil (en adelante, SNPC), aunque anticipamos que la regulación actual necesita de mejoras y mayor desarrollo. Esta propuesta nos aproximaría a las soluciones ofrecidas por otros países de nuestro entorno, como Italia, que ha dado respuesta a la crisis por COVID-19 sobre la base del *Codice della protezione civile* aprobado por Decreto Legislativo de 2 de enero de 2018 —Código de Protección Civil—<sup>2</sup> (De la Sierra, 2020: 38), o como algunas de las regulaciones comparadas más recientes sobre las situaciones de emergencia, en las que se aprecia una evolución a conectar la gestión de las situaciones de emergencia, incluidas las sanitarias, con el concepto de protección civil, lo que

<sup>2</sup> *Codice della protezione civile* de 2018 (<https://bit.ly/3j7sgAW>).

se ha advertido en Francia, Alemania y el Reino Unido (Velasco Caballero, 2020: 78-79).

### III. LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL

#### 1. ORIGEN Y REFERENCIA CONSTITUCIONAL

La regulación estructurada de la gestión de emergencias es posconstitucional aunque existen algunos antecedentes dispersos (Menéndez Rexach y Marcos Fernández, 2011: 54; Izu Belloso, 1991: 99-118). Tras la creación en 1980 de la Comisión Nacional de Protección Civil (Sánchez Guitián, 2004: 8), la primera ley estatal fue la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, ahora derogada, y la primera norma autonómica fue el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de País Vasco. Esta incipiente regulación ha evolucionado, dando lugar a un sistema completo que recoge la LSNPC. El verdadero origen de la gestión de emergencias de protección civil se encuentra en las emergencias bélicas, evolucionando hacia la protección de los ciudadanos ante catástrofes naturales o calamidades accidentales (Fernando Pablo, 1989: 47). La organización y estrategia militar de defensa civil en conflictos armados ha inspirado todo un sistema de protección civil organizado, no militar, pero en el que colaboran las Fuerzas Armadas (Ochoa Monzó, 1996: 72), siendo así en diferentes sistemas comparados (Onega López, 1986: 3). Su origen militar ha sido destacado incluso por el Tribunal Constitucional<sup>3</sup>, y queda también patente en el hecho de que la organización internacional humanitaria más representativa del voluntariado, como es Cruz Roja Internacional, surgió con ocasión de un conflicto armado, la batalla de Solferino (Italia), ocurrida el 24 de junio de 1859 (Georgieva, 2012: 1233), con la finalidad de colaborar con los servicios sanitarios militares (Salmón, 2012: 64).

Pese a su origen, la piedra angular constitucional de la gestión de emergencias no es la defensa nacional. La Constitución española de 1978 no contiene referencia expresa a la protección civil más allá del deber de colaboración ciudadana que prevé su art. 30.4 en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, y que según determina dicho precepto debe ser regulada por ley. Sin embargo, la participación ciudadana en la gestión de emergencias colectivas es tan solo un elemento complementario del SNPC (Menéndez Rexach *et al.*, 2008: 10), en el que también participan el voluntariado de

<sup>3</sup> Véase la STC 123/1984, de 18 de diciembre, en su FJ 1.

protección civil y las Fuerzas Armadas, conforme a los arts. 15.3 y 16.e de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005, y a lo previsto en la legislación de protección civil (López Ramón, 2007: 30).

El fundamento constitucional de la protección civil descansa sobre la seguridad pública, y así lo recoge el art. 1 de la LSNPC, que lo considera un «instrumento de la política de seguridad pública». Su título competencial lo encontramos en el art. 149.1.29.<sup>a</sup> de la CE<sup>4</sup>, y debe ponerse en relación con la seguridad ciudadana, cuya referencia contiene el art. 104.1 CE, ya que ambos conceptos se han considerado sinónimos, al tener la misma finalidad de proteger a las personas y bienes, y mantener la tranquilidad ciudadana<sup>5</sup>, englobando ambas acciones represivas y preventivas (Martín Ríos, 2018: 92).

## 2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA GESTIÓN DE EMERGENCIAS DE PROTECCIÓN CIVIL

La gestión de emergencias de todo tipo (incendios, inundaciones, riesgos químicos, riesgos sísmicos, riesgos meteorológicos, emergencias nucleares, emergencias sanitarias, etc.) y la protección civil frente a ellas es una actividad pública (Fernando Pablo, 1989: 47), y de servicio público, «[...] que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes» conforme al art. 1 de la LSNPC. Por ello, su prestación se debe ajustar a los principios de continuidad o seguridad, mutabilidad, igualdad, calidad y acceso universal (Sánchez Morón, 2019: 798-803). Algunos destacan, sobre todos ellos, su carácter esencial y permanente (Franco García, 2014: 112-177).

Su condición de servicio público ha tenido tanto defensores (Ochoa Monzó, 1996: 159) como detractores (Barcelona Llop, 2007: 153 y 193), y no faltan quienes lo han admitido con ciertos matices (Agudo González, 2013: 45). Sin embargo, de la regulación actual resulta que estamos ante un servicio público *ex lege* de carácter singular (Ochoa Monzó, 1996: 155), entendido en un sentido amplio (Agudo González, 2013: 32), que tiene algunas características diferenciales de otros servicios públicos, pero con los que se asemeja en

<sup>4</sup> En este sentido, el FJ 3 de la Sentencia 155/2013, de 10 de septiembre, y las SSTC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 6, 148/2000, de 1 de junio, en su FJ 6, y 104/1989, de 8 de junio, en su FJ 3.

<sup>5</sup> Número I del preámbulo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y STC 123/1984, de 18 de diciembre, en su FJ 1, y STC 155/2013, de 10 de septiembre, en su FJ 3.

lo esencial, esto es, en la *publicatio* o asunción por parte de un ente público de la titularidad de la actividad prestacional (Tornos Mas, 2016: 198).

Es una actividad enormemente heterogénea (Lara Ortiz, 2017: 19-46). Esta heterogeneidad, que ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional<sup>6</sup>, se aprecia a nivel subjetivo y objetivo, y complica la identificación de algunas competencias estatales y autonómicas, pero no la hace imposible. Desde el punto de vista subjetivo, la heterogeneidad es consecuencia de la concurrencia de todas las Administraciones públicas territoriales a la gestión de emergencias, a lo que se añade la participación ciudadana. La heterogeneidad objetiva deriva de la diversidad de riesgos y emergencias, de la variedad de medios y servicios de intervención que pueden concurrir para atenderlas, y de las numerosas y singulares medidas que pueden resultar idóneas en cada una de las fases de desarrollo de la emergencia. También existe heterogeneidad por los diversos bienes jurídicos que esta actividad pretende proteger (Lara Ortiz, 2020: 13): el derecho a la vida y a la integridad física —art. 15 de la CE—; la salud —art. 43.1 y 2 de la CE—; el medio ambiente —art. 45.1 de la CE—, pues el peligro de contaminación conlleva una obligación positiva para los poderes públicos (Simón Yarza, 2012: 156-157); la seguridad en el trabajo o la garantía de la seguridad y salud de consumidores y usuarios —arts. 40 y 51 de la CE—; la propiedad privada —art. 33 de la CE—, y también el patrimonio público: cosas comunes, bienes de dominio público, bienes patrimoniales y bienes de interés público (López Ramón, 2011: 10). La diversidad objetiva existe también en el plano normativo por la concurrencia de normas de distinto origen: estatal, autonómico y local.

Consecuencia del alto grado de heterogeneidad, la gestión de cualquier emergencia requiere la interacción de las competencias estatales, autonómicas y locales, lo que ha dado lugar a un sistema integrado e integrador (Rodríguez del Cerro, 2015: 59-73), tras haberse superado algunos conflictos positivos de competencia planteados en un momento inicial.

La primera Ley de Protección Civil de 1985, ahora derogada, que «[...] estableció un primer marco normativo de actuación para la protección civil»<sup>7</sup>, hacía referencia en su exposición de motivos a los principios de unidad

<sup>6</sup> En este sentido, el FJ 3 de la Sentencia 155/2013, de 10 de septiembre, recoge lo ya indicado en las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio, que declararon que «[...] la “protección civil” [...] requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales».

<sup>7</sup> Preámbulo de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

nacional y solidaridad territorial —art. 2 CE—, y a las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa —art. 103 CE—. La LSNPC regula expresamente la coordinación y la cooperación, y se establecen diversos mecanismos de coordinación administrativa, muy interesantes por su enorme carácter integrador. La base de todo ello es la solidaridad administrativa que, como señaló el Tribunal Constitucional, es «[...] un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 CE)» (Real Ferrer, 2003: 161).

#### IV. TÍTULOS COMPETENCIALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA REGULACIÓN ADECUADA DE GESTIÓN DE CRISIS SANITARIAS

En la gestión de crisis sanitarias se ven implicadas las competencias del sistema sanitario y de salud pública, existiendo en este ámbito una distribución competencial diferente a la existente en materia de protección civil. Considerando que las emergencias sanitarias pertenecen al género de las «emergencias», y a la especie «sanitarias», la regulación de su gestión primero debería atender a la distribución competencial de la gestión de emergencias de protección civil, y después, en la medida en que afecten a la gestión de los recursos específicos sanitarios, deberían entrar en juego las competencias y recursos relativos a la salud y la sanidad con carácter complementario del SNPC, cuando a requerimiento del Ministerio del Interior se reclamen esos recursos —*ex* art. 35 LSNPC—, lo que también puede ocurrir a requerimiento de los responsables autonómicos de las carteras equivalentes a Interior, para su respectivo territorio.

Las competencias en materia de protección civil se definen a partir de la combinación de los títulos competenciales contenidos en los arts. 149.1.29.<sup>a</sup> y 148.1.22.<sup>a</sup> CE, y de la interpretación que de ellos se recoge en diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, especialmente, en las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre (ECLI:ES:TC:1984:123), y 133/1990, de 19 de julio (ECLI:ES:TC:1990:133), y en otras posteriores como son la Sentencia 155/2013, de 10 de septiembre (ECLI:ES:TC:2013:155), y la Sentencia 87/2016, de 28 de abril (ECLI:ES:TC:2016:87). De acuerdo con todo ello, en materia de protección civil la competencia básica corresponde al Estado por ser este el competente en lo referente a la seguridad pública, *ex* art. 149.1.29.<sup>a</sup> de la CE, pero concurre con las comunidades autónomas que tienen competencias sobre las policías locales, de acuerdo con el art. 148.1.22.<sup>a</sup> de la CE. Este precepto ha permitido que las competencias autonómicas se hayan desarrollado hasta llegar a consolidarse un sistema nacional en el que se integran con las del

Estado, e incluso con las de las entidades locales, que son menores pero necesarias para incrementar la eficiencia del servicio público que estamos tratando, dada la cercanía del órgano prestador con el ciudadano (Parada Vázquez, 2007: 41-42), para cuya finalidad se les ha dotado de las potestades instrumentales necesarias, como declaró la STC 32/1981 (Porrás Ramírez, 2005: 214).

Los estatutos de autonomía de primera generación no contenían referencia a la protección civil, a excepción del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, que sí la mencionaba (Menéndez Rexach y De Marcos Fernández, 2010: 37; Lara Ortiz, 2015: 78). La mayoría de los estatutos de autonomía reformados a principios de siglo XXI han recogido expresamente competencias autonómicas de protección civil (Pérez Sánchez y Gestoso de Miguel, 2014: 102), como consecuencia de la reserva estatutaria concebida de una manera sistémicamente abierta, que permite la ampliación competencial autonómica más allá de las previsiones constitucionales (Cámara Villar, 2009: 272), aproximando las competencias exclusivas y las de desarrollo legislativo (García Fernández, 2013: 357), pero sin poder reducir las competencias estatales, que surgen de la misma Constitución (Biglino Campos, 2012: 16). Las competencias autonómicas se subordinan a las estatales en casos de emergencias de interés nacional, siendo esto consecuencia directa de que la competencia exclusiva sobre la seguridad pública sea competencia estatal<sup>8</sup>. Así, ese interés nacional existe cuando se activa alguno de los casos regulados por el llamado derecho de excepción (Álvarez Conde, 2008: 496), regulación que permite controlar el ejercicio del poder ante situaciones excepcionales (grandes calamidades y catástrofes), evitando situaciones arbitrarias (Aba-Catoria, 2011: 319). También existe interés nacional cuando la emergencia es de carácter supraterritorial, afectando a diversas comunidades autónomas, y cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección o coordinación de carácter nacional que solo el Estado puede realizar, ya que ningún Gobierno autonómico tiene competencia en el territorio de otra autonomía, dado el principio de territorialidad consolidado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional —así en SSTC 13/1988 (FJ 2), 48/1988 (FJ 44), 49/1988 (FJ 30), 40/1998 (FJ 45), 80/2012, 79/2017— (Agudo González, 2018: 102-103).

Ante emergencias sanitarias y con carácter complementario pueden entrar en juego las competencias sobre sanidad, de modo que corresponde al Estado la competencia exclusiva en la regulación de las «bases y coordinación

---

<sup>8</sup> STC 123/1984 (FJ 4) y STC 133/1990 (FJ 5.d).

general de la sanidad»<sup>9</sup>, conforme al art. 149.1.16.º CE, bases que las comunidades autónomas pueden desarrollar, siendo sus competencias de desarrollo y ejecución prestacional (Font i Llovet, 2016: 257), sin que sea posible que las competencias estatales agoten el desarrollo de lo básico hasta tal punto de vaciar las competencias autonómicas, como indicó la STC 98/2004, en su FJ 7 (Arrese Iriondo, 2016: 228-229), aunque la coordinación general de todo el sistema sanitario corresponde al Estado, como destacó la STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2 (*ibid.*: 232).

Si en la gestión de una emergencia sanitaria se produce alguna colisión entre los títulos competenciales de seguridad pública y de sanidad, el conflicto debe resolverse a favor de la seguridad pública (Fernández Farreres, 1985: 204), donde la actividad de gestión de emergencias tiene su base.

## V. NECESIDAD Y SUFICIENCIA DE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA ANTE CRISIS SANITARIAS

Mucho se ha discutido en los últimos meses sobre la necesidad de la declaración del estado de alarma, y la suficiencia y adecuación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, y de sus sucesivas prórrogas<sup>10</sup>. Otras tantas críticas ha recibido el segundo estado de alarma aprobado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y su prórroga por seis meses aprobada por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre.

En la regulación actualmente vigente la solución normativa que ofrece nuestro ordenamiento jurídico ante epidemias y pandemias es la declaración del estado de alarma, convirtiéndose automáticamente en una emergencia de interés nacional, por aplicación del art. 28.1 de la LSNPC y el art. 1.2.a) del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil (en adelante, NBPC), en relación con el art. cuarto b) de

<sup>9</sup> Lo básico es «lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia», como indicó la STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 6, y la STC 22/2012, de 16 de febrero, en su FJ 3.

<sup>10</sup> El estado de alarma se prorrogó por seis veces con la autorización del Congreso de los Diputados, con el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril; el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril; el Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo; el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, y el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio.

la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio. No existe previsión ante emergencias sanitarias de menor alcance y es aquí donde falta desarrollo normativo.

Así, el art. 11 de la LO 4/1981 ha permitido, para gestionar la pandemia de la COVID-19 en España: limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos, medida que recogen el art. 7 del RD 463/2020 y los arts. 5 a 10 del Real Decreto 926/2020; practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias con los arts. 8 y 13 del RD 463/2020 y art. 11 del Real Decreto 926/2020; intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los ministerios interesados, a través del art. 13 del RD 463/2020, y adoptar medidas para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apdo. d) del art. cuarto, medida que se contempló en los arts. 15 y ss. del RD 463/2020. De todas estas medidas, la más polémica ha sido la imposición de limitaciones a la movilidad, que afectan a las libertades del art. 19 de la CE, especialmente a la libertad de circulación, considerada, además, un derecho humano en el art. 13.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (Piñar Mañas, 1980: 210), lo que permite su reconocimiento en países que no la tienen constitucionalizada (Ruiz Vieytez, 2012: 134), pues los derechos fundamentales y libertades públicas son derechos humanos constitucionalizados (Gómez Montoro, 2019: 55). Algunos autores también consideraron que las restricciones supusieron su suspensión (Fernández de Casadevante Mayordomo, 2020: 131)<sup>11</sup>, y no su limitación, lo que les lleva a sostener la insuficiencia del estado de alarma, considerando que las medidas de confinamiento hubieran requerido un estado de excepción (Álvarez García, 2020: 20), adoptado con la formalidades previstas en el art. 13 de la LO 4/1981, en relación con el art. 55 de la CE, que prevé la suspensión de la libertad de circulación cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio. El TC en Sentencia de 14 de julio de 2021 (recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020) ha declarado la inconstitucionalidad de la medida de confinamiento contenida en el artículo 7 del RD 463/2020, al entender que

---

<sup>11</sup> La suspensión podría equipararse a la derogación temporal admitida por el art. 15 CEDH, que permite la derogación de los derechos que regula en caso de «guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación», y que fue admitida en las SSTEDH de 10 de julio de 2001, asunto *Marshall c. Reino Unido*, de 25 de mayo de 1993, asunto *Brannigan y McBride c. Reino Unido*, o de 16 de septiembre de 2014, asunto *Hassan c. Reino Unido*.

realmente suspendió la libertad de circulación por la alta intensidad de las restricciones impuestas (FJ5), aunque a ello se llega con cinco votos particulares en contra.

En nuestra opinión, el debate se debe centrar en la extensión de las medidas adoptadas. La distinción entre limitación de la movilidad y suspensión de la libertad de circulación es, *a priori*, realmente difícil de realizar (Requejo Rodríguez, 2001: 115), pero en cualquiera de los casos la interpretación de las medidas limitativas siempre debe ser restrictiva (Vidal Prado y Delgado Ramos, 2011: 261). Para dirimir si llega a ser realmente una suspensión de derechos deben valorarse la proporcionalidad de la medida y su carácter imprescindible. La proporcionalidad se ha considerado la principal referencia para modular la magnitud e intensidad de las medidas adoptadas (Pardo, 2020: 41). En este sentido, tales limitaciones son consideradas en la breve exposición de motivos del Real Decreto 463/2020 y en la del Real Decreto 926/2020 como imprescindibles para hacer frente a la situación y proporcionadas a su extrema gravedad. Las restricciones a la movilidad impuestas por el Real Decreto 463/2020 permitieron controlar la expansión de la pandemia en la primera ola, como se puede apreciar al comparar los datos de infectados y fallecidos de principios de abril y junio de 2020 (Ibañes y Fernández Bustelo, 2020; *RPP noticias*, 2020), por lo que sí han sido medidas imprescindibles.

En relación con la averiguación de su proporcionalidad, esta tarea requiere una ponderación entre la seguridad pública y las libertades ciudadanas. Ambos valores en conflicto mantienen una relación sinérgica, hasta el punto de que ambos se han considerado un binomio inseparable (Bustos Ramírez, 2006: 161; Welzel, 1962: 251; Atienza, 1985: 115). En sentido similar se pronuncian el art. 1 de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y la STC 19/1985, de 13 de febrero (FJ 1), que declaró que «[...] el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la Constitución es un componente esencial del orden público».

En el caso de la gestión de la COVID-19, podría haberse considerado indicativo de que estamos ante una limitación y no ante una suspensión de la libertad de circulación el hecho de que se contemplaban excepciones generales en la propia norma, ya que cualquier persona podía desplazarse por los motivos recogidos en el art. 7 del Real Decreto 463/2020 que no son tasados a la vista de su letra h), que permitió el desplazamiento para realizar cualquier «otra actividad de análoga naturaleza». Igualmente, en los arts. 5.h) y 6.k) del Real Decreto 926/2020. Sin embargo, la STC de 14 de julio de 2021 basa la inconstitucionalidad de la medida de confinamiento, contenida en el artículo 7 del RD 463/2020, en el hecho de que se trata de un caso de suspensión de la libertad de circulación, por la alta intensidad de las restricciones impuestas y

porque las posibilidades de circular se configuraron como excepciones condicionadas de las restricciones a la libre circulación (FJ5). Se sigue, así, la tesis del TEDH en los casos *Guzzardi contra Italia* (Sentencia de 6 de noviembre de 1980), *Amuur contra Francia* (Sentencia de 25 de junio de 1996), y *Engel contra Holanda* (Sentencia de 8 de junio de 1976), entre «privación» y «restricción de libertad» no hay más que una diferencia de grado o de intensidad, no de naturaleza o de esencia.

La falta de nitidez para diferenciar limitación y suspensión de derechos fundamentales y libertades públicas no debe implicar la declinación de las demás garantías que el ordenamiento jurídico requiere (Fernández Segado, 1983: 37). Particularmente, las garantías formales, que sí se observaron tanto para la declaración del estado de alarma como para sus prórrogas, acordadas por el Gobierno mediante decreto del Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados, conforme al art. 116.2 CE, requisitos que, para aprobar las prórrogas, son los mismos requerimientos formales que los exigidos para acordar el estado de excepción, *ex* art. 116.3 CE, por lo que cabría plantearse si, al menos, las limitaciones impuestas durante las prórrogas del estado de alarma quedan legitimadas con independencia de su extensión, ya que «[...] el acto de autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma o el de la declaración y prórroga del de excepción, [...] no son meros actos de carácter autorizatorio, pues tienen un contenido normativo o regulador [...] son, todos ellos, decisiones con rango o valor de ley, 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», como recogió el FJ 9 de la STC 83/2016, de 28 de abril, al resolver el recurso de amparo interpuesto con ocasión del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

## VI. LA ALTERNATIVA LÓGICA PARA GESTIONAR EMERGENCIAS SANITARIAS DE DIFERENTE GRADO DE RELEVANCIA

La única previsión contenida en nuestro ordenamiento jurídico para gestionar crisis sanitarias se encuentra en la LO 4/1981, que prevé la declaración del estado de alarma en estos casos, clasificados por el art. 28.1 de la LSNPC como emergencia de interés nacional y, por tanto, de competencia estatal. Sin embargo, ¿cómo gestionar emergencias sanitarias sin llegar a un estado excepcional? La clave está en el desarrollo normativo del SNPC.

## 1. UN SISTEMA INTEGRADO DESDE EL PUNTO DE VISTA ORGANIZATIVO

En el SNPC concurren las competencias estatales de seguridad pública (art. 149.1.29.<sup>a</sup> de la CE), las competencias autonómicas para regular sus propias policías locales (art. 148.1.22.<sup>a</sup> CE y los respectivos estatutos de autonomía), e incluso las competencias locales del art. 25.2.c) de la Ley reguladora de Bases de Régimen Local, que atribuye competencia a las corporaciones locales en materia de protección civil y prevención y extinción de incendios (De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, 2013: 71).

Desde el punto de vista organizativo, la Red de Vigilancia en Salud Pública y el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, que actúan solo en el ámbito sanitario, tienen órganos equivalentes en el ámbito de Protección Civil, como son, respectivamente, la Red Nacional de Información sobre Protección Civil (art. 9 LSNPC), la Red de Alerta Nacional de Protección Civil (art. 12 LSNPC), y el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil (art. 18 de la LSNPC). Sin embargo, dentro del SNPC la organización administrativa es mucho más completa y dispone de mecanismos de coordinación de diversos servicios pertenecientes a diferentes Administraciones públicas, en todas las fases para hacer frente a emergencias diversas, lo que favorece la eficacia de esta actividad pública, en los términos del art. 103.1 CE (Vaquer Caballería, 2011: 102), respetando los principios de coexistencia y complementariedad, y los de unidad, autonomía e interés general, que rigen nuestro sistema autonómico (Cerrillo i Martínez, 2004: 260; Muñoz Machado, 1982: 203-206).

Así, en la fase de prevención nuestro SNPC dispone de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, del Fondo Nacional de Prevención de Emergencias, y de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil que creó la LSNPC de 2015. La Red de Alerta debería conectarse con la Red de Vigilancia en Salud Pública para gestionar emergencias sanitarias, y con instrumentos digitales de detección de posibles contagios, actualmente emergentes, lo que, desde luego, abre otros debates jurídicos sobre la gestión de datos personales protegidos, y su transmisión, admitida por motivos de salud por la Agencia Española de Protección de Datos (Aberasturi Gorriño, 2011: 332)<sup>12</sup>, o debates sobre la posible vulneración del derecho a la intimidad, como derecho al secreto sobre la esfera de la vida personal (Ocón, 2018: 330). Estos sistemas de detección de alertas epidemiológicas ya se habían considerado útiles en estudios anteriores (Hernández-Aguado, Lumbreras y

---

<sup>12</sup> En este sentido consta en el Expediente n.º TI/00017/2009, de 11 de mayo de 2009, de la AEPD.

Jarrín, 2006: 473; Del Pozo Irribarría y Nuez Vicente, 2012: 81). Así configurada, la Red de Alerta de Protección Civil permitiría integrar los datos epidemiológicos que ofrece la Red de Vigilancia en Salud Pública con otros datos relevantes relativos a la movilidad de las personas dentro del territorio nacional, e incluso en la Unión Europea, ya que todo ello, además, podría ser objeto de tratamiento a través de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, que, gestionada a través del Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, permite la comunicación e intercambio de información en el marco de la Unión Europea, a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión. La comunicación con otros organismos internacionales para intercambiar informaciones también es posible, aplicando el art. 18.1.e) de la LSNPC, lo que favorece una mejor acción preventiva.

En la fase de planificación, una mejora normativa para la gestión de crisis sanitarias implica que se aprueben planes de gestión de emergencias sanitarias, ahora inexistentes en los términos que sí los hay para hacer frente a otras emergencias, y que en el trámite de informe del Consejo Nacional de Protección Civil para su aprobación debería verificarse que en todos los planes existen criterios objetivos y homogéneos por los que una emergencia de este tipo debe ser considerada emergencia local, autonómica o estatal. Ello generaría uniformidad en la determinación de la competencia para activar el plan correspondiente y el mando que dirigiría la intervención en cada caso, y perfilaría los criterios de reclasificación de una emergencia real, lo que permitiría pasar de una gestión local a una autonómica, y viceversa, y de una autonómica a otra estatal, y a la inversa, en cumplimiento del art. 4.k) de la NBPC, que establece que los planes territoriales incluirán la articulación «[...] de los Planes de los distintos niveles territoriales, con homogeneidad de planteamientos, terminología y contenidos», con el fin de que puedan integrarse, en caso necesario, en otros planes de ámbito superior. Esto es algo esencial porque, como se ha visto en la gestión de la pandemia por COVID-19, no todo el territorio español ha tenido el mismo nivel de afectación epidémica, y esta, además, ha fluctuado a lo largo de los meses.

En la fase de intervención, la LSNPC integra los centros de coordinación operativa autonómicos en el SNPC, con ello las competencias autonómicas salen reforzadas por su reconocimiento e incorporación a este. Pero, con la regulación actual, al no existir planes de emergencia ante crisis sanitarias de ámbito regional (autonómico o local), la intervención operativa se debe dirigir por el Estado, conforme al art. 28 de la LSNPC y concordantes, y la STC 133/1990, porque es necesario activar el estado de alarma. Esto se superaría si contáramos con planes territoriales ante emergencias sanitarias.

Finalmente, en la fase de recuperación no existen mecanismos de coordinación pero todas las Administraciones territoriales pueden realizar acciones de reconstrucción respetando las competencias de las demás Administraciones con competencias concurrentes.

Todos los mecanismos indicados funcionan continuamente en el SNPC, sin necesidad de estado de alarma u otro estado excepcional.

## 2. LA GESTIÓN DE LAS FASES DE LA EMERGENCIA SANITARIA

Si analizamos el conjunto normativo que se ha aprobado desde mediados de marzo de 2020 en España, vemos que tales normas se están refiriendo implícitamente a cada una de las fases de las emergencias de protección civil definidas en el art. 3 de la LSNPC. Es imposible aquí hacer una referencia a todas ellas, dada la magnitud de la respuesta normativa, pero podemos destacar en la fase de prevención 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 la COVID-19 y sus prórrogas; 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, y la Resolución de 29 de junio de 2020, de la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación, relativa a los controles sanitarios a realizar en los puntos de entrada de España.

Asimilables a la fase de planificación, entre otras normas, destacamos la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, y la Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, que regulan la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1, la fase 2 y la fase 3 (respectivamente) del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

Correspondiente a lo que consideramos fase de intervención, además de todas las medidas adoptadas por el Real Decreto 463/2020 y sus prórrogas, podemos incluir la Orden SND/404/2020, de 11 de mayo, de medidas de vigilancia epidemiológica de la infección por SARS-CoV-2 durante la fase de transición hacia una nueva normalidad, y, por supuesto, corresponde a esta fase el despliegue de la Unidad Militar de Emergencias en la llamada operación Balmis (EMAD, 2020), cuya intervención se basa en el art. 37 de la LSNPC.

Finalmente, asimilable a la fase de recuperación, entre otras muchas normas, destaca el Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19, así como el 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, y el Real Decreto Ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

En todas las fases también las comunidades autónomas han adoptado medidas en el marco de sus respectivas competencias.

La aprobación de normas para gestionar la pandemia, asimilables a cada una de las fases de gestión de emergencias de protección civil, pone de manifiesto que la gestión de las crisis sanitarias puede seguir el mismo esquema que la resolución de emergencias de otros tipos, lo que apoya la tesis que aquí defendemos.

### 3. CONSIDERACIONES PARA EL DISEÑO DE LOS PLANES DE GESTIÓN DE CRISIS SANITARIAS

Los principios que deben guiar la redacción, interpretación y aplicación de los planes de emergencias sanitarias son los de coordinación, cooperación administrativa, y solidaridad. Todos ellos han sido ya incorporados en la normativa de gestión de emergencias. Además, el principio de cautela o precaución puede ser identificado con la prevención, que esta normativa específica contempla como esencial (Cierco Seira, 2004: 76).

Los planes deben diseñarse sobre el sistema de competencias del SNPC, definidas a partir de los arts. 149.1.29.<sup>a</sup> y 148.1.22<sup>a</sup> CE, y cuya interacción y límites han sido ya clarificados por el Tribunal Constitucional. Las competencias de sanidad se deben considerar accesorias para hacer frente a emergencias sanitarias, de conformidad con el art. 35 de la LSNPC en relación con el art. 14.h) y el 33.1 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública.

Las crisis sanitarias suelen requerir la limitación de la libertad de movimiento para evitar contagios, y ello debe ser tenido en cuenta en la planificación de su gestión. En relación con las posibilidades de su regulación, cabe destacar que el art. 7 bis n.º 1 de la LSNPC impone a los ciudadanos y personas jurídicas, además de otras obligaciones específicas, un deber general de colaborar, personal o materialmente, en caso de emergencias a requerimiento de la autoridad competente, deber que emana del art. 30.4 de la Constitución. El art. 7 *ter* LSNPC impone también un deber de cautela y autoprotección. Además, el apdo. 5 del mismo art. 7 bis de la LSNPC hace referencia a la posibilidad de adoptar medidas restrictivas de derechos, determinándose que deberán tener una vigencia limitada al tiempo estrictamente necesario para hacer frente a las emergencias y adecuadas a la situación. Estos preceptos deben considerarse normativa básica de la regulación de protección

civil y, por tanto, de obligatoria aplicación en todo el territorio nacional, lo que legitima la aplicación del régimen sancionador de protección civil en caso de incumplimiento en todo el Estado. Ahora bien, ¿ofrece la LSNPC cobertura suficiente a las restricciones de movilidad al ser una norma con rango de ley y no una ley orgánica? ¿Es suficiente para imponer restricciones a las libertades previstas en el art. 19 de la CE?

Atendiendo a las previsiones de los arts. 55 y 81 de la CE, la suspensión de derechos fundamentales y libertades públicas y su desarrollo normativo requieren una ley orgánica. Sin embargo, resulta insuficiente para regular tales restricciones la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, que actualmente recoge la posibilidad de adoptar medidas individuales y generales para controlar el riesgo de transmisión de la epidemia, porque esta ley está totalmente desvinculada del art. 30.4 de la CE, y no define cuándo procede recortar las libertades ciudadanas, siendo necesaria una norma de igual rango normativo que determine los parámetros objetivos que permitan ponderar su aplicación en el caso individualizado.

Lo más coherente con el ordenamiento jurídico, considerado en su conjunto, es que las restricciones a las libertades del art. 19 de la CE sean recogidas en una ley orgánica complementaria de la LSNPC, o modificar esta a través de una ley orgánica para introducir restricciones de este tipo en ella, y que deben contemplarse en relación con las obligaciones ciudadanas previstas en esta. Estas limitaciones deberían ser reguladas de forma genérica para su posible aplicación a todas las emergencias, cuando se activen los correspondientes planes de emergencia y las prevean, una vez cumplidas las condiciones objetivas previstas para su posible aplicación. Ello insuflaría seguridad jurídica en su aplicación y homogeneidad en todo el territorio español, cuando se activasen los niveles más graves de la emergencia en todos los planes territoriales.

A tal efecto, son criterios objetivos para marcar el umbral de gravedad que permita imponer tales limitaciones, y que la ley orgánica propuesta debería incluir ante emergencias sanitarias: que estas sean consideradas pandemia por la Organización Mundial de la Salud, que haya una ratio determinada de infectados por número de población, que la tasa de incidencia acumulada refleje el riesgo de alto grado de afectación, así como la relación del número de casos con los recursos asistenciales de carácter sanitario. Otros indicadores que pueden ser tenidos en cuenta dependen de las características de la enfermedad, el proceso de implantación de los diferentes medios de prevención de contagio del virus, así como el estado de la ciencia médica en el descubrimiento de la infección, indicadores que se han tenido en cuenta para otras finalidades, como la determinación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas ante otras epidemias o enfermedades, como

indicadores objetivos de que la Administración competente debe actuar para prevenir o tratar la enfermedad (Muga Muñoz, 1995: 279; García Álvarez, 1996: 414 y 419; Cominges Cáceres, 2001: 222). La determinación objetiva de cuándo debe actuar la Administración conlleva la consecuencia de que si no lo hace se consolida el requisito de antijuridicidad del daño, por el incumplimiento de obligaciones de hacer o de no hacer establecidas claramente en las normas (Sánchez Sáez, 2009: 128). La concreción objetiva de cuándo deben aplicarse restricciones facilitaría, además, el control judicial de los actos administrativos que las impongan, puesto que la potestad de autotutela administrativa queda limitada por el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas (López Ramón, 1988: 95), cuya garantía es el control judicial, frente a las limitaciones para aplicar este control a las medidas acordadas directamente en el decreto que acuerde el estado excepcional, por ser un híbrido, mitad norma jurídica y mitad acto administrativo (Garrido López, 2017: 46-49). Además, la existencia de una nueva ley orgánica que desarrolle las medidas que se puedan adoptar en aplicación del art. 116 de la CE permitiría justificar el sistema sancionador que pudiera acompañar a las medidas adoptadas (Cano Campos, 2020).

La inexistencia de una ley orgánica en los términos indicados genera algunos problemas jurídicos incluso aunque se aprueben planes de gestión de emergencias sanitarias en cada nivel territorial, porque seguirá siendo necesario acudir a la declaración del estado de alarma para imponer restricciones a la movilidad en los casos de más gravedad, que pueden ser de ámbito nacional o de ámbito regional, en el territorio de una comunidad autónoma o parte de esta como prevé el art. 5 de la LO 4/1981. El mayor inconveniente en este escenario son las posibles reticencias de los Gobiernos autonómicos a solicitar la declaración del estado de alarma parcial en el territorio autonómico, porque, con ello, sienten que sacrifican sus competencias al pasar automáticamente a ser consideradas emergencias de interés nacional conforme al art. 28 de la LSNPC, con la consecuencia de la atribución del mando de su gestión al Ministro del Interior. Esto debe ser solucionado para que los Gobiernos regionales y locales, incluso el Estado, deban actuar cuando concurren los presupuestos objetivos activando sus planes territoriales sin llegar a ser siempre necesario acudir al estado de alarma. Es por ello que la propuesta de que se apruebe una ley orgánica según lo expuesto y se desarrollen los planes de emergencia van de la mano.

El desarrollo del SNPC evitaría que el Estado tuviera que declarar el estado de alarma autonómico como única medida posible, debiendo ser esta una medida subsidiaria ante la inactividad autonómica o incumplimiento de la obligación de activar los planes territoriales por una comunidad autónoma,

y quedando, en todo caso, descartada la aplicación del art. 155 de la CE, que es la *ultima ratio* para salvaguardar intereses generales (Vírgala Foruria, 2005: 59).

Por otro lado, la conveniencia de que se desarrollen los planes territoriales de emergencias sanitarias debe ajustarse a las previsiones del art. 5.1 de la NBPC, que determina el contenido esencial de los planes de emergencia especiales para hacer frente a los riesgos específicos cuya naturaleza requiera una metodología técnico-científica adecuada para cada uno de ellos. Uno de los elementos que se deben incluir en los planes es la identificación y análisis del riesgo y la evaluación de sus consecuencias. Respecto a la determinación de los niveles de riesgo, su concreción puede ser realizada considerando los niveles de emergencia que aplica la Organización Mundial de la Salud, pero asimilándolos a la escala interna nacional, que gradúa la intervención pública, dependiendo del grado de afectación de la salud pública y la respuesta requerida para controlarla (OMS, 2020; 2013).

Respecto de la evaluación del riesgo, puede realizarse considerando los parámetros indicados por la OMS, que incluyen los principios científicos y las pruebas científicas disponibles y otras informaciones pertinentes, la evaluación del riesgo para la salud humana, y el riesgo de propagación internacional de la enfermedad<sup>13</sup>.

Finalmente, en relación con los recursos aplicables para la gestión de la crisis, la reconducción de las emergencias sanitarias a las emergencias de protección civil permite la aplicación de todos los recursos y servicios incardinados en el SNPC, incluso de los que este considera complementarios, y con ello se superan otros debates, como, por ejemplo, el derivado de la intervención de las Fuerzas Armadas, o la utilización de lenguaje militar, lo que en ningún caso supone la militarización de un servicio civil, como aclaró el Tribunal Constitucional en el caso del estado de alarma originado en 2010 por la crisis de los controladores aéreos (Vidal Prado y Delgado Ramos, 2011: 256), dado que las Fuerzas Armadas, y en particular la UME, son servicios que pueden ser llamados conforme al SNPC, al contar con recursos materiales y personales extraordinarios, que pueden ser adaptados a las circunstancias generadas por nuevos riesgos (Alli Turrillas, 2007: 542-543), en defensa de valores y bienes jurídicos fundamentales para el ciudadano.

---

<sup>13</sup> En este sentido, el *Reglamento Sanitario Internacional* (2016), tercera edición, OMS, p. 18.

## VII. CONCLUSIONES

La gestión de la crisis sanitaria originada por la COVID-19 ha evidenciado algunas deficiencias normativas que parten de no identificarse tal crisis con una emergencia de protección civil, más allá de lo previsto en el art. 28 de la LSNPC, que se remite a la LO 4/1981. La adecuada configuración de estas como emergencias de protección civil permite aplicar todos los recursos, servicios de intervención y mecanismos de coordinación administrativa previstos en el SNPC, instrumentados sobre una distribución competencial clara basada en la seguridad pública, donde las competencias en materia de sanidad no quedan excluidas pero son complementarias del SNPC. Permite también desarrollar una normativa adecuada para gestionar crisis sanitarias sin llegar a decretarse un estado excepcional, sobre un sistema estructuralmente muy organizado, y que tan solo requiere dos medidas normativas para atender crisis sanitarias. La primera es la aprobación de una ley orgánica que regule las limitaciones de derechos fundamentales y libertades públicas, y determine los criterios objetivos que permiten activar restricciones de movilidad ante emergencias en general, incluyendo crisis sanitarias, respecto de las que deberían concretarse los presupuestos objetivos que determinan la adopción de tales medidas, con base en los criterios de proporcionalidad y necesidad. La segunda es el desarrollo de planes especiales de actuación ante crisis sanitarias en cada nivel territorial, cumpliendo las previsiones de la NBPC. Todo ello permitirá gestionar crisis sanitarias con mayor seguridad jurídica y sin aplicar el derecho de excepción, posibilidad que puede mantenerse para los casos de extraordinaria gravedad, pero que no debería ser la fórmula ordinaria para gestionar crisis sanitarias.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aba-Catoria, A. (2011). El estado de alarma en España. *Teoría y realidad constitucional*, 28, 305-334. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.28.2011.6961>.
- Aberasturi Gorriño, U. (2011). Movimiento internacional de datos. Especial referencia a la transferencia internacional de datos sanitarios. *Revista de Administración Pública*, 186, 329-369.
- Agudo González, J. (2013). Función pública y servicio público: análisis desde la perspectiva de la legislación en materia de protección civil. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 86, 13-48. Disponible en: <https://doi.org/10.46735/raap.n86.1011>.
- (2018). La extraterritorialidad de las actuaciones jurídico-administrativas de las comunidades autónomas. *Revista de Administración Pública*, 206, 99-145. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.206.04>.

- Alli Turrillas, J. C. (2007). La reforma de las leyes militares en el contexto de los cambios en la seguridad y la defensa. *Revista de Administración Pública*, 174, 537-598.
- Álvarez Conde, E. (2008). *Curso de Derecho Constitucional*, vol. I. Madrid: Tecnos.
- Álvarez García, F. J. (2020). Estado de alarma o de excepción. *Estudios Penales y Criminológicos*, 40, 1-20.
- Álvarez García, V. (2020). El coronavirus (covid-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 86, 6-21. Disponible en: <https://doi.org/10.15304/epc.40.6706>.
- Amoedo-Souto, C. A. (2020). Vigilar y castigar el confinamiento forzoso problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria. *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 86-87, 66-77.
- Arrese Iriondo, M. N. (2016). Competencia de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad y asistencia sanitaria a las personas migrantes en situación irregular. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 47-48, 210-243.
- Arruego, G. (2019). Los confines del derecho fundamental a la vida. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 111-137. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepcl/redc.115.04>.
- Atiienza, M. (1985). *Introducción al Derecho*. Barcelona: Barcanava.
- Baño León, J. M. (2020). Confusión regulatoria en la crisis sanitaria. *Diario del Derecho Iustel*, 30-10-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3fVHWVR>.
- Barcelona Llop, J. (2007). *La protección civil municipal*. Madrid: Iustel.
- Biglino Campos, P. (2012). Un complejo modelo de distribución de competencias que necesita otras garantías. *Revista de Administración Pública*, 187, 11-29.
- Boix Palop, A. (2020). El baile «agarrao» entre Estado, comunidades autónomas y jueces para una mejor gestión de la pandemia de covid-19. *Diario del Derecho Iustel*, 13-8-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3cnF1TH>.
- Brufao Curiel, P. (2012). El régimen jurídico de las sequías: crítica a la regulación extraordinaria y urgente de un fenómeno natural y cíclico propio del clima. *Revista de Administración Pública*, 187, 199-239.
- Bustos Ramírez, J. J. (2006). Seguridad ciudadana y seguridad jurídica. *Nuevo Foro Penal*, 70, 159-167.
- Cámara Villar, G. (2009). Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85, 259-298.
- Candia Falcón, G. (2016). Ponderación y constitución viviente como expresión del mismo fenómeno constitucional: la experiencia norteamericana. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 107, 41-74. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepcl/redc.107.02>.
- Cano Campos, T. (2020). Estado de alarma, sanciones administrativas y desobediencia a la autoridad. *Seguridad pública, derecho administrativo sancionador y derechos fundamentales* [blog], 8-5-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3z5s18l>.
- Carmona Contreras, A. (2020). Pandemia y restricción de derechos fundamentales. *Diario del Derecho Iustel*, 26-10-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3inn7UY>.

- Cerrillo i Martínez, A. (2004). La solidaridad autonómica en un mundo globalizado. *Revista de Administración Pública*, 165, 237-273.
- Cierco Seira, C. (2004). El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitario y español. *Revista de Administración Pública*, 163, 73-125.
- (2005). Epidemias y derecho administrativo. Las posibles respuestas de la Administración en situaciones de grave riesgo sanitario para la población. *DS: Derecho y salud*, 13 (2), 211-256.
- Cominges Cáceres, F. (2001). Análisis jurisprudencial de la responsabilidad administrativa por contagio de hepatitis C. *Revista de Administración Pública*, 155, 193-222.
- Cotino Hueso, L. (2020a). Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria. *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 86-87, 88-101.
- (2020b). Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus. *Diario La Ley*, 960, 1-17.
- Cubero Marcos, J. I. (2017). La vis expansiva de los derechos fundamentales y su incidencia en la configuración y exigibilidad de los derechos sociales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 110, 105-140. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.110.04>.
- De la Morena, L. (1986). La «seguridad pública» como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos. *Revista de Administración Pública*, 109, 321-362.
- De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (2013). Ley, derechos fundamentales y libertades económicas: la intervención local en servicios y actividades. *Revista de Administración Pública*, 192, 53-97.
- De la Sierra, S. (2020). Lectura de urgencia de las reacciones frente al COVID-19 desde una óptica jurídica internacional y comparada. *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 86-87.
- Del Pozo Irribarría, J. y Nuez Vicente, C. (2012). Las tecnologías de la comunicación y la salud pública. *Tecnologías de la comunicación, jóvenes y promoción de la salud*, 72-88.
- Delgado del Rincón, L. E. (2018). El derecho a la protección de la salud de los inmigrantes en situación administrativa irregular: reflexiones críticas sobre la reciente jurisprudencia constitucional acerca de las restricciones introducidas por el Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, 287-314. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.112.09>.
- Doménech Pascual, G. (2020). Responsabilidad patrimonial del Estado por la gestión de la crisis del COVID-19. *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 86, 102-109.
- EMAD (2020). La operación 'Balmis' despliega a más 2500 efectivos en 172 ciudades para el control del virus COVID-19. *Estado Mayor de la Defensa Ministerio de Defensa (Gobierno de España)*, 24-3-2020. Disponible en: <https://bit.ly/2RrUCue>.
- Fernández de Casadevante Mayordomo, P. (2020). El derecho de emergencia constitucional en España: hacia una nueva taxonomía. *Revista de Derecho Político*, 107, 111-145. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.107.2020.27185>.

- Fernández Farreres, G. (1985). Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 203-232.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2020). Cuestiones constitucionales sobre el estado de alarma en España y la pandemia del COVID-19. *IEEE Documento de opinión* 43/2020.
- Fernández Segado, F. (1983). Naturaleza y régimen legal de la suspensión general de los derechos fundamentales. *Revista de Derecho Político*, 18-19, 31-58. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.18-19.1983.8235>.
- Fernández, T. R. (2012). Sobre los límites constitucionales del poder discrecional. *Revista de Administración Pública*, 187, 141-170.
- Fernando Pablo, M. (1989). El sistema de Protección Civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas. *Revista Vasca de Administración Pública*, 23, 47-72.
- Font i Llovet, T. (2016). Organización y gestión de los servicios de salud. El impacto del derecho europeo. *Revista de Administración Pública*, 199, 253-288. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.199.08>.
- Franco García, M. A. (2014). La protección civil en la mar: el sistema español de respuesta ante la contaminación marina accidental. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 43-44, 112-177.
- Frenk, J. y Gómez-Dantés, O. (2007). La globalización y la nueva salud pública. *Salud pública de México*, 2, 156-164. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.18-19.1983.8235>.
- García Álvarez, G. (1996). Presunción de falta y responsabilidad por la prestación de servicios sanitarios: la aplicabilidad en España de la experiencia francesa. *Revista de Administración Pública*, 140, 379-425.
- García Fernández, J. (2013). Un diagnóstico nada complaciente del Estado autonómico (a propósito del informe sobre España de Santiago Muñoz Machado). *Revista de Administración Pública*, 190, 349-366.
- Garrido López, C. (2017). Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 110, 43-73. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.110.02>.
- Georgieva, K. (2012). The indispensable organization. *International Review of the Red Cross*, 888, 1233. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1816383113000155>.
- Gómez Montoro, Á. J. (2019). La obsolescencia de los derechos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 47-79. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.02>.
- Hernández-Aguado, I., Lumbreras, B. y Jarrín I. (2006). La epidemiología en la salud pública del futuro. *Revista Española de Salud Pública*, 80, 469-474. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S1135-57272006000500005>.
- Ibañes, L. G. y Fernández Bustelo, M. (2020). La cifra de muertos por coronavirus en España vuelve a subir: 757 en las últimas 24 horas (2020). *El Mundo*, 8-4-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3pqBAkJ>.
- Izu Belllloso, M. J. (1991). El sistema de protección civil en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 69, 99-118.

- Lara Ortiz, M. L. (2015). Panorama normativo actual: consideración de la incidencia de la normativa de la Unión Europea a la luz de la nueva Ley sobre el Sistema Nacional de Protección Civil. En M. L. Lara Ortiz (dir.). *Curso sobre el desarrollo de las competencias de Protección Civil en la Generalitat Valenciana* (pp. 75 - 96). Castellón de la Plana: UJI-GVA.
- (2017). La heterogeneidad de la actividad pública de gestión de las emergencias y protección civil: intervención de los servicios provinciales. En R. Torres Saavedra (dir.). *Lecciones aprendidas de un incendio forestal. El incendio del Alto Palancia: actuaciones, coordinación, y repercusiones económicas* (pp. 19-46). Castellón de la Plana: Servicio de publicaciones de la Diputación de Castellón.
- (2020). *Sistema de Protección Civil*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- López Ramón, F. (1988). Límites constitucionales de la autotutela administrativa. *Revista de Administración Pública*, 115, 57-97.
- (2007). La evolución democrática de la defensa nacional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, 11-48.
- (2011). Teoría jurídica de las cosas públicas. *Revista de Administración Pública*, 186, 9-51.
- Martín Ríos, P. (2018). El derecho a la libertad personal frente a la «retención» policial con fines de identificación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, 87-113. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.112.03>.
- Melero de la Torre, M. C. (2018). Optimización de principios frente a limitación del gobierno: Dos concepciones del análisis de proporcionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114, 73-102. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc114.03>.
- Menéndez Rexach, A. y De Marcos Fernández, A. (2010). Protección civil y legislación. *Seguridad y Medio Ambiente*, 119, 34-44.
- Menéndez Rexach, A. et al. (2008). *Régimen jurídico de la Protección Civil: Legislación Estatal y Autonómica*. Madrid: Fundación Mapfre.
- Menéndez Rexach, A. y Marcos Fernández, A. de (2011). *Protección Civil y Emergencias. Régimen Jurídico*. Madrid: Wolters Kluwer España.
- Muga Muñoz, J. L. (1995). La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por el contagio de SIDA. *Revista de Administración Pública*, 136, 277-308.
- Muñoz Machado, S. (1982). *Derecho público de las Comunidades Autónomas I*. Madrid: Civitas.
- (2016). Regulación y confianza legítima. *Revista de Administración Pública*, 200, 141-172. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.200.08>.
- Nogueira López, A. (2020). Confinar el coronavirus. Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción. *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 86, 22-31.
- Ochoa Monzó, J. (1996). *Riesgos mayores y Protección Civil*. Madrid: McGraw Hill.
- Ocón, J. (2018). Derecho a la intimidad y registro de dispositivos informáticos: a propósito del asunto ‘Trabajo Rueda c. España’. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 327-343. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.113.11>.
- OMS (2013). *Marco de respuesta a emergencias* de la OMS. Washington, DC: OPS.
- (2020). *Definición de emergencias de grado 3 y 2 de la OMS*. Washington, DC. Disponible en: <https://bit.ly/3uXFLWm>.

- Onega López, J. R. (1986). Protección civil. *Boletín de Información*.
- Parada Vázquez, R. (2007). La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal. *Revista de Administración Pública*, 172, 9-77.
- Pardo, J. E. (2020). La apelación a la ciencia en el gobierno y gestión de la crisis de la covid-19. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2, 35-50. Disponible en: [https://doi.org/10.37417/RPD/vol\\_2\\_2020\\_272](https://doi.org/10.37417/RPD/vol_2_2020_272).
- Pascual Medrano, A. (2018). La interminable configuración del derecho fundamental a la integridad física. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114, 47-72. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc114.02>.
- Pérez Sánchez, J. A. y Gestoso de Miguel, L. (2014). Las comunidades autónomas en el sistema nacional de protección civil. *Cuadernos de Estrategia: España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*, 165, 99-142.
- Piñar Mañas, J. L. (1980). El derecho a la libertad de residencia y circulación de los extranjeros en territorio nacional. *Revista de Administración Pública*, 93, 199-212.
- Porras Ramírez, J. M. (2005). El autogobierno local en el estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 75, 211-238.
- Real Ferrer, G. (2003). La solidaridad en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 161, 123-179.
- Rebollo Puig, M. (1988). Sanidad preventiva y salud pública en el marco de la actual administración sanitaria española. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 239, 1403-1470. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/real.vi239.8556>.
- Requejo Rodríguez, P. (2001). ¿Suspensión o supresión de los derechos fundamentales? *Revista de Derecho Político*, 51, 105-138. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.51.2001.8820>.
- Revuelta Pérez, I. (2014). Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria. *Revista de Administración Pública*, 193, 83-126.
- Rodríguez del Cerro, M. (2015). Plan territorial de emergencia de la Comunitat Valenciana – un modelo integrado e integrador. En M. L. Lara Ortiz (dir.), *Curso sobre el desarrollo de las competencias de Protección Civil en la Generalitat Valenciana* (pp. 59-73). Castellón de la Plana: UJI-GVA.
- RPP noticias (2020). España: se registra el primer día sin fallecidos por coronavirus. 2-6-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3uYPY4D>.
- Ruiz Vieytez, E. J. (2012). La excepción constitucional australiana. El debate sobre la protección jurídica de los derechos y el modelo del diálogo institucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 95, 95-138.
- Salamero Teixidó, L. (2016). Derechos individuales frente a salud pública en la protección ante enfermedades contagiosas: propuestas de mejora del marco regulatorio vigente. *Gaceta Sanitaria*, 30 (S1), 69-73. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2016.04.021>.
- (2020). *Retos del derecho a la salud y de la salud pública en el siglo XXI*. Cizur Menor, Navarra: Aranzadi.
- Salmón, E. (2012). *Introducción al Derecho internacional humanitario*. Lima: Comité Internacional de la Cruz Roja.

- Sánchez Guitián, M. (2004). *La Protección Civil en España*. Madrid: Escuela Nacional de Protección Civil.
- Sánchez Morón, M. (2019), *Derecho Administrativo, Parte General*. Madrid: Tecnos.
- (2020). «Libre» designación y «libre» cese en la función pública: los límites de la discrecionalidad. *Revista de Administración Pública*, 211, 11-35. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.211.01>.
- Sánchez Sáez, A. J. (2009). La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por incendios forestales. *Revista de Administración Pública*, 179, 87-141.
- Simón Yarza, F. (2012). El llamado derecho al medio ambiente: un desafío a la teoría de los Derechos Fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 94, 153179.
- Sosa Wagner, F. y Fuertes, M. (2020). Alarma: otra chapuza más. *Diario del Derecho Iustel*, 28-10-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3x2Jq6B>.
- Tornos Mas, J. (2016). El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario. *Revista de Administración Pública*, 200, 193-211. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.200.10>.
- Vaquero Caballería, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 186, 91-135.
- Velasco Caballero, F. (2020). Estado de alarma y distribución territorial del poder. *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 86-87, 78-87.
- Vidal Prado, C. y Delgado Ramos, D. (2011). Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 92, 243-265.
- Vírgala Foruria, E. (2005). La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 73, 55-110.
- Welzel, H. (1962). *Naturrecht und materiale Gerechtigkeit*. Göttingen: Vandenhoeck-Ruprecht.