

EL DERECHO A CIRCULAR LIBREMENTE EN TIEMPOS DE PANDEMIA

ANTONIO ARROYO GIL*

Resumen

La libertad de circulación reconocida en el artículo 19 CE, sin perjuicio de su carácter autónomo, presenta unos contornos difíciles de acotar, dada su estrecha vinculación con la libertad personal (art. 17 CE). La determinación de su contenido y, fundamentalmente, del alcance de sus límites resultan determinantes para comprender cómo ha quedado afectada mediante las severas medidas adoptadas con ocasión de la declaración del estado de alarma.

Palabras clave

Libertad de circulación, libertad personal, derechos fundamentales, límites de los derechos fundamentales, suspensión de derechos fundamentales, estado de alarma, estado de excepción.

Abstract

The freedom of movement recognized in art. 19 CE, without prejudice to its autonomous nature, presents contours which are difficult to delimit, given its close link with personal freedom (art. 17 CE). The determination of its content and, fundamentally, the scope of its limits are decisive in order to understand how it has been affected by the severe measures adopted on the occasion of the declaration of the state of alarm.

Keywords

Freedom of movement, personal freedom, fundamental rights, limits to fundamental rights, suspension of fundamental rights, state of alarm, state of emergency.

* Profesor Ayudante Doctor (acr. Titular) de Derecho constitucional de la UAM, antonio.arroyo@uam.es.

El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto coordinado: «Diseño constitucional y calidad democrática (DICOCADE)» [Subproyecto 1: «El Control y responsabilidad política en el estado constitucional con especial referencia al Parlamento en el contexto multinivel (CORE)»] (PID2019-104414GB-C31 DER - IP: José Tudela Aranda).

SUMARIO: I. Acotación del tema. II. La autonomía del derecho a la libre circulación frente a la libertad personal. III. El contenido constitucional del derecho a la libre circulación. IV. Titularidad del derecho. V. Límites a la libertad de circulación. VI. La libertad de circulación en tiempos de pandemia. VII. A modo de conclusión. VIII. Un epílogo de urgencia. IX. Bibliografía.

I. ACOTACIÓN DEL TEMA

LA libertad de circulación o el derecho a circular libremente viene reconocido en el artículo 19 CE en los siguientes términos:

«Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.»

Como se puede apreciar, en el primer párrafo de este precepto se reconoce, solo a los españoles, un derecho fundamental (doble): el de «elegir libremente su residencia» y el de «circular por el territorio nacional». Cabe entender que el primero de ellos, el derecho a elegir libremente residencia, se circunscribe, al igual que el segundo, al «territorio nacional»; mientras que el segundo, el derecho a circular, se puede ejercer, al igual que el primero, «libremente». De manera más precisa, por tanto, lo que este primer párrafo del artículo 19 CE reconoce es el derecho de los españoles a elegir libremente su residencia en el territorio nacional, así como su derecho a circular de manera libre por dicho territorio (que comprende también las aguas interiores, el mar territorial y el espacio aéreo). Esta es, por tanto, la vertiente nacional del derecho previsto en el artículo 19 CE.

En el segundo párrafo se contiene, por el contrario, la que podríamos considerar vertiente internacional del derecho, al reconocer a los españoles el derecho a entrar y salir libremente de España, pero únicamente en los términos que la ley establezca. No es este, por tanto, un derecho de configuración constitucional, sino que queda sujeto a lo que en el futuro disponga el legislador, con un único límite expresamente previsto en el propio artículo 19 párrafo segundo CE: no se puede limitar ese derecho «por motivos políticos o ideológicos».

Sin desconocer las distintas facetas o vertientes que forman parte del contenido del derecho reconocido en el artículo 19 CE(1), en el presente trabajo centraremos

(1) Pese a que es una cuestión controvertida, el Tribunal Constitucional ha reconocido que «[e]l artículo 19 CE reconoce a ‘los españoles’ cuatro derechos fundamentales distintos: el derecho a elegir libremente su residencia, el derecho a circular por el territorio nacional, el derecho a entrar en España y el derecho a salir libremente del territorio nacional» (STC 72/2005, de 4 de abril; FJ 5). De otra opinión, DURÁN ALBA, J. F., «Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis “COVID-19”», en BIGLINO CAMPOS, P./DURÁN ALBA, J. F., *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el ordenamiento constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, p. 195.

nuestra atención única y exclusivamente en el derecho a circular libremente (o libertad de circulación) dentro del territorio nacional, sin diferenciar entre españoles y extranjeros, y prescindiendo de toda la problemática asociada a la entrada y salida del territorio español, en la que se ven involucradas no solo normas de derecho interno, sino también otras muy relevantes de derecho internacional y, sobre todo, europeo (2).

Y es que la finalidad de este escrito no es otra que identificar cuáles son los rasgos característicos del derecho a la libre circulación por el territorio nacional reconocido en el artículo 19 CE y señalar en qué medida los mismos se han visto afectados o, dado el caso, alterados en su configuración esencial como consecuencia de las medidas adoptadas por los poderes públicos en España para hacer frente a la pandemia de coronavirus (COVID-19) a partir de marzo de 2020, particularmente tras la aprobación del (primer) estado de alarma.

II. LA AUTONOMÍA DEL DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN FRENTE A LA LIBERTAD PERSONAL

No es infrecuente que, entre la doctrina científica, la libertad de circulación se haya vinculado tradicionalmente a la libertad física o individual (libertad personal) a que se refiere el artículo 17 CE, al entender que aquella vendría a ser una proyección de esta (3). Incluso se ha llegado a entender como una concreción del valor superior «libertad» reconocido en el artículo 1.1 CE. Tampoco es inusual considerar esa libertad de circulación como una manifestación ineludible de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad previstos en el artículo 10.1 CE (4).

(2) Ténganse en cuenta las siguientes disposiciones de derecho internacional: Artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH); artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); Artículo 2 del Protocolo núm. 4 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Libertad de circulación. En el ámbito de la Unión Europea, véanse las siguientes: Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE); arts. 20 y 21 y Título IV del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). Libertad de circulación y de residencia; Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (téngase además en cuenta a este respecto el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo). En relación con las personas extranjeras en España, véase el Artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Derecho a la libertad de circulación.

(3) En este sentido, por ejemplo, BASTIDA FREIJEDO, F. J., «Libertad de circulación», en Aragón Reyes, M. (dir.)/Aguado Renedo, C. (codir.), *Derechos fundamentales y su protección*, Temas básicos de Derecho Constitucional, tomo III, Civitas, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, p. 166, entiende que el derecho de libre circulación «es inmediata concreción del “derecho a la libertad” proclamado en el artículo 17 CE». En un sentido parejo, BANACLOCHE PALAO, J., *La libertad personal y sus limitaciones*. Detenciones y retenciones en el Derecho español, McGraw Hill, Madrid, 1996, p. 50, sostiene que el bien jurídico protegido en el artículo 19 CE es un aspecto muy concreto de la libertad física, el relativo a la proyección espacial de la persona.

(4) Vid. GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P. J., *Libertades de circulación, residencia, entrada y salida en España*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 48 ss. No obstante, en relación con la dignidad humana se ha de tener en cuenta que para el Tribunal Constitucional «[l]a libertad de circulación a través de las

Por lo que se refiere a la primera vinculación, que es la más extendida, lo cierto es que la Constitución española de 1978 regula en preceptos distintos la libertad y la seguridad personales (art. 17 CE), por un lado, y la libertad de circulación (art. 19 CE), por el otro, lo que permitiría afirmar que se trata, en efecto, de derechos diferentes, pese a que ambos pertenezcan «al ámbito genérico de la libertad personal» (5). A tal efecto, el propio Tribunal Constitucional ha distinguido ambos derechos, al entender que el artículo 17 CE se refiere a la seguridad personal, en el sentido de «ausencia de perturbaciones procedentes de medidas de detención o de otras similares, que puedan restringir la libertad personal o ponerla en peligro» (ATC 126/1982, de 24 de marzo; FJ 2), lo que representa un reflejo del origen histórico de este derecho, cuya finalidad no era otra que «proteger al ciudadano de la arbitrariedad en las detenciones y prisiones anteriores a la finalización de un proceso penal por una sentencia judicial» (Voto particular de Eugenio Díaz Eimil a la STC 140/1986, de 11 de noviembre; punto 4). Es, por otra parte, evidente, como señala González-Trevijano, que «un sujeto que no se halle detenido es libre en su persona, y sin embargo puede tener limitado su derecho a la circulación o restringida su libertad de residencia» (6). La libertad de circulación serviría, por tanto, a un fin propio, cual es «la defensa contra posibles intervenciones del Estado que, sin llegar a menoscabar la libertad en general, pudiera restringir la libertad de movimiento» (7).

La tramitación parlamentaria del artículo 19 de la Constitución vigente de 1978, que fue relativamente pacífica, pues dicho precepto, desde el Anteproyecto publicado el 5 de enero de 1978, quedó redactado en unos términos que apenas se alteraron después en el Informe de la Ponencia del Congreso, de 17 de abril, y el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, de 1 de julio (8), permiten concluir asimismo el carácter autónomo de la libertad de circulación frente a la libertad física o personal regulada en el artículo 17 CE, más allá de que entre ambas libertades exista, como hemos visto, una vinculación estrecha, siquiera sea porque toda privación de libertad personal (como consecuencia de una condena penal a prisión o de las medidas cautelares de detención preventiva o prisión provisional o, en fin, de las medidas judiciales que impongan a una persona la prohibición de aproximarse a la víctima, familiares o allegados), conlleva inevitablemente una suspensión de la libertad de circulación (al igual que

fronteras del Estado, y el concomitante derecho a residir dentro de ellas, no son derechos imprescindibles para la garantía de la dignidad humana (art. 10.1 C. E., y STC 107/1984, fundamento jurídico 3.º), ni por consiguiente pertenecen a todas las personas en cuanto tales al margen de su condición de ciudadano. (...) es pues lícito que las leyes y los tratados modulen el ejercicio de esos derechos en función de la nacionalidad de las personas, introduciendo tratamientos desiguales entre españoles y extranjeros en lo que atañe a entrar y salir de España, y a residir en ella» (STC 94/1993, de 22 de marzo, FJ 3).

(5) Según DÍEZ-PICAZO, L. M.ª, *Sistema de derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, 5.ª ed., Valencia, 2021, p. 274, mientras que el derecho a la libertad y a la seguridad del artículo 17 CE «hace referencia a la libertad deambulatoria en cuanto tal, la libertad de residencia y circulación hace referencia a los lugares donde uno puede estar o por donde puede moverse».

(6) GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P. J., *Libertades de circulación...*, p. 55.

(7) FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F., «Artículo 19. Libertad de circulación y residencia», en Alzaga Villamil, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo II (arts. 10 a 23), Cortes Generales, Edersa, Madrid, 1996, p. 490.

(8) GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P. J., *Libertades de circulación...*, pp. 67 ss.

sucede, por cierto, con el internamiento preventivo de un extranjero en el centro destinado a tal fin) (9).

III. EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN

El artículo 19 CE adolece de falta de contenido constitucional auténticamente configurador de su alcance e imprecisión en su definición. De hecho, prácticamente se limita a enunciar el derecho a la libre circulación y residencia y a prohibir a los poderes públicos que impongan determinadas limitaciones (por motivos políticos e ideológicos), cuando de lo que se trate sea de entrar y salir de España, en los términos que la ley establezca. Una limitación, por cierto, en buena medida, superflua, pues la misma se deriva directamente del artículo 14 CE.

Estas carencias se pueden explicar por razones históricas: la libertad de circulación y residencia supuso una superación de las adscripciones personales de origen medieval a determinados ámbitos territoriales (siervos de la gleba) y de las obligaciones que imponían los monarcas absolutos de residir en ciertos lugares o ciudades o de circular por ciertas áreas rurales, además de servir al fin de garantizar la unidad de mercado y la efectividad de las libertades de comercio e industria frente a aduanas interiores y cargas tributarias a la circulación (10). En su reconocimiento constitucional influyó mucho, por tanto, el sistema económico liberal; y es precisamente la compleja evolución de la vida social en los últimos tiempos, con la explosión demográfica y de tráfico rodado y la crisis energética, entre otras cosas, la que supone un riesgo para la futura garantía de este derecho en los términos en que lo conocemos actualmente. Así se pone de relieve ya con las importantes intervenciones administrativas, no siempre con cobertura legal, que tienen lugar sobre el mismo, desconociendo muchas veces que se trata de afectaciones a un derecho constitucional de carácter fundamental (11).

Pero más allá de estas consideraciones históricas, económicas y sociológicas, lo cierto es que, dada la escasa densidad normativa de la Constitución en la configuración de este derecho a la libre circulación, su contenido se ha de deducir a partir de una interpretación de los términos en que el mismo viene formulado que resulte adecuada a su finalidad. De este modo, cabría entender que «[e]l contenido sustancial de la libertad de circulación es (...) la libertad de ir y venir, la libertad de movimientos, y tiene una delimitación geográfica precisa: el territorio nacional» (12). De manera más precisa, el derecho a circular libremente por el territorio nacional se traduce en la libertad de desplazarse de un lugar a otro de

(9) GOIZUETA VÉRTIZ, J., «Artículo 19...», en Pérez Tremps, P./Saiz Arnaiz, A. (dirs.), *Comentario a la Constitución española*, 40 aniversario 1978-2018, Libro-homenaje a Luis López Guerra, tomo I (Preámbulo a artículo 96), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 459-460.

(10) CASTELLS ARTECHE, J. M., *El derecho de libre desplazamiento y el transporte en España*, Hora H: Seminarios y Ediciones, Madrid, 1974, pp. 23 a 62, tal y como es citado en SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Artículo 19...», en GARRIDO FALLA, F., et al., *Comentarios a la Constitución española*, 3.ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 2001, pp. 446 ss.

(11) SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Artículo 19...», p. 447.

(12) BASTIDA FREJEDO, F. J., «Libertad de circulación...», p. 166.

dicho territorio (terrestre, marítimo o aéreo) a través de las vías públicas o privadas de uso público existentes; una libertad que, como veremos seguidamente, no es solo predicable de los ciudadanos españoles, a los que expresamente se refiere el artículo 19 CE, sino también de los ciudadanos europeos que cumplan las condiciones preceptivas (disponer para sí y para los miembros de su familia de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad, a fin de no convertirse en una carga para el Estado miembro de acogida), así como de aquellos extranjeros que hayan entrado y se encuentren legalmente en España (13).

A fin de garantizar a todos la igualdad en el ejercicio de este derecho, que en el caso de los españoles se encuentra genéricamente reconocida en el apartado 1 del artículo 139 CE, al disponer que «[t]odos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», el apartado 2 de este mismo precepto, de manera singular en relación con la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, dispone que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen tales libertades. Al no diferenciar este apartado entre los que son españoles y los que no lo son, cabe deducir que el disfrute de esas libertades queda garantizado en igualdad de condiciones para todas las personas. Mediante esta previsión, además, el constituyente pretendió garantizar la unidad de mercado, sin que ello tenga por qué suponer una imposibilidad de normativa autonómica propia parcialmente divergente; de lo que se trataría, más bien, es de garantizar esa unidad económica, sin que ello tenga por qué significar una uniformidad total, tal y como el Tribunal Constitucional tiene declarado (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 6). En consecuencia, cabría aceptar la existencia de normas autonómicas (de carácter fiscal, por ejemplo) que pudieran afectar en algún aspecto a la libertad de circulación, siempre y cuando las mismas no pusieran en riesgo dicha unidad de mercado [SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 5; 96/2002, de 25 de abril, FJ 11; o 79/2017, de 22 de junio, FJ 2.a)] ni resultaran desproporcionadas «respecto del fin constitucionalmente lícito que persiguen» (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 5; 96/2002, de 25 de abril, FJ 11; 168/2004, de 6 de octubre, FJ 5).

En definitiva, la libertad de circulación se traduce en la posibilidad de trasladarse de un lugar a otro, dentro de todo el territorio nacional, sin que quepa establecer a tal efecto ningún tipo de obstáculo o traba por las autoridades estatales, autonómicas o locales que se pueda considerar desproporcionado, al margen de las limitaciones o restricciones legítimas que se puedan imponer (14) y que veremos en el apartado siguiente.

(13) GOIZUETA VÉRTIZ, J., «Artículo 19...», p. 457; LASAGABASTER HERRARTE, I., «Artículo 2. Libertad de circulación», en Lasagabaster Herrarte, I. (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos, Comentario sistemático*, Civitas, Thomson-Reuters, Cizur Menos, 3.ª ed., 2015, p. 957.

(14) Tempranamente, el Tribunal Constitucional afirmó que «el derecho (...) de libre circulación por el territorio nacional hay que entenderlo como un derecho de libertad que impide las restricciones que deriven de los poderes públicos» (ATC 276/1983, de 8 de junio, FJ 1).

IV. TITULARIDAD DEL DERECHO

Tal y como se ha adelantado ya, pese al tenor literal del artículo 19 CE, resulta ciertamente discutible que el derecho a la libre circulación por el territorio nacional sea predicable tan solo de los españoles. Cabe entender, lógicamente, que los ciudadanos europeos, en virtud de las previsiones del Derecho de la Unión Europea (15), y los ciudadanos de terceros Estados no miembros de la Unión, pero asimilados a aquellos a determinados efectos (incluido el relativo al ejercicio de la libertad de circulación), por ser parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, gozan asimismo de esta libertad; lo mismo que sucede con los demás extranjeros que hayan entrado legalmente en territorio español, en virtud de la remisión del artículo 13.1 CE a las leyes y tratados (derechos constitucionales de configuración legal: STC 107/1984, FJ 3), y a tenor de la prohibición de discriminación a que se refiere el artículo 2.1 PIDCP, y los artículos 1 y 14 CEDH, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1 CE.

Más en concreto, el Tribunal Constitucional ha reconocido que a pesar de que el tenor literal del artículo 19 CE «alude de forma expresa únicamente a los ciudadanos españoles como titulares de dichos derechos fundamentales, la jurisprudencia de este Tribunal ha declarado que de dicha regulación no puede extraerse la conclusión de que los extranjeros no puedan ser titulares de derechos fundamentales garantizados en la mencionada norma constitucional: “la dicción literal del artículo 19 CE es insuficiente porque ese precepto no es el único que debe ser considerado; junto a él, es preciso tener en cuenta otros preceptos que determinan la posición jurídica de los extranjeros en España, entre los que destaca el artículo 13 CE” [SSTC 94/1993, de 22 de marzo, FJ 2; 116/1993, de 29 de marzo, FJ 2; 242/1994, de 20 de julio, FJ 4, y 169/2001, de 16 de julio, FJ 4.a)], cuyo apartado 1 dispone “que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”» (STC 72/2005, de 4 de abril; FJ 5; en el mismo sentido: SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 4; y 260/2007, de 20 de diciembre, FJ 5).

V. LÍMITES A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN

Una vez que hemos visto en el apartado anterior, de manera muy resumida, cuáles son los caracteres principales del derecho a la libre circulación, por lo que se

(15) Téngase especialmente en cuenta el Artículo 20 (antiguo art. 17 TCE) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que en su apartado 1 crea una ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla, de modo que será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro; atribuyendo en su apartado 2.a) a los ciudadanos de la Unión la titularidad de los derechos establecidos en los Tratados, entre los que se encuentra el derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Téngase asimismo en cuenta la libertad de circulación y residencia reconocida en el artículo 45 CDFUE. Un examen muy exhaustivo de este derecho, con abundante cita jurisprudencial, en MARTÍNEZ ALARCÓN, M.^ª L., «Artículo 45. Libertad de circulación y residencia», en López Castillo, A. (dir.), *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diez años de jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 1319-1396.

refiere a su contenido sustancial y a sus titulares, seguidamente abordaremos la cuestión clave relativa a los límites que cabe imponer al mismo, prestando singular atención a los que se puedan establecer mediante la declaración del estado de alarma, y, en concreto, a aquellos que hemos experimentado en España desde marzo de 2020, a fin de determinar si los mismos son constitucionalmente aceptables, y si, en caso de serlo, han supuesto una alteración de los rasgos definitorios de este derecho, tal y como hasta el momento había sido entendido.

Pese a que en el texto constitucional no conste ningún límite explícito a la libertad de circulación (16), dado que en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados se desecharon sendas enmiendas que pretendían incluirlos por razones de sanidad y seguridad (17), el desarrollo de dicha libertad, en tanto que derecho fundamental, habrá de llevarse a cabo por medio de ley orgánica (art. 81 CE), y la regulación de su ejercicio, respetando en todo caso su contenido esencial, a través de ley ordinaria (art. 53.1 CE). Además, existen limitaciones derivadas de la necesidad de respetar otros derechos (como veremos a continuación), deberes (como los previstos en el artículo 30.4 CE, «en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública») y bienes (como la protección de la salud pública prevista en el art. 43.2 CE), que tienen igualmente protección constitucional y con los que el ejercicio de aquella libertad podría entrar en conflicto, lo que, en el caso concreto, obligará a realizar el correspondiente ejercicio de ponderación a fin de buscar la máxima eficacia posible de todos ellos (18).

También se han de tener en cuenta, lógicamente, las limitaciones derivadas de actuaciones policiales y decisiones judiciales que conlleven una privación de libertad, a las que anteriormente se hizo referencia (detención preventiva, prisión provisional, condena penal de privación de libertad u orden de alejamiento, etc.) (19).

Finalmente, en situaciones excepcionales, este derecho podrá ser suspendido en caso de declaración del estado de excepción y sitio, si bien solo podrá ser limitado si se declara el estado de alarma (art. 55.1 CE en conexión con el art. 116 CE), en los términos que establezca la ley orgánica que desarrolla dichos estados excepcionales (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio). A esto volveremos enseguida.

Por su parte, el artículo 2 del Protocolo n.º 4 CEDH ofrece también algunas pautas interpretativas relevantes sobre las causas que pueden justificar restricciones o limitaciones a la libertad de circulación, al disponer que solo cabrán aquellas que, «previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del

(16) A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en las Constituciones de Italia (art. 16 párrafo primero) y Alemania (art. 11.2). En la primera se prevé expresamente que la libertad de circulación pueda ser limitada por «razones de sanidad y seguridad»; y en la segunda se dispone también que puedan establecerse restricciones, entre otros motivos, «cuando sea necesario (...) para combatir el peligro de epidemias, catástrofes naturales o accidentes especialmente graves».

(17) FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F., «Artículo 19...», pp. 496 ss.

(18) El Tribunal Constitucional ha dejado sentado desde un principio que existen tanto límites explícitos como implícitos a los derechos fundamentales; mientras que los primeros vienen expresamente previstos en la Constitución, los segundos derivan de ella de una manera indirecta o mediata (necesidad de proteger otros derechos o bienes constitucionalmente garantizados). *Vid.*, entre otras, las SSTC2/1982, de 29 de enero; 110/1984, de 26 de noviembre; y 120/1990, de 27 de junio.

(19) GOIZUETA VÉRTIZ, J., *El derecho a la libre circulación y residencia en la Constitución española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007 [versión *online*: Documento TOL1.108.791], pp. 4 ss.

orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros» (apartado 3), pudiendo establecer asimismo restricciones, «en ciertas zonas determinadas», cuando «estén justificadas por el interés público en una sociedad democrática» (apartado 4).

Más allá de esta normativa constitucional y legal (y contractual de carácter internacional), la libertad de circulación, en tanto que derecho de libertad, conlleva, antes que nada, un deber de «abstención o no injerencia de los poderes públicos en el ir y venir de los ciudadanos por territorio nacional» (20). Eso no quiere decir, sin embargo, que sea un derecho ilimitado, pues, de hecho tal y como hemos señalado ya, ninguno lo es, como se ha encargado de dejar claro el Tribunal Constitucional, en la medida en que hay otros derechos o bienes constitucionales que, según las circunstancias, pueden representar un límite para el derecho a la libre circulación, y viceversa. Así sucede, por ejemplo, con el derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE), el derecho de huelga (art. 28.2 CE), la seguridad ciudadana (art. 17 CE), el derecho a la protección de la salud y la tutela de la salud pública (art. 43.1 y 2 CE), etc. (SSTC 26/1981, de 17 de julio; 59/1990, de 29 de marzo; 66/1995, FJ 3; 195/2003, de 27 de octubre, FJ 9) o, muy particularmente, con la propiedad privada, garantizada en el artículo 33 CE (21).

En todo caso, esa injerencia en el derecho a la libre circulación requerirá previa habilitación legal expresa [SSTC 85/1989, de 10 de mayo, FJ 3; 169/2001, de 16 de julio, FJ 6; y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 6.b)], tal y como, por ejemplo, hace el artículo 17.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en virtud del cual «[l]os agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento».

También es posible encontrar límites a este derecho a la libre circulación en otras normas de rango infralegal, como sucede, por ejemplo, con aquellas que disciplinan la circulación vial (22), el transporte aéreo y marítimo, o el urbanismo, entre otras muchas, sin que se hayan planteado mayores objeciones al hecho de que mediante las mismas se esté, en realidad, afectando al contenido de un derecho fundamental, lo que inevitablemente nos obliga a preguntarnos cuáles son las difusas fronteras que existen entre «limitación» de un derecho fundamental (que se ha de llevar a cabo necesariamente por ley) y lo que podríamos genéricamente denominar mera «afectación» del mismo, susceptible de ser abordada por normas de rango reglamentario.

(20) BASTIDA FREIJEDO, F. J.: «Libertad de circulación...», p. 167.

(21) El Tribunal Constitucional ha dejado dicho que «la propiedad privada, en cuanto garantía institucional (art. 33.1 CE), constituye un primer y evidente condicionamiento al ejercicio» de las libertades de circulación y residencia (STC 28/199, de 8 de marzo, FJ 7). Y, en general, sobre la necesidad de buscar una acomodación de todos los derechos constitucionalmente reconocidos, véase la temprana STC, 11/1981, de 11 de abril.

(22) Sobre ella hace especial hincapié SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Artículo 19...», p. 452, al entender que «*el tráfico rodado es hoy la manifestación normal y esencial de la libertad constitucional de circulación en un mundo literalmente motorizado*», caracterizando de «constitucionalmente intoleable e inadmisibles que todo este sector normativo continúe íntegramente entregado no ya a la potestad reglamentaria del Gobierno, sino a las ocurrencias de una tecnoburocracia paternalista».

Además, también cabe que, en determinadas situaciones excepcionales, el derecho a la libre circulación se pueda ver restringido temporalmente, por ejemplo, porque un accidente en una vía férrea o en una carretera impida la circulación durante un período de tiempo a través de las mismas; o porque suceda algo similar debido a la necesidad de acordonar una zona ante un aviso de bomba o en la búsqueda de un presunto delincuente, etc. Por regla general, estas circunstancias se encuentran vinculadas a la protección de un derecho o bien constitucional superior (seguridad ciudadana, en los ejemplos puestos), tal y como hemos señalado con anterioridad.

Se ha de tener en cuenta, asimismo, que, dada la conexión, según vimos *supra*, entre la libertad personal y la libertad de circulación, cualquier medida restrictiva de aquella traerá consigo inevitablemente una limitación de esta, si bien la misma se reputará lícita en tanto responda a un fin constitucionalmente legítimo y resulte proporcionada (STC 260/2007, de 20 de diciembre, FJ 5) (23). Así sucede, por ejemplo, cuando mediante resolución judicial se imponga una pena privativa de libertad; o una medida cautelar consistente en libertad provisional bajo fianza con obligación de comparecer periódicamente en el juzgado (STC 85/1989, de 10 de mayo, FJ 3) o con prohibición de abandonar el territorio español y retirada de pasaporte (STC 169/2001, de 16 de julio, FJ 4); o una orden de alejamiento de un determinado lugar o una prohibición de acercarse a una persona (SSTC 60/2010, de 7 de octubre, FFJJ 8 y 9; y 117/2010, de 24 de noviembre, FJ único) (24).

Con todo, nos interesa especialmente aquí hacer referencia a las limitaciones de la libertad de circulación derivadas del derecho de excepción, y, en concreto, a aquellas que son consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno de España a partir del 14 de marzo de 2020, fecha de la primera declaración del estado de alarma, pues ello nos permitirá colegir si las mismas han traído consigo, o no, una alteración de los contornos de este derecho, tal y como veníamos entendiéndolo con anterioridad. A ello dedicaremos el siguiente epígrafe de este trabajo.

VI. LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Como sabemos, la suspensión de ciertos derechos fundamentales, entre los que se encuentra la libertad de circulación, solo se podrá llevar a cabo «cuando sea estrictamente necesario, con el alcance que sea preciso y durante el tiempo imprescindible», debiéndose justificar debidamente (25), en caso de que se declare el estado de excepción o de sitio (art. 55.1 CE). Así lo regula la LOAES en los artículos 20 y 32.3 para determinados supuestos. No obstante, esta misma ley orgánica prevé también la posible restricción de este derecho, con iguales condiciones, si lo

(23) En relación con la necesidad de que el tiempo en que se restringe la libertad de circulación con motivo de una condena penal sea proporcionado también se ha pronunciado el TEDH (caso Rosengren v. Rumania, Sentencia de 24 de abril de 2008, párrafo 36).

(24) Vid. LOSADA GONZÁLEZ, H., «Artículo 19...», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M./Casas Baamonde, M.^a E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, XL Aniversario, tomo I, BOE, Wolters Kluwer, Madrid, 2018, p. 576.

(25) ARROYO GIL, A., «La naturaleza del estado de alarma y su presupuesto habilitante», en Garrido López (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 37 ss.

que se declara es el estado de alarma (26). El artículo 11 LOAES lo deja perfectamente claro al disponer que «el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar (...): a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos».

No nos podemos detener ahora en la dificultad de diferenciar, en los supuestos limítrofes, cuándo nos hallamos ante una mera limitación o ante una radical suspensión del derecho a la libertad de circulación, porque eso se escapa del objeto de este trabajo (27). Tampoco es el momento de analizar en qué supuestos cabe declarar uno u otro estado (alarma o excepción), en función de su presunta distinta naturaleza (que no cabe derivar de la propia Constitución, pero que sí parece haber sido acogida por la LOAES) (28). Simplemente, nos centraremos a continuación en la experiencia práctica habida a raíz de la pandemia de COVID-19 y la consiguiente declaración de los estados de alarma el pasado 14 de marzo (en todo el territorio nacional) (29), el 9 de octubre (solo en la Comunidad de Madrid) (30) y el 25 de octubre de 2020 (de nuevo con alcance nacional) (31), con el fin de ofrecer una respuesta excepcional a esa crisis sanitaria, dado que por la vía ordinaria no parecía posible hacerlo con eficacia. En concreto, focalizaremos la atención en las medidas adoptadas durante la primera declaración de estos estados, dado que fueron las más restrictivas del derecho a la libre circulación, y las que, en su caso, nos permitirán responder a la cuestión de fondo que se trata ahora de dilucidar, a saber, si a través de ellas se «desfiguraron» o alteraron los contornos de este derecho.

En este sentido, lo primero que se ha de poner de relieve es que, como es lógico, por otra parte, el Gobierno de España ha entendido que todas las medidas adoptadas con la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020 (y posterior-

(26) El Tribunal Constitucional afirmó que «[a] diferencia de los estados de excepción y sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE *contrario sensu*), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio» (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8).

(27) Una distinción, por cierto, harto problemática, dado que de la Constitución no caber derivarla claramente. Al respecto, véanse las interesantes reflexiones de DÍAZ REVORIO, F. J., «Desactivando conceptos constitucionales: la suspensión de derechos y los estados excepcionales», en Garrido López (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 128 ss., para quien «la respuesta adecuada requiere acudir a la idea de contenido esencial, límite infranqueable de los límites, es decir, contralímite que nunca podrá verse afectado en la regulación de un derecho... salvo que este se haya suspendido».

(28) En general, sobre los estados excepcionales, véase el ya clásico libro de CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984. Muy recientemente se ha ocupado del tema GARRIDO LÓPEZ, C., *Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución*, Marcial Pons, Madrid, 2021 (ver especialmente el Capítulo III. Las decisiones excepcionales y sus garantías en el régimen constitucional español). En relación con naturaleza y el presupuesto habilitante del estado de alarma, véase ARROYO GIL, A., «La naturaleza del estado de alarma...», pp. 18 ss.

(29) Mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo. Fue prorrogado con la preceptiva autorización del Congreso de los Diputados en 6 ocasiones, hasta el 21 de junio de 2020.

(30) Mediante Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre. Tuvo una duración de quince días.

(31) Mediante Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. Fue prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por un período de seis meses, desde el 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 hs. del día 9 de mayo de 2021.

mente), por muy severas que fueran (confinamiento general o parcial; limitaciones horarias –«toque de queda»–; cierre perimetral –autonómico o local–; etc.), no dejan de ser una limitación (proporcionada a las circunstancias, tal y como exige el art. 1.2 *in fine* LOAES) del derecho a la libertad de circulación, lo que resultaría acorde al estado excepcional declarado, el de alarma (32).

Aunque no nos podemos detener en el análisis pormenorizado de todas y cada una de ellas, sí podemos apreciar que hasta esa primera declaración del estado de alarma con motivo de la pandemia, dejando de lado algunas medidas adoptadas semanas o días antes por ciertas Comunidades autónomas e, incluso, Ayuntamientos, el derecho a la libre circulación tan solo había experimentado limitaciones puntuales que afectaban a determinadas personas individualmente consideradas. Lo novedoso, por tanto, es que el estado de alarma vino acompañado de unas medidas, fundamentalmente el llamado «confinamiento domiciliario», que suponían una limitación general y muy severa, de este derecho, tan solo aliviada por algunas excepciones que se preveían en el propio artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Esta regulación tan restrictiva de un derecho fundamental fue posible porque el Tribunal Constitucional ya había afirmado que el Real Decreto declarativo del estado de alarma tiene rango o valor de ley (STC 82/2016, de 28 de abril, FFJJ 10 y 11 (33)), sorteándose así, en primera instancia, el obstáculo de la reserva de ley para la limitación de derechos fundamentales, en tanto que único modo efectivo de asegurar que estos «no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes» y de «garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas» (STC 49/1999, de 5 de abril, FJ 4) (34).

No obstante, lo que se discute ahora es si tales limitaciones o restricciones han supuesto una alteración de los contornos básicos de este derecho, la libertad de circulación, tal y como había venido siendo entendido hasta el momento (35). En el fondo, lo que nos estamos preguntando es si el derecho a circular libremente por el territorio nacional es susceptible de ser limitado por parte del Real Decreto que declara el estado de alarma de una manera que hasta el momento resultaba desconocida para la legislación ordinaria (ya fuera en materia de salud pública, sanidad, seguridad, etc.).

(32) Entre la doctrina científica no fue esta, sin embargo, una posición unánimemente aceptada. Hubo autores que entendieron, efectivamente, que no había tenido lugar una crisis de orden público originada por un conflicto político (como parecería lo propio del estado de excepción) y no se habían llegado a suspender derechos fundamentales, pese a que se hubiera restringido alguno de manera muy severa, particularmente el derecho a circular libremente (Pedro Cruz, Marc Carrillo, Javier Tajadura, Francisco Velasco, Carlos Garrido, María Luz Martínez, etc.); por el contrario, para otra parte importante de la doctrina científica sí se había producido una suspensión de derechos y, por tanto, lo que hubiera correspondido es declarar el estado de excepción (Manuel Aragón, Francisco J. Díaz Revorio, Lorenzo Cotino, Germán Teruel, Sara Sieira, Dionisio Fernández de Gatta, etc.). Puede verse un resumen de esta discusión en ARROYO GIL, A., «La naturaleza del estado de alarma...», pp. 32 ss.

(33) El Real Decreto que declara el estado de alarma integra, «sumándose a la Constitución y a la Ley Orgánica 4/1981, el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado. Y esta legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor» (STC 82/2016, de 28 de abril, FJ 10).

(34) *Vid.* asimismo, entre otras muchas, las SSTC 184/2003, de 23 de octubre; y 112/2006, de 5 de abril.

(35) Esta es la posición, entre otros, de DÍAZ REVORIO, F. J., «A vueltas con la suspensión de los derechos fundamentales», *Almacén de Derecho* (versión digital), 9 de abril de 2020.

Si la respuesta fuese negativa, esto es, si mediante dicho Real Decreto declarativo del estado de alarma no se pudiesen llevar a cabo restricciones más fuertes de este derecho que las que cabe realizar mediante la legislación ordinaria sectorial, habría que justificar por qué se declaró el estado de alarma. Recordemos, a tal efecto, que la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, ya prevé en su artículo primero que «[a]l objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas podrán, dentro del ámbito de sus competencias, *adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad*»; y, más concretamente, en el artículo tercero establece que «[c]on el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como *las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible*».

Parte de la doctrina (administrativista, sobre todo) ha entendido que esta normativa ofrece, en efecto, cobertura suficiente para que se puedan tomar medidas restrictivas de la libertad de circulación como las que se han adoptado con el Real Decreto que declara el estado de alarma, por lo que se han mostrado críticos con la declaración de este último (valgan por todos, Santiago Muñoz Machado y Vicente Álvarez García (36)). Otra parte, sin embargo, ha apuntado que aunque esas medidas se podían, en efecto, adoptar mediante la aplicación de esta legislación sectorial, razones de eficacia justificaban declarar el estado de alarma, al entender que era preferible centralizar en una sola autoridad (estatal) la adopción de unas medidas que, en otro caso, hubiera correspondido adoptar a las autoridades autonómicas, las principales competentes en situación de normalidad (valgan por todos, Tomás de la Quadra-Salcedo Janini (37) y Andrés Boix Palop (38)). Sin embargo, para la mayor parte de la doctrina (constitucionalista, fundamentalmente) esas previsiones de la Ley Orgánica 3/1986 resultan excesivamente genéricas o indeterminadas, siendo, en consecuencia, insuficientes para amparar la adopción de medidas limitativas de derechos fundamentales tan drásticas como las que se adoptaron en el Real Decreto que declaró el estado de alarma, pues, como ha declarado el Tribunal Constitucional (39), tal cosa exige una mayor concreción en la ley.

Pues bien, en mi opinión, es ahí donde se encuentra la clave de bóveda de esta disputa doctrinal: el derecho a la libertad de circulación no puede ser limitado de forma tan severa como lo ha sido a través de la actuación del Gobierno competente (autonómico o estatal) si no se dispone de una cobertura legal que sea lo suficientemente precisa, y que por necesidad ha de venir establecida en una ley orgánica,

(36) MUÑOZ MACHADO, S., «El poder y la peste de 2020», y ÁLVAREZ GARCÍA, V., «El comportamiento del Derecho de crisis durante la segunda ola de la pandemia», ambos en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 90-91, 2020-2021, pp. 124 ss. y p. 34, respectivamente.

(37) QUADRA-SALCEDO JANINI, T. de la, «Estado autonómico y lucha contra la pandemia», en BIGLINO CAMPOS, P./DURÁN ALBA, J. F., *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el ordenamiento constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, p. 81.

(38) BOIX PALOP, A., «COVID-19: La batalla jurídica contra la pandemia y los estados de alarma “territorializados”», en <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=1722>.

(39) *Íbid.*, entre otras, la STC 76/2019, de 22 de mayo, FJ 5.d).

pues lo que se está afectando, en realidad, es la propia configuración de los contornos esenciales del derecho (su desarrollo, en definitiva) (40). Dado que la Ley Orgánica 3/1986 carece de esa concreción suficiente para garantizar las exigencias del principio de legalidad y de reserva de ley [STC 76/2019, de 22 de mayo, FJ 5.d)], fue necesario declarar el estado de alarma, que, por su propia naturaleza de derecho excepcional al que se remite la Constitución (art. 116), y que encuentra desarrollo en la Ley Orgánica 4/1981, en principio, sí ofrecería cobertura suficiente para llevar a efecto dichas severas limitaciones expresadas en el Real Decreto correspondiente.

Aunque después volveremos sobre esta crucial cuestión, cabe imaginar que si se reformase la Ley Orgánica 3/1986, o se aprobara otra ley orgánica singularmente dedicada a regular la actuación de los poderes públicos en caso de crisis sanitaria provocada por una grave epidemia o una pandemia global, de modo que se precisaran mejor las medidas limitativas de los derechos fundamentales que cabría adoptar, nos encontraríamos ante dos posibilidades: o bien que los poderes públicos competentes en materia de sanidad (estatales o autonómicos) actuaran de conformidad con esa ley orgánica reformada (o esa nueva ley orgánica), cada uno dentro de su ámbito competencial, lógicamente; o bien que, en el caso de que se considerase preciso un mando único (estatal) por razones de eficacia, y no siendo esto posible llevarlo a efecto a partir de la competencia que al Estado corresponde en materia de coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16.ª CE), hubiera que declarar el estado de alarma para conseguir ese objetivo.

Más allá de la cuestión competencial, conviene hacer una somera referencia a los contornos definitorios del derecho a la libre circulación a fin de determinar si los mismos se han visto alterados por las medidas adoptadas durante el estado de alarma. Ciertamente, estas medidas han sido muy restrictivas del alcance del derecho, en tanto que han convertido prácticamente en excepción lo que debería ser regla: la libertad para moverse libremente de un lugar a otro del territorio nacional sin injerencia alguna del poder público. Durante gran parte del período en que hemos estado sometidos al estado de alarma, y muy especialmente, desde el 14 de marzo hasta el 21 de junio de 2020 (vigencia del primero de estos estados), con un confinamiento general muy estricto, la regla ha sido la prohibición de moverse de casa, salvo en aquellos casos excepcionales en que concurrieran determinadas causas debidamente justificadas (art. 7. Limitación de la libertad de circulación de las personas, del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, modificado por la disposición final 1.1 del Real Decreto 492/2020, de 24 de abril). Desde ese punto de vista, es cierto que el derecho ha quedado, en buena medida, desdibujado, viéndose su contenido esencial (41)

(40) Y es que, en efecto, el Tribunal Constitucional «ha calificado la ley orgánica como legislación extraordinaria o “excepcional” (SSTC 76/1983; 160/1987, fundamento jurídico 2.º, entre otras), en la medida en que “tiene una función de garantía adicional que conduce a reducir su aplicación a las normas que establecen restricciones de esos derechos o libertades o las desarrollan de modo directo, en cuanto regulan aspectos consustanciales a los mismos, excluyendo por tanto aquellas otras que simplemente afectan a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites” (STC 101/1991, fundamento jurídico 2.º)» (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7).

(41) Tal y como se viene entendiendo este contenido esencial desde la STC 11/1981, de 8 de abril: haz de «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito» e «intereses jurídicamente protegidos». En esta misma sentencia se concluye que «se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a

puesto en cuestión, en tanto que no nos podíamos desplazar libremente de un lugar a otro, salvo que concurrieran determinadas condiciones habilitantes (42).

Esta simple forma de ver las cosas parte, sin embargo, de un *a priori* que podemos cuestionar: la mayor parte de los derechos fundamentales, incluido el que nos ocupa, la libertad de circulación, pese a tener una formulación general, en la medida en que la Constitución –según hemos visto– prácticamente se limita a enunciarlo, no se puede aplicar con ese mismo alcance general o ilimitado. En un plano teórico, todo derecho tiende a expandirse tanto como sea posible (mandato de optimización), pero, en cada caso concreto, solo se puede aplicar en tanto en cuanto no suponga un riesgo que se considere insoportable para otros derechos (dotados, por lo general, de igual *vis expansiva*) o bienes constitucionales que merecen asimismo una alta protección. Es ahí donde entra en juego la llamada «teoría de la ponderación» y el principio de proporcionalidad (con su triple test de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) (43), ideados para justificar esas limitaciones de los derechos fundamentales que, pese a que puedan llegar a ser muy severas, se consideran, sin embargo, constitucionalmente admisibles (44). En la medida en que esa ponderación quepa, o en que haya margen para la apreciación de si una medida es o no proporcional, no se podría hablar de suspensión de derechos (45).

limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección» (FJ 8). A tal efecto, cabría preguntarse si, como señala GOIZUETA VÉRTIZ, J., *El derecho a la libre circulación...*, p. 3, es posible entender que «no existe un concepto fijo predeterminado *a priori* que nos permita concretizar, obviando la casuística, cuál es el contenido esencial del derecho a la libre circulación», de ahí que sea «necesario analizar y desgranar los límites que en cada caso pueden oponerse al ejercicio de este derecho en territorio español. En definitiva, solo una vez precisados los límites al ejercicio del derecho podremos definir su contenido esencial».

(42) Esta es la tesis que sostiene en el trabajo mencionado DÍAZ REVORIO, F. J., «Desactivando conceptos constitucionales...». En la misma línea, COTINO HUESO, L.: «La (in)constitucionalidad de las restricciones y suspensión de la libertad de circulación por el confinamiento frente a la COVID», en Garrido López, C. (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 193, defiende que «el confinamiento estricto supuso la suspensión de la libertad de circulación porque afectó a su contenido esencial», si bien concluye defendiendo la necesidad de mantener «cierta deferencia a la discrecionalidad del Gobierno a la hora de adoptar situaciones excepcionales, más en un marco jurídico incierto por falta de precedentes importantes y todo el contexto de incertidumbre generalizada».

(43) STC 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 4.

(44) Como señala NARANJO DE LA CRUZ, R., *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares*, CEPC, Madrid, 2000, p. 140, la ponderación y el principio de proporcionalidad son el sustrato sobre el que descansa la teoría de los límites de los derechos fundamentales respetuosos de su contenido esencial. Por su parte, MEDINA GUERRERO, M., *La vinculación legislativa del legislador a los derechos fundamentales*, McGraw Hill, Madrid, 1996, p. 147, sostiene que el contenido esencial es aquella parte del derecho que comienza cuando el límite deja de ser proporcionado.

(45) Véase la interesante distinción que brevemente nos recuerda GARCÍA FIGUEROA, A., «Estado de alarma, estado de excepción y libertad de circulación», *Almacén de Derecho*, 8 de abril de 2020, entre «reglas» y «principios» y las conclusiones que de ahí extrae en relación con los límites de los derechos fundamentales, y, en concreto, con la libertad de circulación, y su discutida suspensión: el «derecho fundamental a la libertad de circulación no queda suspendido hasta que deje de ser ponderable con otros (...) El principio *jusfundamental* de la libertad de circulación más bien parecería en suspenso cuando se sustrajera al juego de ponderaciones propio de su naturaleza *principal*» (p. 8). Desde una visión parcialmente diferente, DÍAZ REVORIO, F. J., «Desactivando conceptos constitucionales...», pp. 17 ss. Sobre la superación del test de proporcionalidad por parte de las medidas de confinamiento domiciliario adoptadas por el Real Decreto 463/2020, véase GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., «Limitación o suspensión? Una teoría de los límites a los derechos fundamentales para evaluar la adopción de estados excepcionales», en Garrido López, C. (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el*

Es cierto que el artículo 7 RD 463/2020 establece una prohibición *quasi* general de circulación, pese a que venga acompañada de numerosas excepciones. La razón que justifica dicha prohibición es evidente, y constitucionalmente legítima: hacer frente a una pandemia de origen viral (Covid-19) que se ha demostrado altamente contagiosa y con elevado índice de mortalidad. Son, por tanto, derechos y bienes constitucionales tan valiosos como la vida (art. 15 CE), la protección de la salud y la organización y tutela de la salud pública (art. 43 CE) los que justifican esas severas restricciones. Parecen razones suficientemente justificadas. Y las múltiples excepciones que se prevén resultan igualmente suficientes para entender que las mismas no se pueden identificar con una suspensión del derecho a la libre circulación (esto es, con su pérdida de vigencia, aunque sea temporalmente), sobre todo, teniendo en cuenta la apertura que ofrecen los apartados g) y h) del citado artículo 7 RD 463/2020 («Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad» y «Cualquier otra actividad de análoga naturaleza», respectivamente), que permiten llevar a cabo, en el caso concreto, un juicio de ponderación y proporcionalidad para determinar si se ha conculcado, o no, la prohibición *quasi* general de no circular.

Cuestión distinta es si el Real Decreto declarativo del estado de alarma tiene rango suficiente para proceder a esas serias restricciones, pues pese a que el Tribunal Constitucional haya reconocido que el mismo tiene rango o valor de ley (STC 83/2016), la cuestión es si no debería haber sido una ley orgánica (en concreto, la LOAES) la que precisara con mayor detalle las limitaciones que impone el Real Decreto, en la medida en que mediante ellas, en realidad, lo que se está haciendo es dotar de unos contornos al derecho fundamental a la libre circulación que bien podrían entenderse configuradores del mismo. Dicho de otro modo, parecería que nos encontramos más en el terreno del desarrollo del derecho (por ley orgánica) que en la mera regulación de su ejercicio (por ley ordinaria), dado que son los contornos de su contenido esencial los que se verían afectados por dichas limitaciones. Y, a tal efecto, cabe dudar de que la Ley Orgánica 4/1981, pese a su expresa cobertura constitucional, cumpla con los requisitos de concreción que son exigibles para que una limitación tan seria de un derecho fundamental sea admisible.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

En conclusión, resulta altamente cuestionable que las severas medidas limitadoras del derecho a la libre circulación para hacer frente a la pandemia (especialmente, el llamado «confinamiento domiciliario») pudieran legítimamente adoptarse (por las Comunidades autónomas, principales competentes en la materia) al amparo de las previsiones de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, de igual forma que es dudoso que dichas medidas, adoptadas por el Real Decreto que declara el estado de alarma, tengan cobertura legal suficiente en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. En ambos supuestos por las mismas razones de seguridad jurídica y respeto al principio de legalidad en la limitación de los derechos

estado de alarma en España, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, p. 105.

fundamentales, que, en un caso como este, dado el grave alcance restrictivo de dichas medidas, demandarían que fuera una ley orgánica la que precisara con mayor concreción el contenido de las mismas, cosa que ni una ley orgánica ni la otra hacen. Únicamente poderosas razones de necesidad (y eficacia) son las que permiten justificar la aceptación de esas medidas incluidas en el Real Decreto declarativo del estado de alarma, debiéndose rechazar, en todo caso, la pretensión de que las mismas puedan también ser adoptadas en aplicación de la Ley Orgánica 3/1986, pues mientras que aquel (el referido Real Decreto) se desenvuelve en el ámbito del derecho de excepción, al que la propia Constitución se remite, un ámbito en el que inevitablemente se ha de dejar un margen para que la respuesta concreta provenga de la necesidad de hacer frente a la crisis de que se trate, en el terreno de la legislación ordinaria, por el contrario, se ha de velar con mucho mayor cuidado porque el respeto al principio de legalidad sea escrupulosamente respetado. Sea como fuere, lo que, tanto en un caso como en el otro, conviene es proceder a una reforma de sendas leyes orgánicas a fin de disponer en el futuro de un arsenal jurídico mejor preparado para afrontar las próximas crisis, que, por muy imprevisibles que sean, acabarán inevitablemente llegando.

VIII. UN EPÍLOGO DE URGENCIA

Cuando se encontraba ya a punto de impresión el presente volumen se dio a conocer la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 14 de julio de 2021, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario de Vox del Congreso de los Diputados contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (arts. 7, 9, 10 y 11), por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, así como los Reales Decretos ulteriores, de modificación de este (RD 465/2020, de 17 de marzo) y de prórrogas del estado de alarma (RRDD 476/2020, de 27 de marzo; 487/2020, de 10 de abril; y 492/2020, de 24 de abril).

Aunque no nos podemos detener en el análisis pormenorizado de la sentencia, y de los cinco votos particulares que se formularon, sí interesa hacer alguna referencia crítica al núcleo de la argumentación que ha llevado a la mayoría del Tribunal (6 magistrados) a declarar inconstitucionales las medidas limitativas del derecho a la libertad de circulación de las personas contenidas en el apartado 1 del art. 7 del RD 463/2020, por considerar que las mismas suponían, en realidad, no una mera limitación, sino una suspensión de aquel derecho reconocido en el art. 19 CE.

A tal efecto, el TC comienza reconociendo (FJ 3), de manera un tanto indiferenciada, que “el decreto declarativo de un estado de alarma podrá llegar a establecer restricciones o “limitaciones” de los derechos fundamentales que excedan las ordinariamente previstas en su régimen jurídico, pues de lo contrario carecería de sentido la previsión constitucional de este específico estado de crisis (art. 116.1 y 2 CE)”. Lo que no quiere decir que esas restricciones, aunque extraordinarias, sean ilimitadas; pues, de hecho, “no pueden llegar hasta la suspensión del derecho, so pena de vaciar (...) de sentido el art. 55.1 CE”. Además, “dichas limitaciones deberán respetar, en todo caso, los principios de legalidad y de proporcionalidad, ya que de lo contrario el derecho afectado quedaría inerte ante el poder público”.

El problema de fondo, según el TC, se encuentra en diferenciar el concepto de “limitación” (o “restricción”) del de “suspensión”. A tal efecto, considera que el primero es más amplio que el último: “toda suspensión es una limitación, pero no toda limitación implica una suspensión. La suspensión es, pues, una limitación (o restricción) especialmente cualificada”. Y continúa: “la suspensión (...) parece configurarse como una cesación, aunque temporal, del ejercicio del derecho y de las garantías que protegen los derechos (constitucional o convencionalmente) reconocidos; y que solo en ciertos casos, y respecto de ciertos derechos, puede venir amparada por el artículo 55.1 CE”.

A partir de esta diferenciación conceptual, que, como señalan en sus respectivos Votos particulares los Magistrados Balaguer y Conde-Pumpido, bien puede caracterizarse como poco precisa y generadora de inseguridad jurídica, el TC recuerda que, de conformidad con el art. 55.1 en relación con el art. 116 CE, en el estado de alarma no cabe suspender derechos, sino solo limitarlos, de manera, en todo caso, proporcionada a las circunstancias. Dicha suspensión únicamente cabría en los estados de excepción y sitio.

Poco después (FJ 5), el TC entra a verificar si, tal y como se reclama en la demanda, la medida de “confinamiento domiciliario” prevista en el art. 7 RD supone una infracción del art. 19 CE, considerando que, en efecto, la misma “limita o restringe de modo drástico, hasta el extremo de alterar o excepcionar *pro tempore*”, el contenido esencial de aquel derecho fundamental, garantizado en el art. 53.1 CE. Con todo, no es ese el problema, sino que este radica, más bien, en determinar si dicha medida “puede encontrar amparo en la declaración del estado constitucional de alarma”, en la medida en que “es la propia Constitución la que ha previsto la posibilidad de limitaciones extraordinarias en su artículo 116 (número 1 y 2)”. Verificada su acomodación a la Ley Orgánica 4/1981, habrá que determinar si su alcance puede ser calificado como una suspensión del derecho, vedada para el estado de alarma.

Y es precisamente en este punto en el que el TC, sin apenas argumentación alguna, y sin atender a la proporcionalidad (o falta de ella) de las medidas cuestionadas, sostiene que estas suponen una restricción del derecho a la libre circulación de carácter “general en cuanto a sus destinatarios, y de altísima intensidad en cuanto a su contenido, lo cual, sin duda, excede lo que la LOAES permite “limitar” para el estado de alarma [“la circulación o permanencia... en horas y lugares determinados”: art. 11, letra a)]”. En consecuencia, el TC entiende que el art. 7.1 RD “no delimita un derecho a circular libremente en un ámbito (personal, espacial, temporalmente) menor, sino que lo suspende *a radice*, de forma generalizada, para todas “las personas”, y por cualquier medio. La facultad individual de circular “libremente” deja pues de existir, y sólo puede justificarse cuando concurren las circunstancias expresamente previstas en el real decreto”. En definitiva, el TC entiende que dicha medida supone “un vaciamiento de hecho o, si se quiere, una suspensión del derecho”, proscritos en el estado de alarma. Y continúa: “Otra cosa implicaría dejar exclusivamente en manos de la autoridad competente (...) la noción misma de “suspensión” utilizada por el constituyente, otorgándole la posibilidad de limitar otros derechos fundamentales garantizados por nuestra Norma Fundamental, de forma generalizada y con una altísima intensidad, mediante el simple expediente de afirmar (unilateralmente, sin posibilidad de debate y autorización parlamentaria previos, ni de control jurisdiccional ordinario) su carácter “meramente” restrictivo, y no suspensivo”.

Pues bien, *mutatis mutandis*, esta observación crítica final del TC en relación con la actuación de la autoridad competente es perfectamente predicable de lo que él mismo hace en esta sentencia, mediante el expediente de afirmar el carácter suspensivo, no meramente restrictivo, de una medida (la limitación a la libertad de circulación), sin apenas justificarlo, y sin atender a la relevancia que tiene el hecho de que el art. 7.1 RD disponga un elenco de excepciones a dicha limitación que no se pueden “menospreciar” sin más, incluidas aquellas a las que se refieren las letras “g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad” y “h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza”, tal y como señala la Magistrada Balaguer en su Voto particular. Una excepciones, por cierto, que hubieran posibilitado llevar a efecto una interpretación del citado art. 7.1 RD que lo hiciera perfectamente compatible con la Constitución y la LOAES, en la medida en que cabría sostener la posibilidad de llevar a cabo, en el caso concreto, un juicio de ponderación que permitiera decidir si la actuación de una persona supone el legítimo ejercicio del derecho a circular libremente o una vulneración de la prohibición contenida en el art. 7 RD. Ponderación que en ningún caso sería posible si lo que se hubiese decretado es una suspensión (o vaciamiento) de dicho derecho fundamental, tal y como apunta el Presidente del TC, Sr. González Rivas, en su Voto particular. En esta misma línea, el Magistrado Xiol en su Voto particular, señala: “Precisamente porque el art. 19 CE tiene plena eficacia puede ejercerse un control de constitucionalidad de tales medidas de acuerdo con los parámetros que, según establece la jurisprudencia del Tribunal, han de tomarse en consideración para analizar las limitaciones que conforman el contenido esencial de los derechos fundamentales (previsión legal, fin constitucionalmente legítimo y respeto del principio de proporcionalidad)”.

En relación, precisamente, con este principio, lo cierto es que en la sentencia se echa en falta una mayor argumentación centrada en la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el RD. Que el TC no ponga en duda que las mismas eran, en efecto, idóneas, necesarias y proporcionales en sentido estricto para hacer frente al grave desafío pandémico, tal y como lo hace en el FJ 11, es muy significativo. El problema es que el TC no extrae de ahí la conclusión evidente que de ello se deriva: reconocer que tales medidas son proporcionadas inevitablemente lleva a concluir que las mismas no rigen en el terreno de la suspensión, sino en el que les es propio, el de la limitación de los derechos. Es precisamente la patente tensión entre los derechos y bienes constitucionales en juego (libertad de circulación vs. derecho a la vida y salud pública, entre otros) lo que nos permiten afirmar que las medidas limitativas de dicha libertad, por muy severas que fueran, resultaban proporcionadas (como sostienen los Magistrados Xiol y Balaguer en sus Votos particulares). Si hubiese habido auténtica suspensión de aquel derecho a circular libremente no cabría hablar de proporcionalidad alguna. A esta idea parece que apunta también el Magistrado Ollero en su Voto particular, cuando señala: “La clave, a mi juicio, radica en que al declarar el estado de excepción se decide, a priori, afectar al contenido esencial de derechos fundamentales. Por el contrario considero que el estado de alarma solo se convierte en inconstitucional cuando se detecta a posteriori -puede que incluso de modo cautelar- que la limitación de los derechos en las previsiones de la norma o en la aplicación a un caso concreto es desproporcionada, afectando por tanto a su contenido esencial”.

A todo ello se ha de añadir un argumento no menor que, de nuevo, el Presidente del TC, en su Voto particular, señala con claridad: en su opinión, en la sentencia se maneja un concepto sustantivo de suspensión, cuando tal cosa “solo existe cuando así

se acuerda formalmente por el poder público que tiene atribuida tal facultad. Suspender los derechos fundamentales supone sustituir su vigencia por el régimen jurídico que, a juicio del poder público habilitado para ello, conviene a la situación de emergencia. Es claro que, en este caso, no se ha adoptado una decisión formal de esta clase, con lo que ninguno de los derechos fundamentales ha sido suspendido en sentido propio”. Es más, si el art. 19 CE mantiene su vigencia, como reconoce la sentencia, “es porque no se encuentra suspendido”. En la misma línea se pronuncian los Magistrados Xiol y Conde-Pumpido en sus Votos particulares. Este último sostiene que “[l]a suspensión exige una declaración formal que explícitamente la prevea y su consecuencia es que el derecho formalmente suspendido pierde las (...) garantías constitucionales”, llegando a la severa conclusión de que “[l]a razón para calificar como una suspensión una restricción muy intensa de un derecho fundamental no parece ser otra que (...) permitir un atajo argumental para lograr una declaración de inconstitucionalidad. Es un atajo con el que se pretende, por un lado, eludir un juicio de proporcionalidad más riguroso y complejo, basado en el principio de proporcionalidad; y por otro, permitir que se produzca la declaración de inconstitucionalidad de la medida adoptada aun cuando la misma pudiese superar tal juicio de proporcionalidad”.

Pues bien, sin ánimo alguno de entrar en valoraciones de este tipo, sí parece posible afirmar, en sintonía con el Voto particular que formula el Magistrado Xiol, que la Sentencia objeto de atención presenta indudables carencias o debilidades argumentales. Y el fallo al que llega (estimar parcialmente el recurso de inconstitucional contra el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma) resulta, cuando menos, discutible, no solo en el terreno en el que ha de serlo (el jurídico), sino también en otro que todo TC debe tener siempre presente en su actuación: la obligada deferencia hacia el legislador, aunque en este caso la norma con rango de ley impugnada haya sido aprobada, en primera instancia, por el Gobierno (sin perjuicio de sus ulteriores prórrogas parlamentarias). Como parece que, en este caso, tal y como se ha señalado, era posible llevar a cabo una interpretación del RD mencionado que lo hiciera perfectamente compatible con la Constitución y la LOAES, que no haya finalmente sucedido así merece también ser objeto de crítica por esa razón.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GARCÍA, V., «El comportamiento del Derecho de crisis durante la segunda ola de la pandemia», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 90-91, 2020-2021, respectivamente.
- ARROYO GIL, A., «La naturaleza del estado de alarma y su presupuesto habilitante», en Garrido López (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021 (https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/2_arroyo_gil_la_naturaleza_del_estado_de_alarma.pdf).
- BANACLOCHE PALAO, J., *La libertad personal y sus limitaciones. Detenciones y retenciones en el Derecho español*, McGraw Hill, Madrid, 1996.

- BASTIDA FREIJEDO, F. J., «Libertad de circulación», en Aragón Reyes, M. (dir.)/Aguado Renedo, C. (codir.), *Derechos fundamentales y su protección*, Temas básicos de Derecho Constitucional, tomo III, Civitas, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011.
- BOIX PALOP, A.: «COVID-19: La batalla jurídica contra la pandemia y los estados de alarma “territorializados”», en <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=1722>.
- CASTELLS ARTECHE, J. M., *El derecho de libre desplazamiento y el transporte en España*, Hora H: Seminarios y Ediciones, Madrid, 1974.
- COTINO HUESO, L., «La (in)constitucionalidad de las restricciones y suspensión de la libertad de circulación por el confinamiento frente a la Covid», en Garrido López, C. (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021 (file:///C:/Users/anton/Downloads/05_cotino_hueso_la_inconstitucionalidad_retricciones_libertad_circulacion%20(1).pdf).
- CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984.
- DÍAZ REVORIO, F. J., «A vueltas con la suspensión de los derechos fundamentales», Almacén de Derecho (<https://almacenederecho.org/a-vueltas-con-la-suspension-de-los-derechos-fundamentales>), 9 de abril de 2020.
- «Desactivando conceptos constitucionales: la suspensión de derechos y los estados excepcionales», en Garrido López (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021 (file:///C:/Users/anton/Downloads/4_diaz_revorio_desactivando_conceptos_constitucionales.pdf).
- DÍEZ-PICAZO, L. M.^a, *Sistema de derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, 5.^a ed., Valencia, 2021.
- DURÁN ALBA, J. F., «Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis “COVID-19”», en Biglino Campos, P. / Durán Alba, J. F.: *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el ordenamiento constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021 (https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/10_juan_duran_libertad_de_circulacion.pdf).
- FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F., «Artículo 19. Libertad de circulación y residencia», en Alzaga Villamil, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo II (arts. 10 a 23), Cortes Generales, Edersa, Madrid, 1996.
- GARCÍA FIGUEROA, A., «Estado de alarma, estado de excepción y libertad de circulación», *Almacén de Derecho* (<https://almacenederecho.org/estado-de-alarma-estado-de-excepcion-y-libertad-de-circulacion>), 8 de abril de 2020.
- GARRIDO LÓPEZ, C., *Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución*, Marcial Pons, Madrid, 2021.
- GOIZUETA VÉRTIZ, J., «Artículo 19...», en Pérez Tremps, P./Saiz Arnaiz, A. (dirs.), *Comentario a la Constitución española*, 40 aniversario 1978-2018, Libro-homenaje a Luis López Guerra, tomo I (Preámbulo a art. 96), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- *El derecho a la libre circulación y residencia en la Constitución española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007 [versión online: Documento TOL1.108.791].
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., «Limitación o suspensión? Una teoría de los límites a los derechos fundamentales para evaluar la adopción de estados excepcionales», en Garrido López, C. (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021 (https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/3_itziar_gomez_limitacion_o_suspension.pdf).

- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P. J., *Libertades de circulación, residencia, entrada y salida en España*, Civitas, Madrid, 1991.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., «Artículo 2. Libertad de circulación», en Lasagabaster Herrarte, I. (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos, Comentario sistemático*, Civitas, Thomson-Reuters, Cizur Menos, 3.ª ed., 2015.
- LOSADA GONZÁLEZ, H., «Artículo 19 ...», en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M./Casas Baamonde, M.ª E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, XL Aniversario, tomo I, BOE, Wolters Kluwer, Madrid, 2018.
- MARTÍNEZ ALARCÓN, M.ª L., «Artículo 45. Libertad de circulación y residencia», en López Castillo, A. (dir.), *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diez años de jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- MEDINA GUERRERO, M., *La vinculación legislativa del legislador a los derechos fundamentales*, McGraw Hill, Madrid, 1996.
- MUÑOZ MACHADO, S., «El poder y la peste de 2020», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 90-91, 2020-2021.
- NARANJO DE LA CRUZ, R., *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares*, CEPC, Madrid, 2000.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, T. de la, «Estado autonómico y lucha contra la pandemia», en BIGLINO CAMPOS, P./DURÁN ALBA, J. F., *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el ordenamiento constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Col. Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021 (https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/documentacion/documentos/2021/20210209_dc_cap3_quadra_salcedo_janini_t_es_o.pdf).
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Artículo 19...», en Garrido Falla, F., *et al.*, *Comentarios a la Constitución española*, 3.ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 2001.