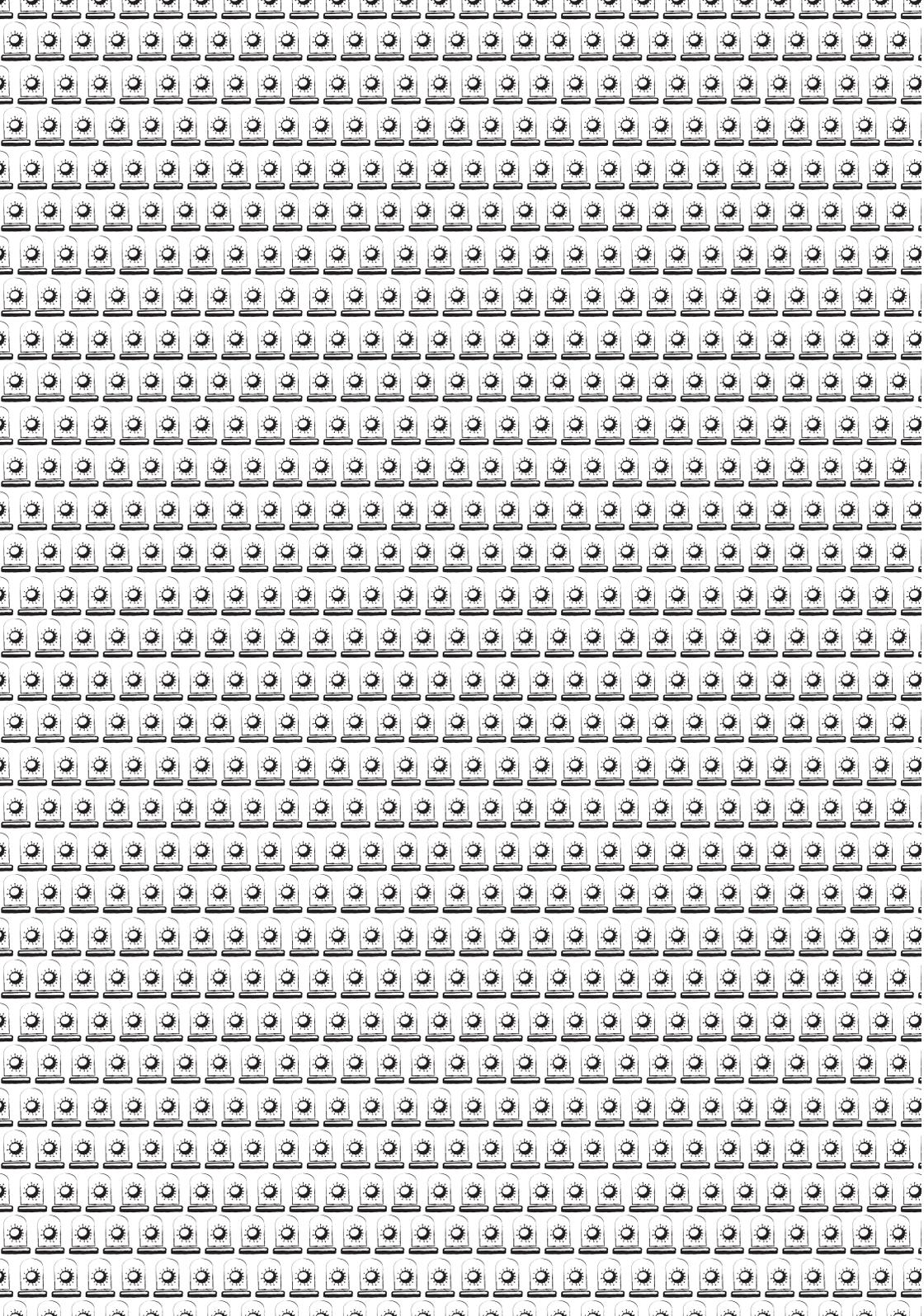
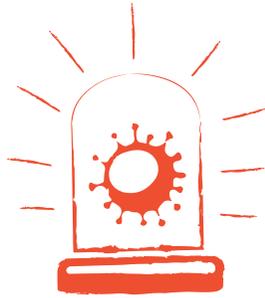


El estado de alarma en el punto de mira

Limitaciones de derechos fundamentales y su efecto
en la labor de los movimientos populares





El estado de alarma en el punto de mira: limitaciones de derechos fundamentales y su efecto en la labor de los movimientos populares

Con el año 2020 llegó a nosotras el fenómeno de la COVID19, el cual ha golpeado con fuerza los diferentes sectores de la sociedad. A la crisis sanitaria ocasionada por el virus se han añadido otras crisis (social y económica), y con ellas se han extendido las preocupaciones, los miedos, el desconocimiento y la incertidumbre. El ámbito de los movimientos populares no ha sido una excepción. Las autoridades han puesto en marcha diferentes medidas y herramientas jurídicas y represivas para responder a la crisis sanitaria, las cuales han tenido un impacto directo en el día a día de la sociedad y, como resulta evidente, también en la actividad de los colectivos y agentes del movimiento popular.

El librito que tienes entre manos es el resultado de la colaboración entre la Fundación Joxemi Zumalabe y el colectivo Askatasun Kolektiboetarako Abokatuak (AKAB). En él hemos querido analizar desde una perspectiva crítica el Estado de Alarma y las medidas jurídicas de excepción, y cómo han afectado a la labor de los movimientos populares: qué recortes de derechos ha habido, qué impacto han tenido y a qué marco teórico de la represión han respondido.

Aunque en el momento de publicar este trabajo el estado de alarma ya no esté en vigor creemos firmemente que esta obra puede realizar una aportación interesante. Que la lectura crítica y los aprendizajes realizados de lo ocurrido -y de lo que pueda venir- nos pueden llevar a colaboraciones y complicidades transformadoras, para confrontar viejos y nuevos retos.

“El estado de alarma en el punto de mira: limitaciones de derechos fundamentales y su efecto en la labor de los movimientos populares”

Joxemi Zumalabe Fundazioa
Askatasun Kolektiboetarako Abokatuak (AKAB)

Euskal Herria, junio de 2021

www.joxemizumalabe.eus

Depósito Legal: D 00920-2021

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons.



Esta licencia permite a otras entremezclar, ajustar y construir a partir de esta obra, siempre y cuando se reconozca la autoría y las nuevas creaciones estén bajo una licencia con los mismos términos.

defiende los intereses privados se ha convertido también en la única medida de legitimidad de lo que los movimientos hacían o no hacían, tanto a nivel social como jurídico, en medio de un clima de polarización: cumplir sin cuestionar todas las medidas por un lado y la absoluta irresponsabilidad de cuestionar cualquiera de ellas por otro.

Somos conscientes de que en el seno de los movimientos populares ha habido debates, así como choques y conflictos, sobre las visiones en torno a la gestión colectiva de la pandemia. Nosotras mismas hemos tenido dudas sobre hasta qué punto podíamos profundizar a la hora de realizar una lectura del contexto. Más allá de las movilizaciones en la calle, muchos agentes han tenido con frecuencia dificultades para crear sus propios protocolos, lo que les ha dejado “en el aire”: en la mayoría de los casos no han desobedecido los protocolos oficiales pero tampoco construido pautas alternativas que les legitimaran socialmente.

A punto de finalizar el curso, necesitamos el apoyo para mantener lo más fuerte posible la actividad de los movimientos populares y, sobre todo, facilitar el camino a todos los movimientos populares a la hora de organizar iniciativas: a los grupos auto-organizados, a los que actúan a nivel nacional, a los pequeños colectivos de pueblos... Hacemos un llamamiento a no sólo exigir “hacia fuera” dichos apoyos y facilidades, sino a generar nosotras mismas esos espacios y dinámicas de cuidado y apoyo mutuos. Que la lectura crítica y los aprendizajes de lo ocurrido -y de lo que pueda venir- nos lleven a colaborar y a construir complicidades transformadoras para hacer frente a nuevos (y viejos) desafíos. Necesitamos, más que nunca, encontrar vías para recuperar las calles, para defender y re-construir nuestros espacios, para reactivar y reinventar nuestros modos de financiación, para reforzar la legitimidad de nuestras luchas, para llevar a cabo nuestras militancias de manera saludable y sostenible. Aunque el camino será difícil, si lo hacemos juntas será más fácil, agradable y transformador. **¡Nos vemos en las calles!**

Joxemi Zumalabe Fundazioa

puedan perpetuarse, este documento puede ser una oportunidad de tomar conciencia y criticar las mismas.

En el periodo 2020-2021 han surgido nuevas luchas y dinámicas en los movimientos populares, pero varios espacios de militancia trabajan con muchas dificultades y algunos de ellos se encuentran en situación de bloqueo. Sin embargo, ante las múltiples dificultades de movilización y encuentro, hemos intentado adaptarnos a la situación, abordar los retos del momento y mantener en la medida de lo posible la planificación y las líneas de trabajo de cada colectivo.

Por parte de las instituciones públicas, el no reconocimiento de la actuación de los movimientos populares ha tenido evidentes consecuencias, han puesto muchas trabas para el trabajo político y, como consecuencia, también han aumentado los desequilibrios entre colectivos. Por ejemplo, se ha incrementado la barrera entre los colectivos que tienen entidad jurídica y aquellos que no, en lo que se refiere a las autorizaciones para organizar iniciativas, así como en cuanto al riesgo de recibir multas. Asimismo, los agentes que no tienen una interlocución directa y habitual con las instituciones no han tenido tantas oportunidades de “negociar” formas, medidas y mecanismos para poder organizar iniciativas. Su casi única opción ha sido organizar actos y cruzar los dedos para que la policía aparezca. Por si esto fuera poco, estos colectivos, como muchos ciudadanos, han tenido dificultades para recibir información fiable (por ejemplo, qué se podía hacer y qué no, o bajo qué condiciones) y se han visto obligados a consultar y contrastar diversas fuentes, en una permanente incertidumbre sobre la normativa. Para terminar, la amenaza de multas ha generado mucho miedo, y esto ha limitado la creatividad de grupos y colectivos.

El escrupuloso seguimiento de las medidas impuestas por las instituciones públicas (a menudo bajo presión de agentes privados) se ha presentado como la única forma de combatir la pandemia y el cuestionamiento de cualquiera de dichas medidas se ha considerado irresponsable, evitando la posibilidad de cualquier tipo de debate. Esta figura única del Estado que

INDICE

0. Introducción	7
1. Estado de alarma: concepto y características.....	13
2. Análisis jurídico de la legislación durante el covid: decretos de estado de alarma y decretos sociales.....	17
2.1. Libertad de circulación	19
2.2. Derechos políticos	25
2.2.1. Derecho de reunión.....	25
2.2.2. Derecho de asociación	29
2.2.3. Derecho de manifestación	31
2.2.4. Derecho de huelga	33
2.3. Medidas laborales	35
2.4. Medidas en el ámbito de la vivienda	39
2.5. Distribución competencial	41
3. Análisis general de la represión.....	45
3.1. Trayectoria de la legislación represiva	45
3.2. Inseguridad jurídica de la normativa represiva aplicada en estado de alarma.....	49
3.3. Mecanismo principal de represión: desobediencia a la autoridad	52
3.4. Procedimiento administrativo sancionador: una calle sin garantías ni salidas.....	54
3.5. Consejos jurídicos ante la represión	56
4. Conclusiones.....	61



eran legítimas o no. En más de una ocasión, nuestras vecinas y vecinos fueron condenadas por comprar productos que el agente consideraba que no eran básicos, o por pasear al perro demasiado lejos, sin ofrecer ningún criterio oficial para calcularlo. Lo que esto indica es que se ha aumentado la arbitrariedad de la policía (entiéndase la impunidad), y que el pueblo trabajador está cada vez más desprotegido ante la violencia del Estado.

Como se ha dicho, estamos en medio de una violenta ofensiva del capitalismo y a nosotras, el pueblo trabajador, nos tienen en el punto de mira. Si queremos huir de las normas establecidas y autodeterminarnos como pueblo, es imprescindible crear instrumentos que nos lleven a ello y organizarnos en el seno de los mismos: estamos hablando del movimiento popular (formado por el pueblo trabajador organizado). **Como hemos visto, la restricción de los derechos ataca directamente a esa organización, y tendremos que tener claro que a medida que la afrontemos, se aumentará la represión. Pero nos será imprescindible, porque si no, no tendremos futuro.**

Askatasun Kolektiboetarako Abokatuak (AKAB)

— || —

Ahora que estamos a punto de cerrar esta guía, parece que hemos salido del estado de alarma y nos hemos metido en otro contexto diferente. No obstante, sigue siendo necesario entender y situar los cambios que se han producido a nivel jurídico a lo largo de este año, y esa es la aportación que quiere hacer esta guía. Es imprescindible situar en su contexto y comprender lo ocurrido, incluso teniendo presente que el estado de alarma, no vigente hoy en día, puede volver en algún momento. Además, existiendo el riesgo de que algunas de las medidas adoptadas en el contexto de crisis sanitaria

En esta situación, los espacios de intervención policial se han ampliado de forma alarmante, las instrucciones puramente internas de la policía se han situado por encima de lo legalmente establecido, los núcleos de poder han promovido actuaciones totalmente arbitrarias de quien carece de la formación necesaria en Derecho (policía), hasta casi prohibir cualquier posibilidad de desarrollo organizativo como protestas, fiestas patronales, auto gestionados, gaztetxes etc.

En principio, debido a la situación de la pandemia, lo que se planteaba excepcionalmente se ha desarrollado, de tal manera que es fácil ver que los derechos colectivos han disminuido considerablemente, por lo que parece que hemos vuelto a la situación de 2009 antes mencionada. Es innegable que la situación surgida a raíz del Covid19 ha puesto de manifiesto todas las contradicciones de la sociedad capitalista y que se acerca un ciclo importante de conflicto social. Así, este año del “experimento represivo” ha permitido a la clase capitalista avanzar y parece que seguirá por ese camino si no se le consigue frenar.

En este sentido, la primera reflexión nos parece importante. No debemos olvidar que los derechos carecen de fundamento material, pues se trata de construcciones sociales que responden a la relación de fuerza entre la clase capitalista y el pueblo obrero. Lo que realmente existe son las necesidades del pueblo, por lo que es muy importante una organización adecuada que, partiendo de las necesidades básicas del pueblo trabajador, sea capaz de organizarlas y convertirlas en reivindicaciones y victorias.

Los elementos básicos como la comida, la vivienda, la educación o la sanidad pública están siendo atacados violentamente, y si no somos capaces de emprender un ataque para conseguirlos, las consecuencias serán trágicas.

Se ha atacado frontalmente el concepto de seguridad jurídica de la ciudadanía, por un lado, porque fuimos conociendo a través de multas cuál era el criterio policial para, por ejemplo, declarar si las compras

O

INTRODUCCIÓN

— | —

La Fundación Joxemi Zumalabe es un agente que trabaja para, con y desde los movimientos populares que trabajan por otro modelo de sociedad en Euskal Herria. Nuestro principal objetivo es visibilizar, reforzar y dar el reconocimiento que merece la aportación social y política que estos movimientos realizan.

En el último año, con la llegada del fenómeno del COVID19, vivimos tiempos convulsos: a la crisis sanitaria se han sumado otras crisis (económica y social), extendiéndose ampliamente en nuestros entornos las preocupaciones, miedos, desconocimiento e incertidumbre que dichas crisis conllevan.

Al igual que en otros ámbitos de la sociedad, esta realidad ha estado muy presente, y sigue estándolo, en la actividad de los movimientos populares. No tenemos claro si podemos reunirnos o no, qué tenemos que hacer para reunirnos y qué condiciones tenemos que cumplir... Nos surgen dudas y miedos a la hora de juntarnos, realizar convocatorias y tomar las calles. Queremos actuar con responsabilidad ante esta situación, pero sentimos más que nunca la amenaza de medidas represoras que va más allá de la responsabilidad.

Ante esta situación, desde la Fundación Joxemi Zumalabe queremos señalar que:

- Que aunque las élites de siempre no lo tengan presente la actuación de los movimientos populares sigue siendo hoy

imprescindible. En este tiempo de crisis en el que se han agudizado los desequilibrios preexistentes, y a pesar de las dificultades, debemos seguir denunciando, luchando, resistiendo y construyendo alternativas. Frente a la injusticia y los discursos criminalizadores contruidos por algunos, queremos reivindicar la necesidad, la legitimidad y la presencialidad de los movimientos populares.

- En la misma línea, queremos denunciar que varias decisiones tomadas en nombre de la salud y la seguridad han sido contrarias a los derechos sociales y políticos. Asimismo, denunciamos las agresiones sufridas por algunos colectivos y movimientos (como los desalojos de algunos espacios autogestionados).

- Aunque han cambiado muchas cosas, creemos que reforzar la activación social y la auto-organización es tan o más importante que antes. Ante la criminalización y precarización de nuestra labor, queremos subrayar la necesidad de herramientas transformadoras construidas entre todas que nos sirvan para seguir abriendo vías de afrontar dificultades, amenazas y agresiones.

Por todo ello, hemos decidido elaborar junto con las compañeras de Askatasun Kolektiborako Abokatuak (AKAB) la presente guía, con el propósito de que sea una herramienta para que los movimientos populares encuentren maneras de continuar con su tan necesaria actividad. Para ello en las siguientes páginas trataremos de situar los cambios producidos a nivel jurídico -pudiendo algunos de ellos haber venido para quedarse- para su comprensión y análisis crítico.

Esperamos que esta obra nacida de la colaboración y del reconocimiento de los saberes populares os resulte útil.

Fundación Joxemi Zumalabe
Euskal Herria, junio de 2021.

4

CONCLUSIONES

- | -

El Coronavirus ha hecho más patente la crisis del capitalismo. Esto, desde luego, tiene un efecto directo en los trabajadores y trabajadoras: ERTes, deslocalización de las empresas, aumento del teletrabajo, una precarización más profunda de las tareas de cuidado, aumento del paro juvenil, puesta en riesgo de las pensiones, y contar cada vez con un poder adquisitivo más bajo. Otras medidas extraordinarias en esta situación también han influido directamente en el agravamiento de la situación del pueblo trabajador, como el encarecimiento de la luz eléctrica, las oportunidades de residir en una vivienda, como consecuencia del cada vez más complicado acceso a las mismas, la difusión de la violencia de género, la homofobia, la lesbofobia, la transfobia y el racismo. No se pueden entender todos estos elementos si no es dentro de la lógica del capitalismo.

Estamos en el umbral de un choque social y el Estado necesita el orden para evitar una explosión que cuestione las bases del capitalismo. En la legislación desarrollada frente al Covid19, el orden se ha situado desde el enfoque securócrata por encima del enfoque puramente pedagógico o crítico; y la extensión del miedo ha sido la herramienta para ello. La primera medida fue mantener en casa a todas las personas que no estaban involucradas en el campo del capital y el mercado, y el mero hecho de estar en la calle se criminalizó. Además, se fomentaron actitudes de delación vecinal (se convirtió en una forma rápida de destruir cualquier red comunitaria o social que posibilitase la organización social/ciudadana).



Con esta guía queremos dar a conocer las limitaciones de derechos que se han dado en el contexto del Covid-19 en Hego Euskal Herria; aunque hacemos también alguna pequeña referencia a la situación en Iparralde, la diversidad normativa dificulta realizar el análisis de ambos lugares, por lo que esta vez nos limitamos a mencionar lo que ha sucedido en Hegoalde.

La pandemia que estamos padeciendo nos ha afectado en muchos sentidos en el día a día y los cambios que hemos sufrido han sido tan significativos que, en general, la sociedad está agitada por un estado de *shock*. Siendo este el punto de partida, se ha utilizado el miedo de la gente para llevar a cabo un ataque represivo en todos los ámbitos y niveles.

En un corto periodo de tiempo y sin apenas posibilidades de reacción, la sociedad ha comenzado a situarse en posiciones totalmente polarizadas, en un choque en el que se ha dejado de lado la perspectiva colectiva y han prevalecido las posiciones liberales; situando en un segundo plano los debates sobre el camino a recorrer para distorsionar el debate político, la consecución de derechos, y los instrumentos para avanzar en ello.

Dejando a un lado las características que habría que analizar desde el punto de vista científico y sanitario, con esta guía vamos a reflexionar sobre cómo se han atacado las herramientas necesarias para la autodeterminación como pueblo trabajador y, en base a ello, vamos a aportar elementos para analizar las vías de avance.

En ningún caso pretendemos explicar todo el marco de la situación ni dar solución a todo, nuestra intención es plantear elementos para el debate. Está en manos del movimiento popular sumergirse en este debate y avanzar sacando conclusiones como la clase trabajadora. AKAB, como parte del movimiento popular, venimos a profundizar en este debate y hemos preparado esta guía con el fin de facilitar el análisis de las



restricciones y demás cambios producidos en el ámbito de los derechos fundamentales.

En cuanto a la estructura del trabajo, primero realizaremos un análisis jurídico del estado de alarma y de las limitaciones de derechos que ello conllevó, y después, pasaremos a realizar un análisis de la represión, ya que no se puede entender la restricción de derechos que impone el estado sin analizar el marco teórico de la represión. En ese contexto, daremos consejos sobre cómo actuar ante la represión.

Como hemos mencionado, sirva esta guía para ayudarnos en el debate tan necesario para avanzar en el camino de la libertad de Euskal Herria.

Askatasun Kolektiboetarako Abokatuak (AKAB)
Euskal Herria, junio de 2021.

El tiempo máximo de detención es de 72 horas. Al terminar ese tiempo nos tienen que llevar ante el juez o nos tienen que poner en libertad. La duración de la detención no tiene por qué ser de 72 horas, ya que si se realizan los trámites ordinarios antes de superar ese plazo, la persona detenida debe ser puesta en libertad, porque, en su defecto, se trataría de una detención ilegal.

La policía nos tendrá que decir que estamos detenidas/os, mencionando el motivo de la detención y leyéndonos nuestros derechos, porque es derecho de la persona detenida recoger toda esa información. Si no nos explican bien todo esto, podemos argumentar que se trata de una detención ilegal.

En cuanto a la declaración en la comisaría, al principio recomendábamos no declarar (es decir, no declarar y vamos a estar en libertad a la espera de la citación del juez), pero a la vista de la actuación policial, es más recomendable decir que vamos a declarar, ya que se crea un campo de impunidad dentro de la comisaria desde que nos negamos a declarar hasta que nos dejen en libertad, por ejemplo, los malos tratos.

Por lo tanto, al decir que vamos a declarar nos van a pedir el nombre de un abogado/a. Si no conocemos a nadie, desde el turno de oficio llamarán al abogado/a correspondiente. El abogado/a se presentará en la comisaría y tenemos derecho a una entrevista reservada con él/ella, aunque la mayoría de las veces la policía no lo permita u obstruya el mismo. A la hora de declarar ante la policía, con la abogada/o a nuestro lado, diremos que no vamos a declarar y, seguramente, al poco tiempo quedaremos en libertad, pero así, al menos, tendremos a una abogada/o al lado y será más fácil gestionar problemas o imprevistos.

Para terminar, se recomienda renunciar a cualquier cosa que ofrezcan los policías (comida, bebida, etc.), ya que pueden acceder al ADN de la persona e incorporarlo a sus bases de datos. En principio, pueden utilizar la violencia para acceder a nuestro ADN, pero sólo cuando se trate de un delito grave. En todos los demás casos, se exige nuestro consentimiento para obtener este tipo de pruebas.

por ejemplo, se puede demostrar que hemos caminado a una distancia permitida de la vivienda. En general, no somos partidarios de geolocalizar la vida, pero puede ser útil en este régimen excepcional.

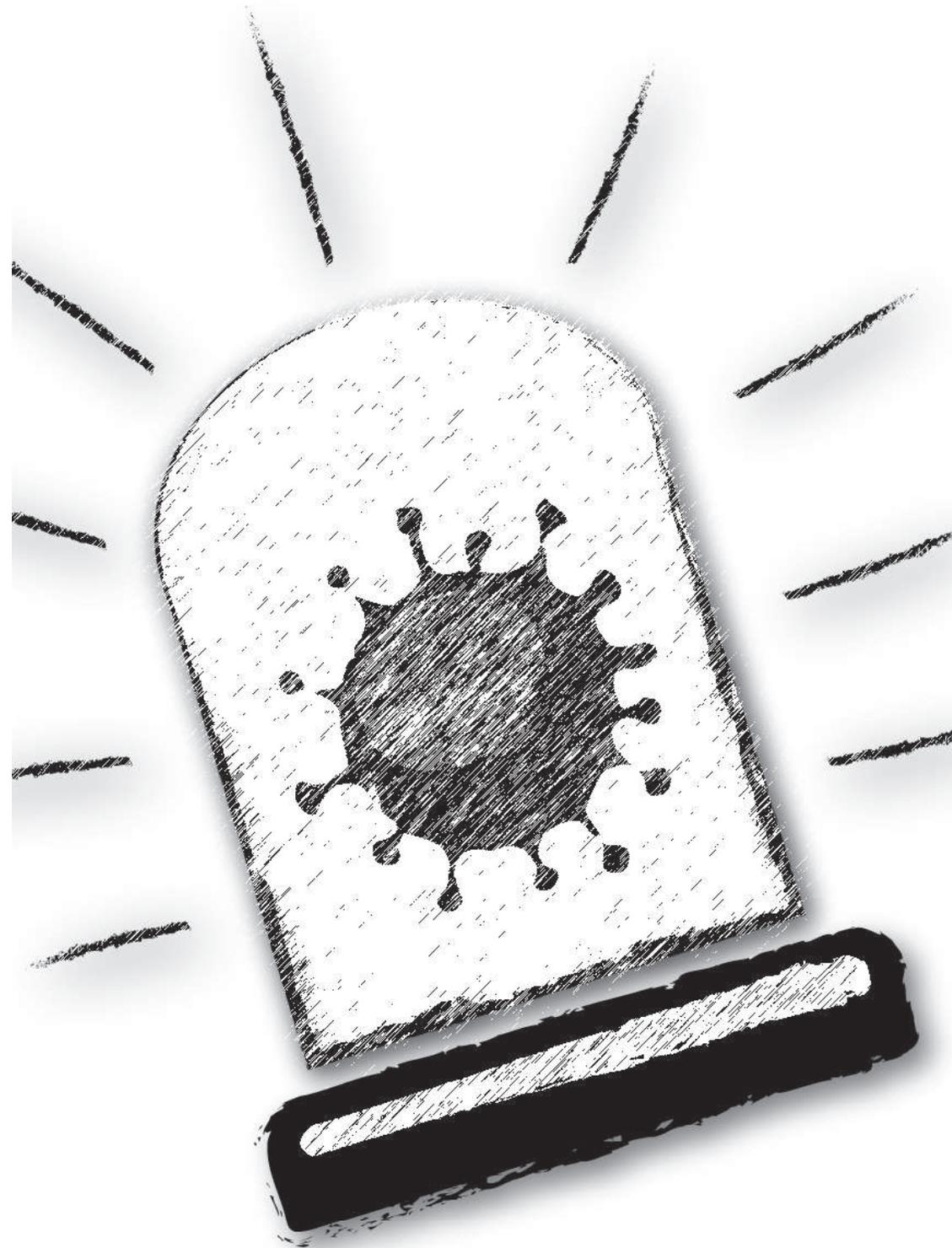
3. Defiéndete jurídicamente

Si se inicia un expediente sancionador contra una persona, se tiene derecho a presentar alegaciones de descargo y a aportar testimonio, documentos o pruebas de cualquier tipo. Aunque se presenten alegaciones, si el expediente finaliza con una sanción, existe la posibilidad de recurrirla ante el juzgado. Las alegaciones pueden ser formuladas por cualquier persona sin ayuda de terceros, para lo cual existen en internet diferentes formularios. Por ejemplo, las compañeras de Legal Sol publicaron hace unos años un manual titulado “Burorresistiendo”, muy útil para hacer frente a los procedimientos sancionadores. En cualquier caso, puede dirigirse a una abogada/o para aconsejarle, ayudarle y hacerle escritos.

No obstante, tal y como se ha expuesto anteriormente, no se recomienda la participación en el procedimiento administrativo, ya que las garantías de defensa son muy escasas. Por lo tanto, se recomienda realizar el “pronto pago” que permite el procedimiento administrativo y acudir directamente a la vía judicial. En el procedimiento judicial los policías no tienen presunción de veracidad, suele haber más posibilidades de aportar pruebas y el sujeto que juzgará no será la administración en sí, sino el juez. Hay que mencionar que para iniciar el procedimiento judicial es obligatorio contratar a un abogado/a y si la sentencia que se dicte desestima nuestro recurso, tendremos que pagar las costas del procedimiento (honorarios del abogado de la administración).

4. ¿Qué hacer ante una detención?

En primer lugar, hay que saber que si se detiene a alguien es porque los policías nos han sorprendido cometiendo un delito o han visto que había intenciones de cometerlo. Es decir, si se produce una detención no se aplicará la Ley Mordaza, sino se imputará un delito y se aplicará el Código Penal.





Si uno cree que hay muchas posibilidades de iniciar un expediente sancionador en su contra, al salir de casa puede llevar en marcha algún dispositivo que grabe el audio; el móvil, por ejemplo. No es recomendable hacer el gesto de grabar la situación al empezar a hablar con la policía, porque, aunque sea legal, la policía tendrá más posibilidades de oponerse al individuo. Pero claro, hay que tener en cuenta que las grabaciones o los vídeos pueden utilizarse para revocar la presunción de veracidad de los policías.

Hay que actuar con cuidado, grabar la conversación en la que uno participa en lugares privados no es ilegal en sí, pero lo es, si participa un tercero en ella. En cambio, se puede grabar lo que ocurre en el ámbito público mientras no se instale un dispositivo de grabación permanente o una cámara de video vigilancia. Si se graba una conversación con la policía y ésta se utiliza para ejercer el derecho de defensa individual en un procedimiento sancionador o judicial, la grabación estaría amparada en el derecho de defensa. El derecho a informar también respalda la difusión de imágenes policiales.



Imagen de la campaña "Grabar no es delito", en relación a la Ley Mordaza aplicada a algunas periodistas (Fuente: Hala Bedi)

Sin embargo, el uso que se da a la grabación puede suponer un problema. Hay que tener cuidado: grabar y difundir imágenes de los agentes es una conducta ilícita si se pone en peligro su integridad física o moral, y por lo tanto, se puede sancionar con multas de hasta 30.000 euros como establece la Ley Mordaza.

También es recomendable utilizar aplicaciones GPS que permiten rastrear en todo momento los movimientos de la persona que lleva el móvil, porque así se puede demostrar el recorrido exacto realizado por el individuo:

sentencias que anulan multas impuestas en relación con el estado de alarma, a pesar de que la jurisprudencia es contradictoria a nivel estatal.

3.5. Consejos jurídicos ante la represión

Teniendo en cuenta que las sanciones que nos pueden imponer no son insignificantes y que también pueden llevarse a cabo detenciones, vamos a enumerar una serie de consejos:

1. Es mejor evitar la sanción que recurrirla

Quizá no sea necesario decirlo, pero intentar no recibir sanciones es la mejor estrategia. Como hemos mencionado, la ley administrativa establece que los agentes de la autoridad gozan de la presunción de veracidad. Es decir, se considera que todos los actos administrativos son ciertos y su palabra basta para imponer la sanción correspondiente combatiendo la presunción de inocencia de la ciudadana o ciudadano.

En otras palabras, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, si un policía dice que has hecho X, se considera que realmente has hecho X, y es bastante difícil oponerse a ello. Por ello, si te dan un mandato basado en meras instrucciones o criterios subjetivos, aunque tengas dudas de su legalidad, la recomendación es hacer lo solicitado, siempre que no perjudique a los intereses o derechos fundamentales o no sea ilegal. De este modo, no se sufrirán consecuencias jurídicas.

2. Procura tener pruebas por si acaso

Si el consejo anterior falla, se puede imponer una propuesta de sanción o se puede proceder a la detención. Entonces, el individuo deberá demostrar que no ha cometido nada ilegal y que lo que los agentes manifiestan en la denuncia no se ajusta a la realidad. No es fácil, pero tampoco es imposible.

ESTADO DE ALARMA: Concepto y características

El estado de alarma es un **régimen excepcional** que se aplica cuando ocurren circunstancias excepcionales que afectan a la normalidad, siempre que no sea posible restaurar dicha normalidad mediante los medios ordinarios del poder. Dicho de otro modo, se trata de una situación especial que se aplica en la práctica cuando se produce una confusión o perturbación grave en nuestro día a día.

En definitiva, cuando el Estado no pueda atender a una situación de extrema gravedad mediante la legislación ordinaria y por los cauces previstos en la misma, se procederá al establecimiento de un estado de alarma u otro régimen excepcional. Siempre sin olvidar que es un régimen excepcional, es decir, si la situación de gravedad puede ser atendida por la legislación habitual, se utilizarán los medios previstos en la misma. Además, debemos subrayar que los regímenes de excepción deben ajustarse a las condiciones objetivas que se dan en la realidad; ya que aunque la impunidad del Estado es elevada, la arbitrariedad tiene sus límites.

El régimen de esta figura jurídica se prevé en el artículo 116 de la Constitución Española y su desarrollo se recoge en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de Estados de Alarma, Excepción y Sitio (las normas generales están previstas entre los artículos 1 y 3, y las específicas entre los artículos 4 y 12).

En este sentido, el Gobierno español estará facultado para declarar el estado de alarma en todo o en parte del territorio nacional **cuando haya crisis sanitarias que produzcan**

alteraciones graves en la normalidad (artículo 4.b) de la Ley Orgánica 4/1981). Así, el Gobierno promulgará el estado de alarma mediante decreto acordado en el Consejo de Ministros. De ello se dará cuenta al Congreso de los Diputados. La duración máxima del estado de alarma será de quince días; evidentemente, pudiendo prorrogarse la misma con la autorización del Congreso de los Diputados.

El propio Decreto determinará la demarcación territorial en la que se aplicarán las medidas, su duración y el alcance de las mismas. Con carácter general, podrán adoptarse las siguientes medidas: limitación del tránsito o estancia de personas o vehículos en determinadas horas y lugares, requisición temporal de bienes, establecimiento de prestaciones personales obligatorias, ocupación temporal de talleres o locales, limitación del uso de servicios o consumo de artículos de primera necesidad, así como la emisión de las órdenes necesarias para garantizar el funcionamiento de los servicios de los centros de producción y la provisión de los mercados.

Además, como consecuencia de la declaración del estado de alarma, todas las autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, así como el resto de funcionarios y personal al servicio de los mismos, quedarán bajo la autoridad competente. Eso sí, sólo cuando sea necesario para proteger personas, bienes y lugares. Asimismo, podrán serles exigidos servicios extraordinarios en función de su duración o naturaleza. Además, conviene destacar que el incumplimiento o la desobediencia de las órdenes de las autoridades será castigado.

- En el procedimiento administrativo sancionador, a diferencia de un procedimiento judicial, **la Administración es juez y parte acusadora.** Es decir, la imparcialidad para enjuiciar los hechos propuestos para la sanción es mínima o directamente inexistente: la sanción es propuesta por la Administración (a través de sus agentes), y esa misma administración es la que investiga los hechos y decide sobre la sanción correspondiente.
- **Los plazos para presentar alegaciones y pruebas en este procedimiento son muy cortos** (15 días hábiles desde la notificación) respecto al procedimiento penal. Esto ha afectado notablemente al derecho de defensa durante el periodo de confinamiento. Recordemos que a pesar de que el decreto de estado de alarma paralizó los plazos administrativos, vimos que los procedimientos administrativos sancionadores se estaban tramitando sin inconveniencias. Como todo el mundo estaba confinado, las posibilidades de dar consejo jurídico adecuadamente estaban limitadas (imposibilidad de acudir directamente a una abogada/o, conformarse con el asesoramiento telefónico, etc.). Qué decir de las dificultades que tuvieron las personas que no dominan tanto el euskera como el castellano para entender la propuesta de sanción emitida.
- **Existe presunción de veracidad de los agentes de la autoridad** en el procedimiento administrativo sancionador (principio que no actúa en el procedimiento penal) Con ello, el testimonio ofrecido por la policía tiene más valor que el de la ciudadanía. De esta forma se reduce hasta el extremo la posibilidad de defensa personal y no basta con realizar pruebas testificales. Esto choca frontalmente con el principio de presunción de inocencia (somos inocentes hasta demostrar lo contrario) y con el principio de igualdad (el testimonio de dos personas iguales tiene el mismo valor), derechos fundamentales recogidos en la normativa internacional, regional y nacional.

Ante estas circunstancias, en muchas ocasiones es más recomendable no actuar en el procedimiento administrativo y acudir directamente a la vía judicial. En este sentido, en algunos juzgados se han dictado varias

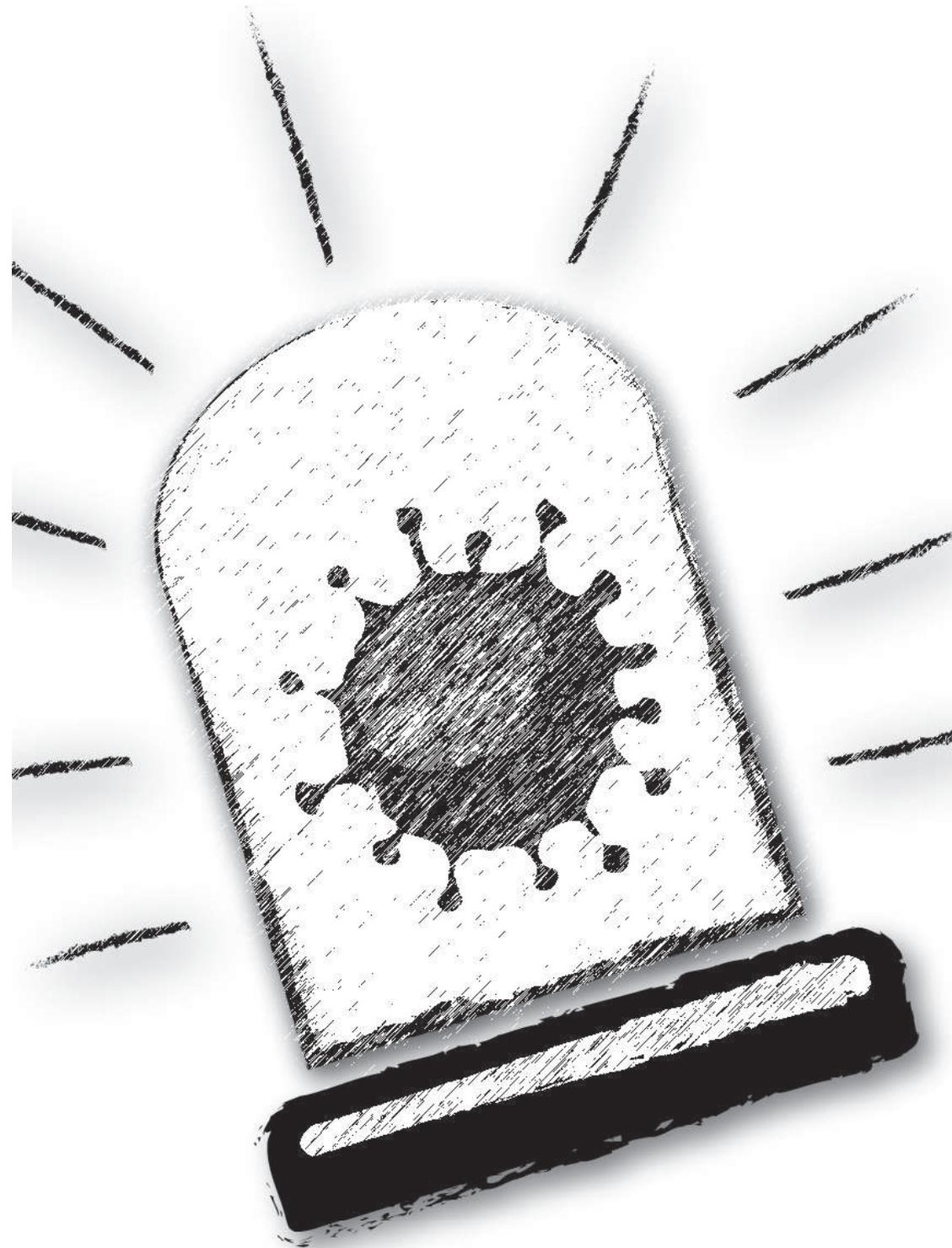
alarma, es requerida por un agente de la autoridad para que cumpla la norma y no atiende dicho requerimiento. No se puede admitir como desobediencia la desobediencia al mandato abstracto de una norma (el decreto del estado de alarma). Y es que, en este caso, encontraríamos un absurdo: el incumplimiento de las normas sería una desobediencia, además de la infracción regulada en la norma particular.

En cualquier caso, ha habido sentencias contradictorias. Es decir, se han dictado sentencias en las que las conductas contrarias a lo dispuesto en el decreto de estado de alarma o en las normas y medidas adoptadas por la autoridad competente delegada implicaban la desobediencia a la autoridad. Por esta vía, consideran que no es necesario un requerimiento previo de un agente para cometer la infracción administrativa. Esta argumentación se basó también en el circular del Ministerio de Interior del 14 de abril de 2020.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, aprovechando el ámbito de impunidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, **en algunos casos se ha aplicado el Código Penal**, por lo que se han imputado delitos de grave desobediencia, resistencia al mando y delitos de atentado contra la autoridad, entre otros.

3.4. Procedimiento administrativo sancionador: Una calle sin garantías ni salidas.

Ya hemos mencionado que la infracción de la “desobediencia a la autoridad” recogida en la Ley Mordaza es el principal mecanismo para sancionar los incumplimientos del decreto que declara el estado de alarma, por lo que **las sanciones han tenido que ejecutarse necesariamente por el procedimiento administrativo sancionador.** Recordemos que en este procedimiento la eficiencia represiva tiene más posibilidades de éxito, es decir, se tramita con menos garantías (si es posible) que el procedimiento penal. Las siguientes características del procedimiento sancionador son indicativas de esa falta de garantía:





debe ser concreto objetiva y subjetivamente. Objetivamente en cuanto **tiene que existir un acto que concrete en un mandato determinado la previsión de la norma general**. Subjetivamente en cuanto **tiene que existir un acto de la autoridad o sus agentes dirigido a una persona concreta: la autora de la conducta**” (Sentencia 45/2016, de 3 de febrero, del Tribunal Supremo).

Así se ha interpretado la infracción antes mencionada, incluso por el propio Ministerio del Interior, mediante la Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la práctica de registros corporales externos, la interpretación de algunas infracciones y cuestiones procedimentales relacionadas con el LOPSC (Ley Mordaza). Tal y como indica la Instrucción, “los conceptos de desobediencia y resistencia a la autoridad o sus agentes, de conformidad con la jurisprudencia existente al efecto, consisten en una negativa «implícita o expresa a cumplir una orden legítima, usando oposición corporal o fuerza física ante al desarrollo de las competencias de la autoridad o sus agentes», de modo que **«una leve o primera negativa al cumplimiento de las órdenes o instrucciones dadas por los agentes no puede constituir una infracción del artículo 36.6**, sino se trata de una conducta que finalmente quiebre la acción u omisión ordenada por los agentes actuantes o les impida el desarrollo de sus funciones».”

Sin embargo, la realidad nos demuestra que la policía ha procedido a imponer a los ciudadanos propuestas de multas, tanto en ausencia de orden o mandato previo, como en ausencia de una negativa expresa a cumplir las mismas por parte de los ciudadanos. En consecuencia, las fuerzas represivas del Estado infringen el principio de legalidad, lo que significa que **nadie puede ser sancionado en la correspondiente norma penal, en este caso, en la norma sancionadora, por una conducta que no figure claramente descrita en el mismo**.

El simple incumplimiento de las limitaciones impuestas en el estado de alarma no puede calificarse automáticamente como infracción del artículo 36.6 de la Ley Mordaza. Esta infracción se produce cuando una persona, además de incumplir los límites del decreto de estado de

sin duda, una mayor injusticia e impunidad en las actuaciones policiales, recurriendo a una ley difusa y a la confusión ciudadana para la represión.

De este modo, se ha pasado por encima de las garantías y principios básicos del Estado de Derecho, y las autoridades, en muchas ocasiones, han alabado el sistema represivo ante las clases populares como muro de contención contra nuestras demandas y reivindicaciones. Y es que la inseguridad jurídica, las interpretaciones extensivas de la ley, la arbitrariedad policial y los límites de los derechos de defensa son un cóctel muy peligroso, todo ello, sin olvidar que se utiliza en nombre de la “salud pública”.

3.3. Mecanismo principal de represión: Desobediencia a la autoridad

Entre las principales leyes aplicadas ante las infracciones, destacamos la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana (Ley Mordaza), que ha sido el principal salvamento de las fuerzas represivas del Estado para sancionar los incumplimientos del real decreto.

El artículo 36.6 de la Ley Mordaza considera la desobediencia a la autoridad como infracción grave (con multa de 601 a 30.000 euros), siendo este el principal mecanismo para sancionar el incumplimiento de las limitaciones impuestas por el decreto de estado de alarma. En concreto, la base sobre la que se ha aplicado este artículo ha sido la Orden INT/226/2020 del Ministerio del Interior. En virtud de dicho precepto, el referido artículo otorga cobertura legal a las infracciones del decreto del estado de alarma, aunque se cometan de forma bastante generalizada y sin demasiada justificación.

Sin embargo, según la jurisprudencia, para que un determinado hecho pueda ser calificado como desobediencia al mando del artículo 36.6 de la Ley Mordaza, es necesario que exista una “conducta pasiva, reactiva, de oposición a la orden de la autoridad o el agente. En todo caso, el mandato desobedecido

2

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN DURANTE EL COVID: Decretos de estado de alarma y decretos sociales

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como pandemia internacional la situación de emergencia sanitaria causada por la enfermedad de COVID-19. En España, los primeros casos de coronavirus se detectaron en febrero y con el paso de los días la situación fue empeorando, con un aumento constante de la tasa de incidencia. Se tomaron varias medidas para hacer frente a la pandemia, pero en la medida en que su eficacia era limitada, el gobierno vio la necesidad de utilizar otro instrumento jurídico.

Un Estado de Derecho dispone de diversas herramientas jurídicas para hacer frente a las realidades sociales; en nuestro caso se optó por la vía del estado de alarma para la gestión de la emergencia médica, económica y social, pero además, hubo que desarrollar una amplia normativa para dar respuesta jurídica a las miles de problemáticas que provocó esta crisis.

El ya conocido **Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo** dio inicio al estado de alarma estableciendo una sólida base jurídica para la publicación de cientos de decretos y disposiciones posteriores. De este modo, se constituyó un corpus jurídico que abordaría muchos aspectos. Se desarrollaron **decretos para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas y laborales emergentes**, en el contexto del llamado “Escudo Social” promovido por el Gobierno español. Ejemplos claros de las medidas adoptadas son los expedientes de regulación de empleo temporal (conocidos como ERTes),

las prohibiciones de efectuar desahucios, la delimitación de contratos temporales y las medidas para garantizar el suministro de electricidad y agua.

A medida que se empezó a controlar la tasa de incidencia del coronavirus, se fueron suavizando las normas adoptadas en la declaración del estado de alarma. Se elaboró un plan basado en fases de desescalada para regular la “**nueva normalidad**” y se comenzaron a paliar medidas concretas en función de la situación sanitaria local. A través de ellas se consolidaron en la sociedad algunas limitaciones de derechos ya habituales, como son las limitaciones de asociación y reunión (y los derechos políticos en general), que se han limitado constantemente bajo la razón de no incrementar el contagio del COVID-19. Asimismo, se establecieron medidas para evitar la declaración de un segundo estado de alarma y tratar de hacer frente a los daños causados por la crisis económica.

Pero una vez finalizado el verano, el estado de pandemia iba empeorando y estábamos llegando a cifras de personas enfermas y fallecidas registrados en marzo-abril. Por ello, se puso de manifiesto la necesidad de declarar un segundo estado de alarma, que fue establecido por el **Real Decreto 965/2020, de 25 de octubre**. Este segundo decreto siguió la misma línea que el anterior, con algunas modificaciones sustanciales como la denegación del confinamiento general y la implantación de medidas alternativas (siendo la principal, el toque de queda) o la modificación de la distribución de competencias.

Este decreto se prolongó hasta el 9 de mayo del 2021 y una vez finalizada su vigencia, **ha quedado en manos de las comunidades autónomas determinar las medidas sanitarias necesarias a aplicar en su ámbito territorial**. Estas medidas deben ser proporcionales a la situación momentánea y deben estar motivadas; es decir, estamos hablando de limitaciones de los derechos fundamentales, y deben existir razones justificadas para su adopción y demostrar que no es posible aplicar otras medidas más ligeras para controlar la situación.

represión. Esto arrojó imágenes preocupantes, como la agresiva actitud de la policía con un menor y su madre en el barrio bilbaíno de San Francisco, o los excesos con los extranjeros en Irún. Cabe destacar la enorme expansión de la marginación y el racismo hacía los extranjeros que ha propiciado un tratamiento desfavorable hacía los mismos, tanto en el ámbito jurídico como en el aumento de actitudes racistas en la sociedad.

En virtud de lo expuesto, **se debe hacer referencia al régimen sancionador previsto en el decreto que declaró la situación de alarma** o, mejor dicho, al régimen no previsto en el mismo. En concreto, el Decreto no prevé un régimen sancionador concreto y para dicha regulación, se hace referencia a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, sobre situaciones de alarma, excepción y sitio. Debemos señalar que ninguno de los artículos de la misma contiene ningún régimen sancionador, únicamente se indica que el incumplimiento o la oposición a las órdenes dadas por la autoridad competente durante el estado de alarma **será sancionado de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente en el momento oportuno** (artículo 10).

A la vista de lo anterior, el principio de seguridad jurídica queda insignificante. ¿Cuáles son las leyes sancionadoras aplicables? ¿Cuáles son las órdenes de la autoridad competente, las restricciones impuestas en el real decreto o cualquier otra orden? ¿Qué tipo de calificación y sanción conllevarán estos incumplimientos? ¿Penales? ¿Administrativos?

A pesar de que las respuestas a estas preguntas fueron respondidas con la puesta en marcha de las fuerzas de seguridad del Estado, el envío genérico que hace el artículo del decreto del estado de alarma plantea problemas prácticos a la hora de tipificar las infracciones denunciadas por la policía.

De hecho, el Real Decreto no dispone de un régimen sancionador que ampare el cumplimiento de las limitaciones y prohibiciones que establece, ni de las órdenes ministeriales dictadas para su aplicación. No tipifica nada como infracción y no prevé sanción alguna, aunque pudiera hacerlo, por lo que el Principio de Seguridad Jurídica queda totalmente limitado. **Ello ha supuesto,**

Para empezar, hay que tener claro que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales quedarían bajo las órdenes del Ministro del Interior. Asimismo, se previó expresamente a las autoridades agentes la posibilidad de realizar verificaciones en personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos con el fin de impedir la realización de servicios y actividades abandonadas como consecuencia del real decreto. Para ello, podían dar las órdenes y prohibiciones que consideraban necesarias y obligar a los ciudadanos a suspender las actividades o servicios que venían realizando.

Además, ante cualquier problema o duda que pudiera surgir en el cumplimiento de cualquier medida del decreto, se podía solicitar la participación del ejército. De este modo, se declaró a los miembros de las Fuerzas Armadas como agentes de la autoridad para el ejercicio de las funciones del real decreto y se abrió el camino a la normalización de la presencia de aquellos en las actividades civiles ordinarias (limpieza viaria, construcción de hospitales efímeros, etc.). Su participación en las ruedas de prensa oficiales se hizo habitual.



Presencia militar en la muga entre Gipuzkoa y Lapurdi
(Fuente: Jagoba Manterola – Foku)

En la misma línea, las fuerzas de seguridad se establecieron como el soporte imprescindible de las medidas que se implementaron en el escenario del estado de alarma, con unas garantías jurídicas muy sospechosas. Con disposiciones imprecisas y simples se reforzó la autoridad policial, dejando en manos de los criterios de cada agente el alcance y la gravedad de la

Esta regulación diversa y cambiante tiene varios puntos y características en común. En las siguientes líneas se analizarán los puntos claves de la normativa y se expondrán sus principales conclusiones, valorando en su conjunto la solución jurídica que se ha dado a la emergencia sanitaria en el último año.

2.1. Libertad de circulación

El alcance de la libertad de circulación es muy amplio y es un derecho fundamental en nuestro día a día. La Constitución Española recoge este derecho en su artículo 19, en la sección que recoge los derechos y libertades fundamentales. En definitiva, **se trata de un derecho para circular libremente en todo el territorio español.**

• Primer Estado de Alarma

La limitación de esta libertad **ha sufrido numerosas variantes durante la emergencia sanitaria.** En principio, este derecho se limitó a través del conocido confinamiento total, estableciendo una restricción concreta y limitada para salir de nuestra vivienda.

El primer decreto de estado de alarma establecía las **siguientes excepciones a la limitación de la libertad de circulación:** la adquisición de alimentos, de productos básicos y los farmacéuticos, la asistencia a centros sanitarios, la asistencia al trabajo, el regreso al domicilio habitual, el cuidado de personas mayores, menores, discapacitados o especialmente vulnerables, la asistencia a entidades financieras y aseguradoras, así como otros casos de fuerza mayor. Se podía utilizar el vehículo para realizar estas actividades, así como para acudir a las gasolineras.

Estas excepciones se agrupaban en un único artículo sin ningún tipo de desarrollo o profundización. En consecuencia, **el derecho fundamental a la circulación se limitó de forma perezosa y peligrosa,** dejando sin regular puntos de importancia.

Esta indefinición se convirtió en un grave ataque contra los derechos de los ciudadanos. En ausencia de criterios, las fuerzas policiales aplicaron sus propios criterios contraviniendo la seguridad jurídica; por la misma acción, en ocasiones se podía sancionar o en otras no. Por ejemplo, a pesar de que estaba permitido el paseo de los perros, se imponían multas por pasear demasiado lejos de casa (¿qué se considera lejano, 1km, 2km?), por exceso de tiempo (¿se realizaron seguimientos policiales para controlar el tiempo?) o por salir a pasear durante demasiados días.

Entre las actividades autorizadas se encontraba la compra de alimentos básicos. En estos casos también se impusieron los criterios policiales, siendo múltiples las multas impuestas por la asistencia a supermercados excesivamente lejanos o por la compra de “alimentos no esenciales”. Dicho de otro modo, la realización de compras que, a juicio del agente, no eran básicas merecían una multa, entendiendo que este traslado era ilegal.

La restricción de la circulación afectó de lleno a las labores de asistencia y cuidado, limitándose el permiso de traslado únicamente al cuidado de familiares enfermos. Otras labores de cuidado, como las basadas en la vigilancia de la salud mental, fueron prohibidas. No obstante, cabe mencionar que, a falta de certificados oficiales, la constatación de actividades de cuidado fue en principio prácticamente imposible, ya que a falta de partes médicos o psíquicos no se podía justificar el traslado ante las autoridades.

Cabe destacar, al igual que cualquier mecanismo represivo, el alto coste de los procedimientos relativos a las multas, ya que además de la vigilancia policial, el número de empleados de la administración que participan en el procedimiento es elevado. Así, resulta aún más rechazable la aplicación de estos procesos administrativos a casuísticas tan inocentes y leves, la desproporción es total.

A medida que continuaba la emergencia sanitaria, **la delimitación de la libertad de circulación para hacer frente a las problemáticas**

ciudadana determina, a su vez, la necesidad de un tratamiento adecuado a la naturaleza de dichos fenómenos y adaptado a las exigencias constitucionales”.

Se aludía en la misma a un concepto tan abstracto y maleable como la seguridad pública para justificar la utilización de la fuerza pública en cada vez más espacios y ámbitos, resultando de la misma grandes espacios de impunidad policial. La cascada de multas, expedientes administrativos sancionadores basados única y exclusivamente en declaraciones policiales y excesos en las funciones policiales son claro testimonio de ello. Este mismo espíritu se mantiene en las sucesivas regulaciones que se han ido desarrollando al respecto.

Así, como ya se ha indicado, con **la Ley Mordaza se da un paso más en la evolución de esta rama del derecho sancionador**, adaptándose a las exigencias del momento. La ley se basa en la doctrina Jakobs, y sin ningún tipo de temor podemos decir que responde plenamente al Derecho del enemigo.

3.2. Inseguridad jurídica de la normativa represiva aplicada en estado de alarma

En primer lugar, debemos abordar el **Principio de Seguridad Jurídica**. Este principio es la base de la aplicación objetiva de la ley para que la ciudadanía sepa en todo momento cuáles son sus derechos y deberes y, en consecuencia, no perjudique el capricho, la torpeza y la mala voluntad de las autoridades. En otras palabras, es **la base para delimitar el poder público del Estado mediante una legislación clara y sencilla**.

Habiendo introducido limitaciones en los derechos de los ciudadanos, era necesaria la concreción de las actuaciones necesarias ante el incumplimiento de dichas restricciones. La normativa simple y cambiante expuesta confundió el día a día de la gente y muchas veces era difícil saber qué se podía hacer cada día. En cualquier caso, con el objetivo de cumplir estrictamente la normativa, se debía establecer un régimen de infracciones.

que los objetivos de las sanciones no coinciden. Otros consideran que la diferencia es cuantitativa. Es decir, para contrastar ambos ámbitos jurídicos hay que analizar la gravedad de las conductas y sanciones que cada uno prevé.

Nosotros nos posicionamos en torno a los que hacen referencia a la diferencia cuantitativa o formal. **Partimos de que el ius puniendi es único y exclusivo del Estado, por lo que sus dos manifestaciones tienen las mismas funciones y objetivos: imponer una sanción.** Es más, las conductas que se sancionan en los dos ámbitos son las mismas, por lo que a menudo se solapan. Así, la única diferencia cuantitativa que puede existir entre ambos se encuentra en las sanciones que se impongan, salvo que ambas normas impongan una multa, en cuyo caso la respuesta del Derecho Administrativo suele ser más grave que la del Derecho Penal.

¿Pero qué impulsa la represión de un comportamiento a través de uno u otro instrumento? Que todo queda en poder del brazo legislativo del Estado, que decide, arbitrariamente, si se sanciona mediante el derecho penal o el derecho administrativo.

Así, teniendo en cuenta esta última afirmación y el contexto sociopolítico de los últimos tiempos, caracterizado por la crisis del Estado del Bienestar y la creación de la “democratización del riesgo”, **debemos empezar a valorar las causas de la despenalización de ciertos comportamientos. Si bien estas conductas han quedado fuera de la aplicación del derecho penal, se ha recurrido al derecho administrativo para dar una respuesta. De ahí nació la conocida Ley Mordaza.**

La anterior ley, también conocida como Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, Ley Corcuera o Ley de la patada en la puerta (haciendo referencia a la competencia atribuida a los FSE para acceder a una vivienda sin autorización judicial previa), en su Exposición de Motivos decía que: “La consideración de fenómenos colectivos que implican la aparición de amenazas, coacciones o acciones violentas, con graves repercusiones en el funcionamiento de los servicios públicos y en la vida

que comenzaron a emerger fue modificándose arbitrariamente, aceptando algunas actuaciones y limitando otras. De esta forma, a través de las circulares del Gobierno o de la policía se aprobaron nuevas actuaciones, como pasear al perro. A pesar de no existir normas concretas al respecto, esta actuación fue aceptada por cambios en las declaraciones públicas y en los criterios policiales, poniendo en peligro la seguridad jurídica.

• Fases de desescalada y Segundo Estado de Alarma

Finalizada la primera etapa de confinamiento, esta libertad se delimitó de otra manera: **según el territorio.** Las fases de desescalada en el camino hacia la “nueva normalidad” limitaron esta libertad territorialmente, limitando en primer lugar moverse en el entorno de residencia (1 km), luego se extendió a los municipios, a los territorios históricos, a la comunidad autónoma y finalmente en verano, a todo el territorio español.

Esta libertad se fue extendiendo o restringiendo mediante las fases de desescalada, hasta que **el nuevo estado de alarma (el del 25 de octubre) supuso un punto de inflexión importante, el toque de queda.** Esta medida suele aplicarse en situaciones bélicas o similares (Colombia en 1970, Chile en 1973, España en 1981) y **supone la prohibición de circular libremente por las calles y permanecer en lugares públicos a determinadas horas.** El objetivo de esta medida es limitar el contacto social, dejando nuevamente su cumplimiento en manos de las fuerzas de seguridad.

Según el artículo 5 del decreto de estado de alarma, el toque de queda se estableció entre las 23:00 y las 06:00 horas. No obstante, se otorgó la facultad a las Comunidades Autónomas para modificar estas franjas horarias, pudiendo establecer el horario de inicio del toque de queda a las 22:00 o a las 00:00 horas y el de finalización a las 5:00 o a las 7:00 horas. Asimismo, al igual que en el primer confinamiento, se establecieron una serie de excepciones para poner en práctica esta libertad.

En este sentido, este nuevo decreto ordenó el **cierre perimetral de las comunidades autónomas**. De acuerdo con ello, se limita la entrada y salida de las personas de cada comunidad autónoma, aceptando la movilidad sólo en supuestos concretos. Esta medida ha afectado de forma directa a comunidades con una estrecha relación social y económica, como Hego Euskal Herria, que ha quedado dividida entre dos comunidades autónomas.

Finalmente, cabe destacar el **confinamiento por zonas** puesto en marcha por el Gobierno Vasco. En base a criterios objetivos de contagio, se delimita la geografía vasca por zonas, estableciendo calificaciones concretas; las zonas rojas, por ejemplo, tendrán prohibida la movilidad fuera de sus límites. A lo largo de la pandemia la delimitación de estas zonas ha ido variando, permitiendo en muchas ocasiones el acceso a bares o comercios de otras localidades, mientras se prohibían otros traslados (por ejemplo, para llevar a cabo labores de cuidado).

El 9 de mayo, al terminarse la vigencia del segundo estado de alarma, en Hego Euskal Herria se restableció la libertad de circulación por primera vez desde octubre del año pasado. Esto ha supuesto, en general, la libertad total de desplazamiento de una comunidad autónoma a otra, así como la eliminación del toque de queda.

• Análisis jurídico de la delimitación

Al finalizar el segundo estado de alarma se ha delegado en las Comunidades Autónomas la competencia para la decisión de las medidas sanitarias a adoptar. En cualquier caso, la eliminación repentina de las medidas contenidas en el estado de alarma ha supuesto un debate jurisprudencial. De hecho, la aprobación de limitaciones de derechos fundamentales requiere de una base jurídica concreta, por ejemplo, el estado de alarma. Pero una vez cancelado el estado de alarma, se necesitaba otro fundamento jurídico para limitar los derechos fundamentales, y ahí surgieron dudas sobre si la normativa sanitaria podía ser o no fundamento suficientemente. Los reglamentos sanitarios de referencia han sido la Ley Orgánica 3/1986,

Un claro ejemplo de ello es la denominada “legislación excepcional”, la cual se aplicó contra todos los agentes políticos que se movían en torno a una ideología concreta, más allá de realizar acciones políticas. De este modo, todo el poder judicial adopta una posición clara en contra de este enemigo: la propia legislación prevé excepciones procesales para casos de terrorismo (incomunicaciones, violaciones de derechos de defensa, dispersión, etc.), el legislador amplía notablemente el concepto de terrorismo para ampliar su ámbito de aplicación represivo (como el caso de Altsasu o el macrosumario 18/98) y los jueces aplican esta legislación sin garantías y con un claro sentido ideológico. Debido a los efectos adversos y graves que conllevan estos procesos, puede decirse que el **ámbito penal engloba lo que se denomina como “represión de altas proporciones”**.



Un acto en contra del macrosumario 18-98, un ejemplo del Derecho Penal del Enemigo
(Fuente: Joxemi Zumalabe)

Sin embargo, hay que destacar también la **“represión de pequeña magnitud o bajas proporciones”, que corresponde al derecho administrativo sancionador**. Como hemos indicado, esta rama de derecho también se utiliza para ejercer la potestad sancionadora y **la Ley Mordaza es el principal exponente de la represión en este ámbito**.

En la doctrina se ha suscitado un debate a la hora de fijar las diferencias existentes entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, ya que resulta complicado aclarar los principios que rigen cada uno de ellos y clasificar los argumentos que utilizan para aplicar las sanciones.

Así pues, una parte de la doctrina dice que la diferencia es cualitativa o esencial, que cada uno defiende ámbitos diferentes, y por ello, argumentan

Sin embargo, el monopolio de la potestad sancionadora se divide en dos manifestaciones: la potestad sancionadora de la Administración y la potestad penal de los jueces y tribunales. Por ello, aunque en ambos casos la sanción la impone **el Estado, utiliza para ello dos ramas de derecho diferentes. Estas ramas son el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal.**

Podemos decir que tanto el Derecho Penal actual como el Derecho Administrativo Sancionador, y más concretamente, la Ley Mordaza, se basan en la filosofía conocida como **el Derecho Penal del Enemigo o la Doctrina Jakobs.**

En el Derecho Penal del Ciudadano (Derecho Penal Común), la función manifiesta de la sanción es la que corresponde a los principios del Estado de Derecho: reinserción social, sanción social y apercibimiento. El objetivo del Derecho Penal del enemigo es eliminar el riesgo. A la persona que promueve conductas contrarias a los intereses del Estado no se le reconocen garantías jurídicas o procesales, no puede ser tratada como ciudadano, debe ser tratada como enemigo y combatirla.

En este sentido, **el Derecho Penal del Enemigo se caracteriza por:**

- Se penalizan las acciones futuras que aún no se han llevado a cabo, muchas veces se sanciona la intención.
- Las garantías existentes en todo procedimiento sancionador desaparecen o, aunque no se extinguen del todo, existe una grave restricción en ellas.
- Las sanciones previstas son muy elevadas.
- Se adapta a las formas y dinámicas que adopta la disidencia en cada momento y contexto.

La implantación de esta doctrina ha tenido una clara trayectoria en la política represiva española, aplicándose especialmente en el ámbito antiterrorista.

de 14 de abril, de Medidas Especiales en materia de Salud Pública (art. 3 y 26), Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (art. 26) y Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (art. 54).



Parque infantil en Donostia, durante el primer confinamiento (Fuente: Irutxuloko Hitza)

Las declaraciones de estas normas son bastante generales y caracterizan de forma abstracta algunos conceptos, por lo que su uso como base jurídica para la limitación de derechos fundamentales ha sido cuestionado y discutido. De acuerdo con lo dispuesto en estas leyes, se podrán establecer

restricciones siempre que el objetivo sea proteger la salud de los ciudadanos y exista un alto riesgo de transmisión de la enfermedad. Por supuesto, estas medidas deben ser proporcionales a la situación en la que nos encontramos y se deberá demostrar que no se pueden tomar otras medidas más leves para controlar el riesgo de contagio de la enfermedad en la población.

Este debate se ha desarrollado en los juzgados. Por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco señaló, por un lado, que la normativa sanitaria es demasiado general y que esa inexactitud no da suficiente apoyo jurídico a las limitaciones de derechos fundamentales emandadas por las autoridades sanitarias. Por ello, por ejemplo, se denegó la solicitud de mantener el toque de queda.

En sentido contrario, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra considera que la normativa sanitaria otorga garantía jurídica a la limitación de los derechos fundamentales de las autoridades sanitarias. Sin embargo, insiste

en que para la concesión de estas limitaciones hay que tener en cuenta los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. En el caso que le correspondía analizar, denegó la solicitud del mantenimiento del toque de queda en base a la falta de justificación, pero abrió la puerta a que esta medida pueda ser aprobada en otro momento si es justificada suficientemente. En la misma línea expusieron los Islas Baleares y de Valencia, estos han anulado el cierre perimetral pero han mantenido el toque de queda.

En general, se ha percibido que, una vez finalizado el estado de alarma, adoptar medidas restrictivas de derechos fundamentales tiene una base jurídica de dudosa entidad. De hecho, los derechos fundamentales son previstos en la Constitución, y corresponden de facto a los ciudadanos. Por ello, para el desarrollo y delimitación de estos derechos es necesario que en una ley orgánica se realice un análisis exacto y que se prevean limitaciones concretas. En base a ello se han delimitado hasta la fecha los derechos; es decir, haciendo uso de la figura del estado de alarma y la restricción de los derechos que conlleva, prevista en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, sobre Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha puesto fin al debate (STS 719/2021, de 24 de mayo y STS 788/2011, de 2 de junio): El amparo de las leyes ordinarias es suficiente para restringir los derechos fundamentales siempre que se respete el contenido básico del derecho que se restringe, mientras que si la restricción afecta a ese contenido o esencia fundamental es necesario que exista el respaldo de una ley orgánica. Por supuesto, las medidas adoptadas deben ser adecuadas, necesarias y proporcionadas.

Dicho de otro modo, **las autoridades sanitarias son competentes para dictar normas de restricción de los derechos fundamentales siempre que justifiquen suficientemente estas restricciones**, para lo que se prevé el amparo en la normativa sanitaria.

Siguiendo en el mismo hilo de las limitaciones de derechos, también tenemos que analizar la situación general de Iparralde. La situación es

3

ANÁLISIS GENERAL DE LA REPRESIÓN

Como ya se ha mencionado al inicio de esta guía, el análisis del marco teórico de la represión es imprescindible para comprender las limitaciones de derechos impuestas por el Estado. Para ello necesitamos entender la ley como un instrumento represivo que se está desarrollando para satisfacer las necesidades políticas y económicas de los poderosos.

En lugar de desarrollar la pedagogía, la solidaridad y la importancia del colectivo ante esta crisis sanitaria, se ha impuesto la lógica de la violencia del Estado, lo que deja en evidencia la falta de voluntad de protección de la sociedad. Como la historia nos ha enseñado, su único objetivo es proteger el status quo del sistema capitalista, dando paso a una legislación excepcional o a interpretaciones amplias de la ley para poder llevar a cabo la represión. Tenemos claro que en el estado de alarma estos objetivos no han cambiado y a continuación se analizan los indicadores del mismo.

3.1. Trayectoria de la legislación represiva

En palabras de Max Weber, “el Estado es una comunidad humana que, dentro de un territorio concreto, reclama el monopolio de la violencia física legítima”. Así, considera que “el Estado es la única fuente del derecho a la violencia”. En este sentido, **el Estado regulará jurídicamente esta violencia. Dicho de otro modo, el Estado aplica su violencia mediante el derecho, ejerciendo su derecho exclusivo de castigar, todo ello bajo la protección del *ius puniendi*.**



diferente, el desarrollo del coronavirus ha sido diferente y han estado en situación de confinamiento igual que aquí, por lo que también ha habido una limitación de derechos fundamentales. Han realizado un plan de fases de desescalada y han limitado el derecho de asociación en función de la tasa de incidencia e incluso han establecido el toque de queda. En periodos con baja tasa de incidencia, han podido moverse en un radio de 30 km de su vivienda, pero hasta entonces no podían pasar a Hego Euskal Herria.

2.2. Derechos políticos

Como todos los derechos fundamentales, no se puede conseguir una sociedad democrática sin derechos de asociación; al fin y al cabo es la esencia de las interacciones y actuaciones que se dan en nuestro día a día, lo que los convierte en derechos de gran alcance y con muchas variantes. Así, a la hora de analizar la expresión de este derecho, vamos a dividir diferentes planos para poder entenderlo en su totalidad.

2.2.1. Derecho de reunión

• Primer Estado de Alarma

El primer estado de alarma supuso una medida sin precedentes que **limitaba las reuniones de grupos de personas**, tanto en espacios públicos como privados.

En el inicio del confinamiento era imposible reunirse con personas que no vivían en la misma casa, ya que los principales lugares físicos que permitían el encuentro estaban cerrados, como los establecimientos deportivos, las zonas hosteleras y culturales, al igual que se ordenó la prohibición de permanecer en la vía pública. Este aislamiento se mantuvo estricto durante tres meses.

Como sabemos, los centros de trabajo y establecimientos dedicados a la prestación de servicios básicos estuvieron abiertos y, argumentando la

imposibilidad de mantener la distancia de seguridad en algunos lugares, los trabajadores fueron obligados a permanecer juntos durante toda la jornada laboral, dificultando notablemente respetar las medidas de seguridad, y ello actuó como excepción de la prohibición de asociación. Como era perceptible, estos lugares se convirtieron en focos de infección.

La obligación de acudir al lugar de trabajo obligó a mantener el uso del transporte público, pero en lugar de aumentar la oferta de servicios para respetar las medidas de seguridad, se mantuvo intacto o incluso se redujo en varias rutas. Esto mostró imágenes sorprendentes en los medios de comunicación: era imposible construir un círculo cerrado para relacionarnos entre personas de diferentes domicilios, pero era justo y normal que los autobuses y trenes fueran excesivamente llenos todos los días.

• Fases de desescalada y Segundo Estado de Alarma

En mayo, al aprobarse el plan de transición a la nueva normalidad a través de las fases de desescalada, se comenzaron a suavizar las medidas del decreto. En este sentido, poco a poco se podía reunir en espacios públicos y privados, en general, con un **máximo de 6 personas**, salvo que fueran convivientes.

Aunque la medida general se recogiera en el decreto del estado de alarma, las comunidades autónomas podían flexibilizarlo o agudizarlo. Por ejemplo, en las zonas de hostelería se estableció una medida para reunir o agrupar a un máximo de 4 personas, aunque se decidió ampliar hasta 6 personas en las terrazas de la hostelería de Navarra. Asimismo, los aforos de los espacios culturales, establecimientos deportivos y otras celebraciones fueron limitadas cada vez que se incrementaba la tasa de incidencia. Las medidas adoptadas en el segundo estado de alarma fueron similares, en los periodos en los que ha habido ocasión de reunirse, estas reuniones se limitaron a grupos de 4-6 personas, en función de la tasa de incidencia de cada municipio.

Cuando terminó el segundo estado de alarma, se restableció la posibilidad de reunirse con terceros. Si bien en **Euskadi** se pretendió

forma irregular se establecieron prohibiciones de salida del territorio, confinamientos públicos, toques de queda o límites del horario de la hostelería. Estos cambios a menudo tenían una duración semanal, en función de la extensión de la enfermedad, extendiendo la inseguridad jurídica entre la población y aumentando la confusión de criterios.

Sin embargo, **es necesario precisar que el Estado tenía importantes funciones de supervisión en la actuación de las comunidades, determinando su marco de decisión.** El decreto del segundo estado de alarma, por ejemplo, estableció unas franjas horarias para ordenar el toque de queda, dentro de las cuales cada autonomía podía decidir que franja aplicar. Asimismo, las comunidades no podían declarar ningún confinamiento total sin la autorización del Ministerio Central de Sanidad.

Esto se ha visto claro al finalizar el segundo estado de alarma. De hecho, cada comunidad autónoma, analizando la situación sanitaria de su ámbito territorial, ha decidido tomar medidas al respecto. Lógicamente, dado que la tasa de incidencia de cada comunidad autónoma y el número de personas vacunadas es diferente, las medidas adoptadas también son diferentes. Por ejemplo, **la mayoría de las comunidades autónomas no han acordado el toque de queda, pero otras han conseguido mantenerla, como las Islas Baleares y Valencia.**

Como ya se ha mencionado anteriormente, los Juzgados **han dictado resoluciones contradictorias en esta materia**, cuestionando la competencia de las Comunidades Autónomas para dictar normativas en materia de delimitación de derechos fundamentales. Finalmente, el Tribunal Supremo ha dejado claro que **las autoridades sanitarias** tienen tal competencia, por lo que, al amparo de la normativa sanitaria, **pueden dictar** en su ámbito territorial **normas que limiten derechos fundamentales, siempre que sean adecuados, necesarios y proporcionales.**

sanitaria. **El Gobierno Central se convirtió en la autoridad competente a cualquier efecto y designó como autoridad delegada al Ministro de Defensa, al Ministro del Interior, al Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y al Ministro de Sanidad**, cada uno en sus respectivos ámbitos de responsabilidad. Los ministros fueron habilitados para dictar órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones de interpretación. En cualquier caso, las administraciones eran competentes para adoptar las medidas que se estimasen necesarias en el marco de las órdenes emendadas por estas autoridades.

Esta decisión puso de manifiesto una gran base de la estrategia para hacer frente a la pandemia: la concentración de competencias. De este modo, el sistema autonómico de competencias se disolvió totalmente, anulando totalmente las competencias autonómicas de salud, transporte y seguridad, estableciendo criterios homogéneos a partir del marco del centralismo y silenciando las realidades locales en nombre de la unidad.

En la época de la desescalada se puso de manifiesto la inquietud en los marcos autonómicos, iniciándose el reparto competencial. A partir del final del primer estado de alarma, **las comunidades autónomas tomaron el testigo de la aplicación de medidas restrictivas**, siempre en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y del Consejo de Presidentes Autonómicos, cada autonomía diseñó sus propios criterios para dar respuesta a sus realidades concretas.

Durante el verano las medidas restrictivas se caracterizaron únicamente por la implantación de la mascarilla y el horario de apertura y cierre de playas y bares. En este sentido, hemos visto la interpretación y aplicación de estas medidas a través de criterios policiales, ampliando de forma significativa su ámbito competencial.

En contraposición, **el segundo estado de alarma** extendió a las autonomías la competencia de acordar medidas restrictivas fundamentales. En este segundo corpus jurídico **se multiplicó la diversidad de criterios**; de

limitar las agrupaciones en el ámbito privado, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco no permitió la adopción de esta medida; y **existe, por tanto, un derecho ilimitado de reunión en el ámbito privado**. Los límites de aforo se han establecido en el ámbito deportivo y hostelero, se han ampliado los horarios de hostelería y sus aforos, así como los de las actividades deportivas y culturales. La **situación en Navarra es similar**, en cuanto a las **agrupaciones en las zonas privadas, la recomendación general es que no haya más de 8 personas** y se han establecido **limitaciones de aforo en las actividades y servicios en las zonas públicas**. Todas estas medidas se van modificando y atenuando a medida que avanza el proceso de vacunación y se va reduciendo la tasa de incidencia.

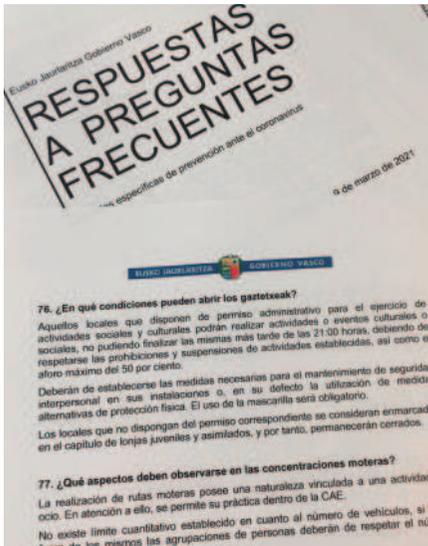
- [Análisis jurídico de la delimitación](#)

Siendo un derecho indispensable en nuestro día a día, llevar a cabo la limitación de este derecho fue especialmente difícil, aumentando los procedimientos relativos a multas de manera considerable.

Por un lado, se impuso la arbitrariedad policial en el ámbito público. Se ampliaron las autorizaciones para la realización de actividades especiales en las fases de desescalada, como las deportivas o culturales, pero las medidas relativas a actividades sociales se mantenían estrictamente limitadas. Entre otras, se prohibieron las reuniones de grupos de amigos o se impusieron multas por superar el aforo en los bares.

El caso de los gaztetxes es un claro ejemplo. Vistas las experiencias en Gasteiz o Oñati, es evidente que las autoridades han utilizado criterios confusos para tomar medidas políticas. Se prohibieron las actividades culturales y políticas defendiendo que no se cumplieran las medidas sanitarias, alegando como único argumento la falta de licencia. En palabras de ellos, la falta de licencia para estas actividades no permitía a los jóvenes llevar a cabo estas acciones, y utilizando una ficción jurídica vergonzosa, fueron declarados locales juveniles.

Por un lado, porque la declaración jurídica choca frontalmente con la realidad. No puede atribuirse a un sujeto u objeto la naturaleza jurídica de algo que no es, porque las medidas que deriven de dicha naturaleza jurídica no le son de aplicación. De este modo, entendiendo los gaztetxes como locales juveniles (locales de ocio, ubicados en los bajos de las viviendas, usados especialmente por menores), se les prohibía su apertura, en base a la legislación Covid. Esta prohibición respondía a la realidad de los locales juveniles - grupos de amigos, falta de distancia, pequeños espacios, etc. -, no al carácter político de un gaztetxe.



Criterios de Eusko Jaurlaritzaren respecto a los gaztetxes (Fuente: Eusko Jaurlaritzaren)

De hecho, en estos espacios se respetaba en todo momento la normativa sobre restricciones para reunirse en las actividades públicas, cuidando las distancias, el aforo y la limpieza. A medida que las medidas se fueron relajando en los bares y actos comerciales, se prohibió totalmente la actividad en los gaztetxes aplicando criterios políticos por encima de los sanitarios. En consecuencia, se produjo una grave y evidente limitación de este derecho, habiéndose iniciado diversos procedimientos administrativos.

Pero, como es habitual, en el ámbito privado se generalizaron actuaciones policiales irregulares. Aprovechando la sensación de shock que generalizó la crisis sanitaria, **la intervención en las viviendas privadas fue generalizándose** bajo la excusa de que se estaban dando fiestas ilegales. La inviolabilidad de la vivienda es un bien jurídico básico en nuestro ordenamiento. Se podrá



Carteles contra un desahucio (Fuente: Batu Elkarlaguntza Sarea)

y otras problemáticas de vivienda comenzaron a aflorar de forma notable, planteando la necesidad de mantener en el tiempo las medidas anteriormente citadas. En un principio estas medidas se vincularon a la prórroga de la segunda situación de alarma, concretamente hasta el 9 de mayo, pero debido a las movilizaciones callejeras y a la escasa efectividad de estas medidas, se decidió alargar las mismas al final de la temporada de verano. Así, **las prohibiciones de los desahucios, las prórrogas de los contratos de alquiler, la moratoria de las rentas de alquiler o las ayudas directas a la vivienda se prorrogaron hasta el 9 de agosto de 2021.**

2.5. Distribución competencial

El Estado español cuenta con un complejo sistema autonómico en el que las competencias se distribuyen en organismos locales, provinciales, autonómicos y estatales. Esta división ha respondido a diferentes lógicas a lo largo de la historia, ya que la titularidad del poder legislativo y ejecutivo tiene una gran importancia política en la gestión de la pandemia, como no podía ser de otra manera, se ha puesto de manifiesto la problemática de las competencias.

El decreto del estado de alarma del 14 de marzo establece la centralización total de las competencias necesarias para hacer frente a la emergencia

Asimismo, **se acordó retrasar el pago de las cuotas de los préstamos hipotecarios** a aquellas personas con especiales dificultades de pago durante el tiempo que dure el estado de alarma, no pudiéndose establecer intereses, obligar al pago de la deuda ni utilizar dicho retraso para poner en marcha una ejecución hipotecaria.

Esta situación agravó también el problema de los desahucios. A este respecto, se adoptó una medida especial consistente en la **suspensión de los desahucios por plazo de 6 meses para inquilinos en situación de vulnerabilidad económica**. Para ello, se debía informar al juzgado de la situación y se declaraba la suspensión extraordinaria del acto de lanzamiento o del acto de vista para su resolución, hasta que los servicios sociales adoptasen las medidas oportunas (máximo 6 meses).

Asimismo, además del alquiler, en el día a día había que hacer frente a otros gastos en la vivienda, para muchos era imposible pagar las facturas porque no tenían ingresos. De este modo, **se prohibió la interrupción del suministro de agua, electricidad y gas a los consumidores vulnerables**.

En cualquier caso, las medidas mencionadas no respondieron adecuadamente a la problemática de la vivienda. El alto baremo de los poseedores de viviendas (se entenderán como grandes poseedores los propietarios que tengan más de 10 viviendas) dejó desprotegido un alto porcentaje de inquilinos y las dificultades burocráticas para influir en los procedimientos de desahucio hicieron prácticamente imposible la consecución de estos derechos. En esencia, se observa que se trata de medidas adoptadas en defensa de la propiedad privada que equiparaban el derecho a la vivienda del arrendatario con el derecho al negocio privado del arrendador, buscando una cierta convivencia entre ambos, pero sin atender a la crisis que se deriva de ella.

A pesar de que el primer estado de alarma golpeó fuertemente la situación socioeconómica, las consecuencias más graves se produjeron al final de la misma; las impagos de las rentas, los procesos de desahucio

vulnerar en supuestos muy concretos: con el consentimiento del propietario, para evitar un delito, si se está cometiendo un delito o si un juez así lo ordena. Las sanciones impuestas por la normativa Covid no eran en absoluto penales, sino que aplicaba la normativa sancionadora establecida por la Ley de Salud Pública, en definitiva, multas administrativas. En consecuencia, las intervenciones de las viviendas llevadas a cabo bajo la excusa de las fiestas ilegales carecían de fundamento jurídico suficiente, ya que el incumplimiento de la normativa de covid no da cobertura a los actos policiales de ese nivel.

2.2.2. Derecho de asociación

• Primer Estado de Alarma

Cuando hablamos de derechos fundamentales es imprescindible hacer referencia al derecho de asociación porque es un derecho de gran sentido político. En definitiva, **el derecho de asociación nos reconoce la libertad de organizarnos, reconociendo la capacidad de crear instituciones y asociaciones para lograr unos fines legítimos**.

La implantación del estado de alarma no preveía la limitación de este derecho, aunque en la práctica se obstaculizó. Este derecho no se limitó directamente, ya que la capacidad organizativa siguió estando en pie (se crearon redes de solidaridad, por ejemplo), pero **no se promovió este derecho y se pusieron trabas y obstáculos para su ejercicio**. De hecho, mientras se aceptaban los traslados al trabajo o para hacer compras, los traslados por motivos políticos se prohibieron totalmente, a pesar de que se garantizase el respeto de las medidas sanitarias.

• Fases de desescalada y Segundo Estado de Alarma

Las fases de desescalada conllevaron el retorno del derecho de asociación tras tres meses de parón. Se puso de manifiesto que este derecho se podía ejercer con total garantía, adoptando, como en otros ámbitos, las medidas sanitarias mínimas. De este modo, se deberá revisar lo que disponen las

medidas sanitarias actuales para organizar todo tipo de reuniones u otras iniciativas. En general, siguen prohibidas determinadas actividades, por ejemplo, los gaztetxes que no cuentan con autorización administrativa relacionada con actividades sociales o culturales han sido calificados como “locales juveniles” y se mantienen cerrados, al igual que otras sociedades o locales. Y en el mismo sentido, se prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en lugares públicos y se establecen limitaciones de aforo para la organización de eventos sociales, culturales o ferias.

Estas limitaciones han atacado directamente la actuación de las organizaciones políticas durante un largo periodo de tiempo, poniendo encima de la mesa los criterios políticos del Estado al implantar el estado de la alarma.

• Análisis jurídico de la delimitación

Es evidente que el derecho de asociación es un derecho fundamental a la organización política de la sociedad, en esencia es el instrumento más importante de la organización política, es una prolongación de las libertades de pensamiento, expresión y reunión, y un precedente del derecho de participación. En este sentido, tenemos un derecho que merece una especial protección, sin que quepa la intervención de las autoridades públicas.

De este modo, la creación de estas organizaciones no requiere autorización previa del estado. **Este derecho es ejercido por todos los particulares que se reúnen con la intención de alcanzar un objetivo concreto**, sin necesidad de darles una personalidad jurídica concreta. Dicho de otro modo, este derecho no sólo permite la creación de organizaciones formales (partidos políticos, sindicatos, AMPAS, etc.), permite cualquier tipo de organización (grupos de discusión, grupos de danza, asambleas escolares, etc.).

En cuanto a los límites, tenemos un ordenamiento garantista al respecto. La Constitución, por su parte, establece dos límites: se permiten únicamente aquellas organizaciones que persigan fines legítimos, prohibiendo las

periodo de vigencia muy corto respecto a otras medidas laborales. Esto ha supuesto, por ejemplo, consecuencias para las personas trabajadoras extranjeras que trabajan en este ámbito (siendo un porcentaje importante del sector), ya que las condiciones requeridas para solicitar y renovar los permisos se han dificultado.

2.4. Medidas en el ámbito de la vivienda

Como bien sabemos, la crisis sanitaria agravó las realidades socioeconómicas precarizadas que ya estaban arraigadas en la sociedad. Un claro ejemplo de ello es el ámbito de la vivienda, un derecho fundamental encarecido en la última década que supuso un retroceso significativo en el contexto de la pandemia con medidas concretas para hacer frente a este supuesto.

Por un lado, **se tomaron medidas para preservar el mercado de alquiler**. Con carácter general, se estableció una prórroga automática de seis meses para los casos de extinción de los contratos de arrendamiento de las viviendas habituales durante el estado de alarma, salvo acuerdo contrario entre las partes.

Además, se impulsaron acuerdos de aplazamiento o reducción de la deuda del arrendamiento con el inquilino por parte de los “grandes” tenedores de viviendas (propietarios de más de 10 inmuebles), tales como la aceptación de una quita del alquiler del 50% (durante la situación de alarma y durante los 4 meses posteriores) y la implantación de prórrogas automáticas para el pago del alquiler (máximo 4 meses) que se reestructurarán durante los 3 años siguientes sin penalización ni intereses. Por otro lado, también hubo medidas respecto a “pequeños” tenedores de viviendas (propietarios de 10 inmuebles o menos). En ellas se priorizó el pago del alquiler y para ello se crearon ayudas dirigidas a los más vulnerables, como los microcréditos del Estado (a tipo de interés 0 a devolver en 6-10 años) y otras ayudas directas (máximo de 900€ mensuales gestionadas por las Comunidades Autónomas).

- **Derecho a reorganizar o reducir la jornada de trabajo para garantizar la conciliación**

La libertad de los trabajadores para realizar la labor de cuidado o atención de terceros suele ser limitada, ya que la normativa social prevé escasas herramientas para modificar y adecuar las horas de trabajo. No obstante, en el contexto de la emergencia sanitaria se generalizó la necesidad de los cuidados y en esa línea, los decretos que se emitieron con relación a asuntos laborales establecieron medidas para promover estas adaptaciones.

De este modo, **los trabajadores que acreditasen el cumplimiento de los deberes de cuidado de su cónyuge, pareja de hecho o consanguíneos de segundo grado, tenían derecho a reorganizar o reducir su jornada de trabajo**, incluyendo la posibilidad de teletrabajo.

En este sentido, en plena crisis sanitaria se publicó la Ley 28/2020 que regulaba el trabajo a distancia (conocido como el teletrabajo); en la misma se dan herramientas para facilitar la conciliación, reforzando la opción del teletrabajo.

- **Subsidio extraordinario por desempleo de empleado/as de hogar**

Cabe destacar esta medida, ya que por primera vez se mostró la intención de hacer frente a la precaria situación de los empleado/as de hogar. **En virtud de esta ayuda directa se procedía a subvencionar a los empleado/as de hogar que estuviesen dados de alta en el régimen de empleados de hogar antes de la fecha de declaración del estado de alarma.**

En este complejo proceso burocrático, los empleado/as del hogar debían demostrar que habían sido despedidos por la crisis sanitaria o que estaban incapacitados para trabajar (por enfermedad, por confinamiento etc.).

Cabe destacar que este subsidio sólo se dio en el primer estado de alarma (cuyo plazo de solicitud finalizó el 21 de julio), por lo que **tuvo un**

asociaciones que impliquen la promoción de delitos (como organizaciones terroristas, criminales, etc.) y por otro lado se prohíben las sociedades secretas y los paramilitares.

El estado de alarma hizo imposible el ejercicio de este derecho. Como ya se ha mencionado, la libertad de circulación y el derecho de asociación estaban muy limitados y en las excepciones reconocidas a esas limitaciones no se preveía la posibilidad de traslado por motivos políticos, a pesar de que se garantizase el respeto de las medidas sanitarias.

De este modo, **la actividad de las asambleas o asociaciones se limitó al espacio virtual**, prohibiendo prácticas tan básicas en una organización (agitación callejera, reuniones de reflexión colectiva, distribución del contenido político, etc.) y debilitando notablemente cualquier posibilidad de fortalecimiento del pueblo. En pocas palabras, el derecho sin contenido supone la eliminación directa del derecho, y no podemos olvidar que todo ello dio facilidades para el control social.

2.2.3. Derecho de manifestación

- **Primer Estado de Alarma**

El derecho de reunión, por su parte, tiene una importancia fundamental para la actividad política. Tal y como se ha expuesto anteriormente, **el confinamiento provocó la prohibición total de reuniones prohibiendo cualquier tipo de manifestación.**

Esta prohibición era dudosa jurídicamente. No debemos olvidar que mediante el estado de alarma no puede acordarse la suspensión de derechos, solamente la limitación de los mismos. En el contexto de la emergencia sanitaria, tanto el legislador como el juez hicieron una ponderación entre la vida y el derecho de asociación, primando el derecho a la vida. Bajo esta argumentación se anularon las comunicaciones de manifestación, anulando sustancialmente este derecho (como es el caso de la manifestación del 1 de

mayo, que fue prohibida tras un difícil debate jurídico, tal y como ordenó el Auto del Tribunal Constitucional 40/2020, de 30 de abril).

De hecho, la normativa establece dos limitaciones concretas al derecho de manifestación: la alteración del orden público y el bienestar de las personas y de los bienes; si estos estuvieran en peligro la prohibición sería legítima. Así, reconociendo que durante el primer estado de alarma existía un riesgo contra la vida, se procedió a la delimitación total de este derecho.

• Fases de desescalada y Segundo Estado de Alarma

En las fases de desescalada, sin embargo, el ejercicio de este derecho fue autorizándose a medida que se respetasen las medidas sanitarias concretas (manifestaciones en coche, respeto a la distancia, etc.). Las autoridades policiales o sanitarias no dictaron circulares o declaraciones autorizando el ejercicio de este derecho, sino que los colectivos u organizaciones, saliendo a la calle, ejercieron el derecho de manifestación.

• Análisis jurídico de la delimitación

Con la actuación de la sociedad se ha conseguido reactivar el derecho a la manifestación. Ejemplos de ello son las primeras movilizaciones que afloraron hacia junio: concentraciones para denunciar la gestión de Zaldibar, concentraciones para apoyar la huelga de hambre de Patxi Ruiz, manifestaciones, etc. Ante las dificultades para la obtención de permisos, las organizaciones políticas recuperaron la capacidad de manifestación a través de la práctica, aplicando en todo momento las medidas sanitarias y rechazando las agresiones policiales.

De hecho, fueron abundantes las amenazas de multas por estas concentraciones o manifestaciones; las fuerzas policiales permitían de forma difusa y distinta manifestaciones, aceptándolas o prohibiéndolas según el municipio o región. Asimismo, se pusieron en marcha

El Gobierno lo ha promovido como una medida fundamental para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, extendiendo sus efectos de forma significativa en el tiempo. De esta forma, tanto los agentes laborales como los empresarios se comprometieron a prolongar los efectos de los ERTes tanto en las fases de desescalada como en segundo estado de alarma.

• Prestación por desempleo en caso de extinción del contrato temporal

Somos conscientes de que la normativa laboral fija el modelo de contratos precarios, ya que promueve el marco de los contratos temporales sobre los contratos definitivos. En el contexto del Covid-19 **se puso de manifiesto la necesidad de hacer frente a la realidad de la temporalidad**, ya que el mercado laboral actual está formado principalmente por contratos de este tipo.

A modo de ejemplo, **el Gobierno abrió la posibilidad de acceder a la prestación por desempleo en caso de extinción del contrato temporal, relajando las necesidades existentes en la normativa normal**. De este modo, en los contratos de duración mínima de dos meses se amplió la posibilidad de percibir este subsidio aun cuando no existiera la cotización necesaria.

• Prohibidos los despidos durante la crisis del coronavirus

El Decreto 9/2020 del Gobierno planteó una medida destacable, la prohibición de despidos. En virtud de lo anterior, **desde el 28 de marzo hasta la finalización del estado de alarma no se podían dar despidos por causas de fuerza mayor o por razones económicas, organizativas, técnicas o productivas derivadas de la crisis sanitaria**. De este modo, no se consideraría justificado el despido por causas derivadas del coronavirus, y si se produjera, **dicho despido se consideraría improcedente**. El Real Decreto 2/2021, de 26 de enero, supuso la ampliación de las medidas de carácter laboral, ampliando en el tiempo las medidas adoptadas con anterioridad.

por la implantación del estado de alarma, es una figura de largo recorrido. Por esta figura **se acuerda la suspensión o limitación temporal de un contrato de trabajo y no se despide al trabajador**, manteniendo el puesto de trabajo aunque no trabaje.

La ley establece justificaciones concretas para poder llevar a cabo estas regulaciones laborales. Por un lado, se prevé la existencia de motivos económicos, productivos, organizativos o técnicos, y por otro, la existencia de causas de fuerza mayor, tan mencionadas en la crisis sanitaria. El contrato de trabajo sólo podrá ser limitado o suspendido ante estas circunstancias.

Se prevé un proceso concreto para la aplicación de los ERTes. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Autoridad Laboral participan en el proceso, analizando la existencia de las causas económicas y/o de fuerza mayor, y concediendo la autorización para la aplicación del ERTE.

La normativa laboral que se emitió durante el Covid-19 buscaba facilidades para aplicar esta medida. Por un lado, declaró las consecuencias de la pandemia como causa de fuerza mayor, bastando con demostrar los daños causados en la empresa por la emergencia sanitaria para aplicar un ERTE. Por otro lado, con el objetivo de agilizar los trámites, se simplificó la intervención de las autoridades públicas y se recortaron los plazos, reduciendo de forma importante todo el proceso. Por ejemplo, en un principio la autoridad laboral reconoció de forma automática todos los expedientes de regulación laboral que se producían por causas de fuerza mayor, procediendo la Inspección de Trabajo a su revisión y resolución definitiva.

Además, con el fin de impulsar esta medida, **el Gobierno eximió a los empleadores del pago de las cotizaciones de los trabajadores en situación de ERTE.** En la misma línea, los trabajadores que cobraban la prestación por desempleo por este motivo **no consumirían lo correspondiente al desempleo.**

procedimientos de multas en movilizaciones legales, argumentando que no se respetaban las medidas sanitarias.

Concentración a favor de la huelga de hambre de Patxi Ruiz
(Fuente: Argia)



Con el fin de aclarar esta indeterminación, **en el decreto del segundo estado de alarma se establecieron garantías a favor de este derecho**, previendo un artículo concreto sobre el derecho de manifestación (artículo 7.3). En virtud de ello, **las manifestaciones podrán ser limitadas, condicionadas o prohibidas si en la comunicación previamente presentada por los promotores no se garantiza que se puedan respetar las medidas sanitarias.**

La posible existencia de este riesgo requiere una valoración que genera un margen de arbitrariedad que otorga a las autoridades una mayor capacidad de control. Un ejemplo de ello es el debate generado por las prohibiciones de diversas manifestaciones al hilo del 8M, ya que las concentraciones y manifestaciones realizadas con anterioridad no suponían un riesgo, pero estas sí, a pesar de que no se habían producido cambios en las condiciones de riesgo.

2.2.4. Derecho de huelga

- Primer Estado de Alarma

Al igual que la emergencia sanitaria, los efectos laborales derivados de la crisis del Covid-19 no tienen precedentes. En este contexto de ERTes

y desempleo, se puso de manifiesto la necesidad de uno de los derechos colectivos más importantes de los trabajadores, el derecho a la huelga.

Al igual que sucedió con el derecho de asociación, **no se preveía una limitación directa de este derecho, pero en la práctica fue anulada.** El decreto de estado de alarma no recogía ninguna referencia a la suspensión de este derecho colectivo, ya que la normativa de este régimen excepcional no prevé la facultad de suspender derecho alguno. Pero, como hemos dicho anteriormente, **la prohibición de la libertad de circulación o del derecho de reunión afectó directamente al ejercicio de este derecho.**

Cada vez que se organizaba una huelga, la autoridad competente acordaba como servicio mínimo el 100% por razones de salud pública, dejando sin efecto la implantación del servicio mínimo total, vaciando el derecho fundamental de huelga.

- [Fases de desescalada y Segundo Estado de Alarma](#)

En las fases de desescalada se comenzaron a atenuar las limitaciones de todos los derechos de medidas, pero el derecho a la huelga, en la práctica, continuó igual. La huelga de los trabajadores afectaba directamente al ejercicio de los servicios básicos y toda huelga que la pusiera en peligro se dejó sin efecto. El principal argumento para la anulación de este derecho fue la necesidad de garantizar el suministro de las necesidades básicas de la sociedad y las medidas sanitarias. La situación siguió igual en el segundo estado alarma, dado que al aumentar considerablemente la tasa de incidencia, se estableció una reducción total de este tipo de derechos para facilitar a la sociedad los recursos que fundamentalmente necesitaba.

- [Análisis jurídico de la delimitación](#)

Analizando los ejemplos, es evidente que los servicios mínimos se establecían de forma muy simple. Por ejemplo, en los intentos de huelga en el mundo de la limpieza se han establecido servicios mínimos del

100%, argumentando la necesidad de mantener la higiene ante el covid (huelga de limpiadores de Santiago, huelga en el aeropuerto de Prat, etc.).

Es más, este derecho se limitó en la práctica a servicios no esenciales. El decreto de alarma de marzo amplió notablemente el concepto de servicios esenciales y obligó a tomar todas las medidas necesarias para el correcto funcionamiento de estos trabajos. Esta disposición concreta anulaba totalmente la facultad de ejercer la huelga en los servicios esenciales, prohibiendo cualquier actuación que obstaculizase el normal funcionamiento de los mismos.

El reflejo de esta disposición fueron los servicios mínimos totales, en todos los ámbitos de los servicios esenciales que se iban extendiendo progresivamente (sanidad, transporte, supermercados, etc.). De este modo, los trabajadores que sufrían la mayor precariedad y desprotección se encontraron con la imposibilidad de hacer huelga, anulando un importante instrumento de lucha.

2.3. Medidas laborales

La declaración del estado de alarma agravó la realidad laboral ya dañada tanto por la implantación del teletrabajo como por los grandes cambios que se vivieron a nivel productivo, y por ende, hubo que desarrollar una nueva legislación laboral. Esta normativa refuerza la resolución de los expedientes de regulación de empleo temporal (conocidos como ERTE), flexibilizando las modalidades laborales y estableciendo apoyos directos, entre otros.

- [Expedientes de regulación de empleo de carácter temporal \(denominados ERTE\)](#)

El artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores recoge esta figura jurídica y, aunque muchos consideran que se trata de una medida que ha sobrevenido