

LIBERTAD RELIGIOSA Y LIBERTAD DE CULTO EN ESPAÑA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA DEL COVID 19

Profa. Dra. María José Parejo Guzmán
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

PALABRAS CLAVE

Libertad religiosa/Libertad de culto/Libertad de circulación/Estado de alarma/Covid-19/

Religious freedom/Freedom of worship/Freedom of movement/State of alarm/Covid-19/

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El ejercicio de la libertad religiosa en nuestro estado de derecho. 3. El ejercicio de la libertad de culto en nuestro estado de derecho. 4. El Estado de Alarma; 4.1. Fase 0 del Estado de Alarma; 4.2. Fase 1 del Estado de Alarma; 4.3. Fase 2 del Estado de Alarma; 4.4. Fase 3 del Estado de Alarma. 5. Fin del Estado de Alarma. 6. Referencia a la situación más reciente y actual. 7. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace unos meses nos encontramos sufriendo la que, sin duda, es la más dura, horrible, increíble e impredecible situación que nadie podía pensar que llegaríamos a vivir: la pandemia del Covid-19, SARS-CoV-2 o Coronavirus. Si bien no somos expertos en medicina, sí podemos afirmar que se trata de una pandemia que asola a nivel mundial, ocasionada por un virus de rápido contagio y que ha afectado a todos y cada uno de los sectores que hacen funcionar a la sociedad. Se ha convertido así en una crisis sanitaria (habida cuenta el colapso de hospitales), económica (la paralización de manera radical de todo tipo de actividad), jurídica (siendo necesaria la elaboración de Reales Decretos creados con urgencia para hacer frente a todas las consecuencias que ésta situación provo-

caba), social (la limitación de determinados derechos, incluidos algunos dentro de la protección de inviolables, como son nuestros derechos fundamentales que regula la Constitución Española)...

Existen tantas cuestiones alrededor de todas las situaciones que se han ido dando y planteando durante estos meses atrás que es imposible dedicarse a todas ellas. En nuestra investigación, vamos a analizar y estudiar, lo profundamente que nos permitan nuestras limitaciones de espacio y tiempo, todo lo que rodea a la libertad religiosa y a su ejercicio en nuestro país, así como a la libertad de culto y su también ejercicio en nuestras fronteras durante el período de tiempo que ha durado el primer Estado de Alarma decretado por el Gobierno (de marzo a junio de 2020) y durante el tiempo posterior que llevamos vivido, inmersos aún en la pandemia con un nuevo Estado de Alarma decretado el pasado 25 de octubre del presente año 2020 y que continúa a día de hoy. Entendemos que se trata de cuestiones muy relevantes en el momento vivido de confinamiento y Estado de Alarma en todo el país, ya que ambos derechos, ya veremos si fundamentales o no, se han visto restringidos y limitados sobremanera, e incluso quizás podría decirse que prohibidos, suprimidos y/o anulados o suspendidos. Nos estamos refiriendo a cuestiones tan básicas y esenciales para el desarrollo del derecho a la libertad religiosa y el derecho a la libertad de culto como es, por ejemplo, el hecho de que no se haya podido acudir a los lugares de culto religioso en un determinado período de tiempo al haberse restringido por ende, como se verá, el derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos mediante Decreto¹. En definitiva, en nuestro trabajo de investigación nos vamos a centrar en estudiar la repercusión y las consecuencias que ha tenido el Estado de Alarma, motivado por el Covid-19, en relación al derecho a la libertad religiosa y de culto y al derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos en España.

Para la elaboración de este trabajo de investigación hemos considerado necesario empezar analizando y estudiando en qué consisten exactamente la libertad religiosa y de culto en nuestro país, un Estado laico o aconfesional desde que así fue señalado en nuestra Constitución de

¹ En nuestra investigación iremos analizando y estudiando los diferentes Decretos y las distintas Órdenes Ministeriales que se han ido dictando por el Gobierno de España en todo el período de Estado de Alarma.

1978², que viene a traducirse en que el Estado no considera que exista ninguna religión con carácter estatal, permitiendo así la práctica de muchas confesiones religiosas en su territorio y que conlleva la separación entre la Iglesia y el Estado³.

Fue el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el que decretó el Estado de Alarma mencionado en nuestro país, con el cual se limitaba de manera importante la libertad de circulación de los ciudadanos. Asimismo, se prohibieron los funerales religiosos y se suspendieron ciertas actividades religiosas y el poder acudir a los lugares de culto, viéndose las Iglesias obligadas a cerrar sus puertas. Si bien es cierto que el artículo 11 de dicho Real Decreto permitía la celebración de matrimonios civiles y religiosos, así como acudir a los lugares de culto, se indicaba en él que sería así siempre que se garantizaran una serie de medidas organizativas para evitar aglomeraciones de personas, así como que se respetase la distancia de seguridad de un metro. También se indicaba que había que retirar el agua bendita de los templos y sustituir el gesto de dar la paz para prevenir contagios... Pues bien, es todo esto lo que trataremos de analizar en las páginas que siguen.

Varias semanas después de decretarse el Estado de Alarma, y cuando parecía que el virus y la pandemia estaban relativamente bajo control, empezamos a vivir un "Camino hacia la nueva normalidad", que es como se les ha denominado a las fases de desescalada que comenzaron a vivirse y con las que se pretendía que, poco a poco, todo volviese a la situación anterior y normal en la que, por ejemplo, y entre otras cuestiones, se pudiera salir a la vía pública sin restricciones, se pudieran llevar a cabo celebraciones religiosas con aforo completo... También todo lo regulado, ya sea en Reales Decretos o en Órdenes, en todas estas fases de desescalada, será objeto de nuestro estudio y análisis en esta investigación para poder valorar cuestiones como, por ejemplo, la progresiva permisión de la vuelta a la libertad de circulación de los ciudadanos y/o cómo gradual-

² Cfr., el artículo 16.3 de nuestra CE que establece: "*ninguna confesión tendrá carácter estatal*".

³ La laicidad se define como un principio constitucional que tiene por objeto la consecución de la igualdad en el ejercicio y titularidad del derecho de libertad de conciencia, el cual ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional como un sinónimo de la neutralidad del Estado frente a las creencias religiosas, que "*veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales*" (STC 177/1996).

mente y poco a poco se iba completando algo más el aforo de los Templos religiosos o lugares de culto⁴.

Todo lo señalado será analizado en las páginas que siguen. Se trata, en definitiva, de analizar el cómo y porqué se han podido ver restringidos y limitados, o aún más, suprimidos, suspendidos y prohibidos o anulados, en nuestro Estado de Derecho, derechos fundamentales como el de libertad de circulación y, por ende, los de libertad religiosa y libertad de culto durante la situación del Estado de Alarma vivida por la pandemia del Covid-19.

2. EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN NUESTRO ESTADO DE DERECHO

La libertad religiosa irrumpe en la historia española en la Constitución de 1869 siendo regulado en el art. 21 que sostiene que: *"la nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica. El ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantizado a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del Derecho"*.

Fue durante el período de la Segunda República cuando en España se vivió un mayor nivel de libertad religiosa. El Gobierno provisional pretendió plantear una nueva situación de las relaciones Iglesia-Estado sobre la base de tres pilares fundamentales: la separación Iglesia-Estado, el pleno reconocimiento y tutela del derecho de libertad de cultos y el sometimiento de las confesiones religiosas al régimen de las corporaciones de Derecho público.

En 1965 finaliza el Concilio Vaticano II y con él se aprueba la declaración "Dignitatis Humanae", lo que supuso el reconocimiento por parte de la iglesia católica de la libertad religiosa como derecho natural del hombre dentro de una sociedad civil, lo que era entendido como que nadie puede ser obligado a obrar contra su conciencia y que a nadie se puede impedir que actúe conforme a ella, en privado o en público, solo o asociado con otro, dentro de los límites debidos.

La entrada en vigor de la Constitución de 1978 supuso un profundo proceso de renovación del ordenamiento jurídico con el fin de acomodar-

⁴ Según veremos del 30% en la fase 1 a partir del 11 de mayo, hasta el 50%, en la fase 2, hasta llegar a un 75% en la fase 3 de la desescalada.

lo a la nueva configuración de España como un Estado social y democrático de Derecho, según su artículo 1⁵.

Como algún autor ha venido señalando, *“las libertades de pensamiento, religión y conciencia constituyen históricamente, como es sabido, las primeras reivindicaciones modernas de los derechos humanos, formulados, en buena medida, como consecuencia del nacimiento del pensamiento liberal”*⁶. Pues bien, la libertad religiosa es hoy en día un Derecho Fundamental, que está recogido y reconocido en nuestra Constitución de 1978 en su artículo 16.1⁷. Nos interesa del mencionado artículo constitucional, en este estudio, el valor de la libertad, es decir, el derecho o principio general de libertad, en la órbita de los derechos fundamentales a la libertad de decisión, de pensamiento e ideas (libertad ideológica) y, sobre todo, a la libertad religiosa⁸. En cuanto a él, conviene aclarar que hay autores que han venido señalando que no están bien delimitadas las fronteras entre la libertad ideológica y religiosa⁹. Se observa, en definitiva, poca claridad y una importante fluctuación terminológica en relación a estos conceptos, de forma que no parece existir un criterio claro acerca de la identificación o distinción de los citados derechos, pudiéndose hablar incluso de que la con-

⁵ Art. 1 CE: *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*.

⁶ Cfr., GARCÍA HERVÁS, D./ESCRIVÁ IVARS, J., [AA. VV.], *“Libertad religiosa, ideológica y de conciencia. La libertad religiosa como derecho (lección 8)/La objeción de conciencia (lección 17)”*, *Manual de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1ª edición, Editorial Colex, 1997, pp. 143-153.

⁷ Art. 16.1 CE: *“1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”*.

⁸ En este sentido, FERNÁNDEZ-CORONADO, A., *“El significado del artículo 16 en el contexto constitucional”*, en FERNÁNDEZ-CORONADO, A., *et al (coords.) Libertad de conciencia, laicidad y Derecho*, Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2013, pp. 92 y ss., ha señalado que el TC ha dejado claro que la libertad religiosa se encuentra reconocida, junto a la libertad de pensamiento, implícitamente, en el art. 16.1 CE *“que garantiza la ‘libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades’ en las que, en su caso, se integren”*.

⁹ GARCÍA HERVÁS, D./ESCRIVÁ IVARS, J., [AA. VV.], *“Libertad religiosa, ideológica y de conciencia. La libertad religiosa como derecho (lección 8)/La objeción de conciencia (lección 17)”*, *op. cit.*, pp. 143-153.

figuración jurídica de estas libertades está, todavía hoy, por definir¹⁰. En definitiva, *“En el ordenamiento constitucional en vigor, esta libertad es uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que implica que posee una fuerza jurídica indiscutible que posee eficacia jurídica directa”*¹¹. De esta forma, *“cualquier disposición, clausula, pacto o decisión”* que sea contraria a su contenido esencial *“deberá reputarse nula e inexistente”*¹².

Esta libertad religiosa es reconocida, además de en el artículo 16 de nuestra Constitución, como acaba de señalarse anteriormente, en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹³ y en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴. Además, el artículo 27 de este pacto garantiza a las minorías religiosas el derecho a practicar su religión¹⁵.

En cuanto tal “derecho”, la libertad religiosa puede aparecer como modulador de la actitud de un individuo ante determinados derechos (como por ejemplo el llamado derecho a la vida), por lo que parece congruente empezar señalando que podría entenderse por libertad religiosa el poder optar por la manifestación pública de unas determinadas creencias o convicciones religiosas o filosóficas, porque, en definitiva, lo que le interesa al Derecho no son las creencias religiosas o filosóficas en cuanto

¹⁰ PAREJO GUZMÁN, MJ, “Laicidad y ejercicio de la libertad religiosa en un Estado de Derecho”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXVI, 2010, pp. 859-885.

¹¹ PÉREZ ÁLVAREZ, S., “Restricciones a la libertad religiosa durante la crisis sanitaria del Covid-19”, *Las respuestas del Derecho a las crisis de salud pública (Elena Atienza Macías/Juan Francisco Rodríguez Ayuso: Directores)*, Dykinson ed., 2020, p. 297.

¹² Vid. CONTRERAS MAZARÍO, J.M., *Derecho y factor religioso. El espíritu de la libertad y las libertades del espíritu*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2015, p. 80.

¹³ *“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”*.

¹⁴ *“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza”*.

¹⁵ *“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”*.

convicciones interiores, sino su proyección *ad extra*. En este sentido, el derecho a la libertad religiosa, según la jurisprudencia, incluye la libertad de manifestar la propia religión, *"tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la Ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos fundamentales de los demás"*¹⁶. De otro lado, la libertad religiosa también ha venido siendo considerada por la práctica totalidad de la doctrina como un "principio", lo que se deduce con claridad, por ejemplo, de la afirmación que realiza VILADRICH de que la libertad religiosa constituye *"un principio de configuración social y cívica porque contiene una idea o definición de Estado"*¹⁷. Es interesante esta perspectiva de la libertad religiosa porque la misma permite hablar de uno de los principios informadores de nuestro sistema político en materia religiosa cual es el principio de laicidad.

El desarrollo legislativo del derecho fundamental de libertad religiosa se ha realizado en nuestro ordenamiento jurídico a través de la vigente Ley Orgánica de Libertad Religiosa (en adelante LOLR)¹⁸.

Titulares de esta libertad religiosa son tanto las personas físicas (individuos) como las personas jurídicas (iglesias, confesiones), como ha desarrollado la LOLR. De acuerdo con la misma, la libertad religiosa de los individuos comprende la libertad de profesar creencias religiosas, cambiar de confesión o abandonar la que se tenía, manifestar libremente las creencias o abstenerse de declarar sobre ellas, practicar actos de culto y recibir asistencia religiosa, impartir a los hijos la educación religiosa de

¹⁶ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 4 de marzo de 1992 (AS 1992/1185): *"(...) la libertad de manifestar su religión, no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la Ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o moralidad públicas, o la protección de los derechos y libertades de los demás"*.

¹⁷ VILADRICH, P.J., "Los principios informadores del Derecho Eclesiástico español", en AA. VV., *Derecho Eclesiástico del Estado español*, 2ª ed., EUNSA, Pamplona, 1983, p. 193.

¹⁸ El derecho de libertad religiosa es regulado por el legislador español en 1980 a través de la denominada Ley Orgánica nº 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980) —en adelante LOLR—, lo que da muestra de la necesidad que había en España en aquellos primeros momentos de democracia por dejar solucionada la llamada "cuestión religiosa".

acuerdo con las propias convicciones, y reunirse con fines religiosos, entre otros derechos. El ejercicio comunitario de la libertad religiosa comprende el derecho de las comunidades religiosas (iglesias) a tener personalidad jurídica, a gozar de autonomía para organizarse, a establecer lugares de culto o reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, entre otros derechos.

El único límite que tiene el ejercicio de la libertad religiosa es el mantenimiento del orden público protegido por la ley, que consiste en la protección de derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública²⁹.

La vertiente negativa de la libertad religiosa abarca tanto el derecho a no profesar ninguna creencia, como el derecho a no ser obligado a practicar actos de culto y a no declarar sobre la religión o creencias. No hay dudas acerca de la suficiente garantía que se ofrece al derecho a no profesar ninguna creencia y a no ser obligado a participar en actos religiosos en contra de la voluntad de uno mismo.

En este trabajo, nos vamos a referir a la "libertad religiosa" como derecho fundamental, partiendo de la llamada "libertad ideológica" o "de pensamiento".

3. EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE CULTO EN NUESTRO ESTADO DE DERECHO

La libertad de culto queda igualmente recogida y reconocida en España en el artículo 16.1 de la CE, mencionado en el apartado anterior. Se trata de un derecho inalienable que también aparece, como el derecho de libertad religiosa, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 18 antes transcrito, y en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también indicado en el apartado anterior. Además, también el artículo 27 de este pacto se refiere al ejercicio de este derecho a la libertad de culto al garantizar a las mino-

²⁹ Art. 3.1 LOLR: *"El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática"*.

rías religiosas, como ya indicásemos en el apartado anterior, el derecho a practicar su religión.

Siguiendo a LLAMAZARES FERNÁNDEZ, dicha libertad consiste en *"el derecho que protege las siguientes facultades: 1) a disponer de un espacio de privacidad totalmente sustraído de la invasión de la inoperatividad del derecho, que entraña la libre formación de la conciencia y el libre mantenimiento, abandono, sustitución o modificación de unas u otras convicciones o creencias, unas u otras ideas (y/o unas u otras señas de identidad cultural), en la medida en que estas últimas estén estrechamente unidas a las convicciones, 2) a expresarlas o a silenciarlas, a comportarse de acuerdo con ellas y a no ser obligado a comportarse en contradicción con ellas, así como a compartirlas y a ejercerlas con otros"*²⁰.

Más exactamente, podría decirse, siguiendo las líneas que nos marca nuestra Constitución, que el derecho a la libertad de culto es el derecho de los ciudadanos a profesar la fe públicamente, sin que ello sea causa de discriminación, persecución, intimidación, violencia, entre otras. O también, que la libertad religiosa antes analizada, se transforma en su dimensión externa en dicha libertad de culto, la cual permite el ejercicio de todas las actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, entre ellos la práctica de los actos correspondientes a las ceremonias representativas vinculadas a la respectiva creencia religiosa, el derecho a recibir asistencia religiosa, recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole de acuerdo con las propias convicciones. Así, la fe trasciende el plano del fuero interno de la persona y se manifiesta socialmente, facultando al creyente para concurrir a los lugares de culto, practicar los ritos ceremoniales, desarrollar y exhibir símbolos religiosos, observar las fiestas religiosas, solicitar y recibir contribuciones de carácter voluntario, erigir y conservar templos o iglesias destinadas al culto.

El Derecho canónico define a los lugares de culto o lugares sagrados como *"aquellos que se destinan al culto divino o a la sepultura de los fieles mediante la dedicación o bendición prescrita por los libros litúrgicos"*²¹. La

²⁰ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D.: *Derecho de la libertad de conciencia*, 2 vols., 4ª ed., Ed. Civitas, Pamplona 2011.

²¹ Cfr., el Canon 1205 del Código de Derecho Canónico vigente de 1983 (*Corpus Iuris Canonici*, "CIC").

edificación y la reserva de espacios para la edificación de un lugar de culto católico se encuentra sometido, con carácter general, a las normas sobre ordenación urbanística promulgadas por las autoridades autonómicas. El lugar de culto debe ser inscrito en el Registro de la Propiedad, para lo cual basta la certificación expedida por la autoridad eclesiástica competente de que se trata de un bien inmueble destinado al desempeño de actividades culturales²².

El artículo 2.2 de la LOLR anteriormente citada menciona expresamente el “*derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos (...), sea en territorio nacional o en el extranjero*”. La protección y promoción efectiva de esta manifestación de la libertad ideológica, religiosa y de cultos ha sido llevada a cabo por el Estado español mediante un conjunto de disposiciones que constituyen el régimen jurídico de los lugares de culto, bienes eclesiásticos y los cementerios católicos²³.

4. EL ESTADO DE ALARMA

Debemos comenzar señalando que el Estado de Alarma viene establecido en nuestra Constitución, en concreto en el artículo 116²⁴, a su vez

²² Vid., CONTRERAS MAZARÍO, JM, *op. cit.*, pp. 129-131.

²³ Vid., CONTRERAS MAZARÍO, JM, *op. cit.*, pp. 129-131.

²⁴ Artículo 116: “1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes. 2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración. 3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos. 4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones. 5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar

desarrollada por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOEAES)²⁵. Como puede observarse que señala el artículo 4 de esta LOEAES, puede declararse el Estado de Alarma cuando “*se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad*”, entre las que se observa, en la letra b), “*Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves*”.

Muy interesante resulta también el artículo 11 de dicha LOEAES, el cual viene a señalar cuáles son las medidas que podrán acordarse en tales Decretos de declaración del Estado de Alarma, entre las que se encuentra la de limitar la circulación de los ciudadanos²⁶.

El 14 de marzo de 2020 se dictó en nuestro País el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (en adelante RD 463/2020)²⁷, por el que se declara el Estado de Alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Dicho Decreto limitó, restringió e incluso anuló y suspendió o suprimió y prohibió algún que otro derecho fundamental de los ciudadanos. La cuestión estará en analizar, como veremos, si el derecho a la libre circulación y el derecho de libertad religiosa fueron limitados, restringidos, anulados, suspendidos, suprimidos y/o prohibidos, y si esto era legítimo o no²⁸.

a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente. 6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”.

²⁵ BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981.

²⁶ Literalmente señala dicho artículo 11: “*Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes: a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos. b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias. c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados. d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad. e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto”.*

²⁷ BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020.

²⁸ Vid. Cómo ya ABA CATORIA, A., en “El Estado de alarma en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, pp. 315 y ss. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.28.2011.6961>, viene a señalar en este sentido: “La declaración de este estado

De otra parte, por lo que se refiere a los lugares de culto, éstos se han visto afectados, en dicho RD 463/2020, por los artículos 7 y 11. El artículo 7 concretamente viene a señalar dice que *“Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades: a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios. c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial. d) Retorno al lugar de residencia habitual. e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables. f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros. g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad. h) Cualquiera otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada”*. Sin embargo, por su parte, el artículo 11 del mismo RD 463/2020 indica que *“La asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro”*. Según puede observarse, de este artículo no se deduce en ningún momento que se esté prohibiendo a los ciudadanos la asistencia a los lugares de culto ni la celebración de ceremonias ni civiles ni religiosas.

Dicho lo anterior, lo que tocaría preguntarnos ahora es que, si durante el Estado de Alarma únicamente se puede salir para las causas justificadas del artículo 7 del RD 463/2020, ¿cómo podemos acudir a los lugares de culto? No quedaría otra opción que interpretarlo en el sentido de que, al no estar dicha salida prevista entre los supuestos del art. 7, no se puede salir a la vía pública para acudir a lugares de culto. Pero como, poco después, llegamos al mencionado artículo 11 del RD 463/2020, hemos preferido entender que la temática de la asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias religiosas, va a tener una regulación especial que se encuentra en dicho artículo 11, que se dedica a

excepcional también ha llevado consigo la adopción de una serie de medidas relativas a la libertad de circulación de las personas por razones de salud pública y, por ende, de los derechos y de las libertades fundamentales de los ciudadanos”.

ello expresamente, como hemos visto, y a causa de que el listado que ofrece el artículo 7 no puede considerarse que sea una lista cerrada de supuestos en los cuales está permitido salir ya que el último punto del mismo dispone “h) *Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente...*”.

Lo que sí se debe al menos señalar aquí, si bien no podemos explicarlo detenidamente por problemas de extendernos en demasía, es que las medidas del citado artículo 11 del RD 463/2020 fueron aplicadas de manera muy diferente y en diferente sentido por parte de las entidades religiosas legalmente reconocidas como tales en el Ordenamiento Jurídico español.

El Estado de Alarma que se inició el 14 de marzo de 2020 finalizó el día 21 de junio. Durante todo este tiempo, el Gobierno fue prorrogando dicho Estado de Alarma (a través de los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo y 487/2020, de 10 de abril) hasta llegar a unas fases de desescaladas, como veremos a continuación, para la vuelta, poco a poco, a la tan ansiada “nueva normalidad”. La fase 0 comenzó el 4 de mayo y cada provincia o isla iba avanzando según la evolución de la pandemia. La “nueva normalidad” llegó a final de junio. El plan de desescalada aprobado por el Gobierno contempló cuatro fases hacia la “nueva normalidad” y la fecha exacta de su final iría dependiendo de la evolución de la pandemia en cada territorio. Consta de una primera Fase 0 —que abandonó toda España el lunes 25 de mayo— y de unas posteriores fases 1, 2 y 3, con una duración anunciada de dos semanas cada una pero que, como decimos, se fue flexibilizando ya que el paso de una fase a otra lo iban determinando marcadores como la situación de transmisión del virus o la capacidad sanitaria de cada territorio para hacer frente a un rebrote.

4.2. Fase 0 del estado de alarma

Comenzamos con las fases de desescaladas que hemos dicho que se fueron decretando camino de recuperar la tan ansiada “nueva normalidad” y se aprueba la “*Orden SND/386/2020, de 3 de mayo, por la que se flexibilizan determinadas restricciones sociales y se determinan las condiciones de desarrollo de la actividad de comercio minorista y de prestación de servicios, así como de las actividades de hostelería y restauración en*

los territorios menos afectados por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19" (en adelante Orden SND/386/2020)²⁹.

Como su propio nombre indica, con esta Orden se va a flexibilizar las restricciones sociales y se van a determinar las condiciones de desarrollo de la actividad de comercios minoristas y de prestación de servicios, así como de hostelerías y restauración en los territorios menos afectados por el COVID-19 que en este caso eran las islas de Formentera, la Gomera, el Hierro y la Graciosa (art. 2).

En dicha norma, contemplado en el artículo 3, *"Se autorizan las reuniones de hasta un máximo de diez personas. Este límite no se aplicará a personas convivientes"*, además de que los terceros no convivientes respeten las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias para la prevención del virus. Podemos ver que la libertad de circulación está menos limitada debido a que ya se puede al menos tener una reunión.

Además, cabe destacar que su artículo 5 lo dedica a los velatorios y entierros, señalando que: *"Se autorizan los velatorios en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, con un límite máximo de quince personas en espacios al aire libre y diez personas en espacios cerrados"*³⁰.

Por lo que se refiere al objeto de nuestra investigación, interesa referirse al hecho de que en el art. 6 de la citada Orden se dispone en relación con los lugares de culto que: *"Se permitirá la asistencia a lugares de culto siempre que no se supere un tercio de su aforo y que se cumplan las medidas generales de higiene y distancia física establecidas por las autoridades sanitarias"*. Corto pero claro y conciso.

²⁹ BOE Núm. 123, de 3 de mayo de 2020.

³⁰ A renglón seguido señala: "2. La participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de quince personas, entre familiares y allegados, además de, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. 3. En todo caso, deberán respetarse las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias para la prevención del COVID-19, relativas al mantenimiento de una distancia mínima de seguridad de dos metros, higiene de manos y etiqueta respiratoria".

4.2. Fase 1 estado de alarma

La fase 1 del Estado de alarma se decretó con la *"Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad"*³¹.

Se trata de una Orden que, por una parte, dedica por primera vez expresamente un artículo a la libertad de circulación de los ciudadanos (el artículo 7), viniendo a señalar que se puede circular por la vía pública respetándose siempre las medidas de seguridad e higiene, establecidas por las autoridades sanitarias para la prevención del COVID-19, siendo más flexibles con los grupos de personas, permitiendo un máximo de diez³².

Por otra parte, esta Orden dedica también un artículo de manera expresa a los lugares de culto (su artículo 9) y en él establece las medidas de seguridad e higiene que hay que llevar a cabo, así como la limitación del aforo a un tercio. Entre otras medidas, destacamos la prohibición del agua bendita y la duración limitada de las celebraciones³³.

³¹ BOE Núm. 130, de 9 de mayo de 2020.

³² El tenor literal del mismo es *"1. En relación a lo establecido en la presente orden, se podrá circular por la provincia, isla o unidad territorial de referencia a efectos del proceso de desescalada, sin perjuicio de las excepciones que justifiquen el desplazamiento a otra parte del territorio nacional por motivos sanitarios, laborales, profesionales o empresariales, de retorno al lugar de residencia familiar, asistencia y cuidado de mayores, dependientes o personas con discapacidad, causa de fuerza mayor o situación de necesidad o cualquier otra de análoga naturaleza.*

2. En todo caso, deberán respetarse las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias para la prevención del COVID-19, y, en particular, las relativas al mantenimiento de una distancia mínima de seguridad de, al menos, dos metros, o, en su defecto, medidas alternativas de protección física, de higiene de manos y etiqueta respiratoria. A estos efectos, los grupos deberían ser de un máximo de diez personas, excepto en el caso de personas convivientes.

3. En el caso de las unidades territoriales previstas en el apartado quince del anexo, se permite la movilidad interterritorial entre municipios colindantes de tránsito habitual para la realización de actividades socioeconómicas.

4. *De acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, las medidas previstas en el apartado anterior serán aplicadas por quien ostente la Presidencia de la comunidad autónoma, como representante ordinario del Estado en el territorio".*

³³ *"1. Se permitirá la asistencia a lugares de culto siempre que no se supere un tercio de su aforo y que se cumplan las medidas generales de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias. 2. Si el aforo máximo no estuviera claramente determinado*

De otro lado, en relación a los velatorios y entierros, el artículo 8 de esta Orden decretaba exactamente lo mismo que la Orden anterior al respecto.

4.3. Fase 2 del estado de alarma

Continuando en el camino a la “nueva normalidad” llegaba la “Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de

se podrán utilizar los siguientes estándares para su cálculo: a) Espacios con asientos individuales: una persona por asiento, debiendo respetarse, en todo caso, la distancia mínima de un metro. b) Espacios con bancos: una persona por cada metro lineal de banco. c) Espacios sin asientos: una persona por metro cuadrado de superficie reservada para los asistentes. d) Para dicho cómputo se tendrá en cuenta el espacio reservado para los asistentes excluyendo pasillos, vestíbulos, lugar de la presidencia y colaterales, patios y, si los hubiera, sanitarios. Determinado el tercio del aforo disponible, se mantendrá la distancia de seguridad de, al menos, un metro entre las personas. El aforo máximo deberá publicarse en lugar visible del espacio destinado al culto. No se podrá utilizar el exterior de los edificios ni la vía pública para la celebración de actos de culto. 3. Sin perjuicio de las recomendaciones de cada confesión en las que se tengan en cuenta las condiciones del ejercicio del culto propias de cada una de ellas, con carácter general se deberán observar las siguientes recomendaciones: a) Uso de mascarilla con carácter general. b) Antes de cada reunión o celebración, se deberán realizar tareas de desinfección de los espacios utilizados o que se vayan a utilizar, y durante el desarrollo de las actividades, se reiterará la desinfección de los objetos que se tocan con mayor frecuencia. c) Se organizarán las entradas y salidas para evitar agrupaciones de personas en los accesos e inmediaciones de los lugares de culto. d) Se pondrá a disposición del público dispensadores de geles hidroalcohólicos o desinfectantes con actividad virucida autorizados y registrados por el Ministerio de Sanidad, en todo caso en la entrada del lugar de culto, que deberán estar siempre en condiciones de uso. e) No se permitirá el uso de agua bendecida y las abluciones rituales deberán realizarse en casa. f) Se facilitará en el interior de los lugares de culto la distribución de los asistentes, señalizando si fuese necesario los asientos o zonas utilizables en función del aforo permitido en cada momento. g) En los casos en los que los asistentes se sitúen directamente en el suelo y se descalcen antes de entrar en el lugar de culto, se usarán alfombras personales y se ubicará el calzado en los lugares estipulados, embolsado y separado. h) Se limitará al menor tiempo posible la duración de los encuentros o celebraciones. i) Durante el desarrollo de las reuniones o celebraciones, se evitará: 1.º El contacto personal, manteniendo en todo momento la distancia de seguridad. 2.º La distribución de cualquier tipo de objeto, libros o folletos. 3.º Tocar o besar objetos de devoción u otros objetos que habitualmente se manejen. 4.º La actuación de coros”.

alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad"³⁴.

Con esta Orden sí podemos encontrar novedades importantes e interesantes que suponían ciertos avances hacia la nueva socialización de los ciudadanos. Concretamente, por ejemplo, si bien el derecho fundamental a la libertad de circulación seguía quedando aún limitado, estableciéndose franjas horarias y de edades para disfrutarlo, se empiezan a permitir actividades como el deporte (actividad física no profesional): artículo 7³⁵. De otro lado, por lo que a los velatorios y entierros se refiere, se aumenta el aforo en los mismos a veinticinco personas en espacios al aire libre o quince personas en espacios cerrados (artículo 8³⁶). En relación a los lugares de culto, el artículo 9 de esta Orden también supuso

³⁴ BOE Núm. 138, de 16 de mayo de 2020.

³⁵ "1. Se podrá circular por la provincia, isla o unidad territorial de referencia a efectos del proceso de desescalada, sin perjuicio de las excepciones que justifiquen el desplazamiento a otra parte del territorio nacional por motivos sanitarios, laborales, profesionales o empresariales, de retorno al lugar de residencia familiar, asistencia y cuidado de mayores, dependientes o personas con discapacidad, causa de fuerza mayor o situación de necesidad o cualquier otra de análoga naturaleza. Las personas de hasta 70 años podrán realizar la actividad física no profesional prevista en la Orden SND/380/2020, de 30 de abril, sobre las condiciones en las que se puede realizar actividad física no profesional al aire libre durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en cualquier franja horaria a excepción de la comprendida entre las 10:00 horas y las 12:00 horas y entre las 19:00 horas y las 20:00 horas, que queda reservada a los mayores de 70 años y a las personas a las que se refiere el artículo 2.2, párrafo primero. Las comunidades autónomas y ciudades autónomas podrán acordar que en su ámbito territorial estas franjas horarias comiencen hasta dos horas antes y terminen hasta dos horas después, siempre y cuando no se incremente la duración total de las mismas. 2. En todo caso, deberán respetarse las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias para la prevención del COVID-19, y, en particular, las relativas al mantenimiento de una distancia mínima de seguridad de, al menos, dos metros, o, en su defecto, medidas alternativas de protección física, de higiene de manos y etiqueta respiratoria. A estos efectos, los grupos deberían ser de un máximo de quince personas, excepto en el caso de personas convivientes".

³⁶ "1. Los velatorios podrán realizarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, con un límite máximo, en cada momento, de veinticinco personas en espacios al aire libre o quince personas en espacios cerrados, sean o no convivientes. 2. La participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de veinticinco personas, entre familiares y allegados, además de, en su caso, el ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. 3. En todo caso, deberán respetarse las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias

un interesante avance permitiendo que el aforo en los mismos llegase al 50%³⁷. Finalmente, con esta Orden llegó la posibilidad de volver a poder celebrarse enlaces matrimoniales: se refiere expresamente el artículo 10 de la misma a las ceremonias nupciales³⁸.

4.4. Fase 3 del estado de alarma

Finalmente llega la última fase del Estado de Alarma, en la que se va a intentar llegar a una “nueva normalidad”, regulando de forma aún más permisiva las restricciones que deben mantenerse. Se dicta entonces la “Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad”³⁹.

Según puede observarse, después de algo más de dos meses en Estado de Alarma, confinados en nuestras casas, habiendo visto, primero completamente anulados, y después cuanto menos restringidos y limitados, algunos de los derechos fundamentales de los ciudadanos como, por ejemplo, por lo que a nuestra investigación interesa, el derecho a la libertad de circulación y el derecho de libertad religiosa, llega esta Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, que es recibida con enorme júbilo y ale-

para la prevención del COVID-19, relativas al mantenimiento de una distancia mínima de seguridad de dos metros, higiene de manos y etiqueta respiratoria”.

³⁷ “1. Se permitirá la asistencia a lugares de culto siempre que no se supere el cincuenta por ciento de su aforo. El aforo máximo deberá publicarse en lugar visible del espacio destinado al culto. Se deberán cumplir las medidas generales de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias”.

³⁸ Viniendo a establecer que “1. Las ceremonias nupciales podrán realizarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, ya sea en espacios al aire libre o espacios cerrados, siempre que no se supere el cincuenta por ciento de su aforo, y en todo caso un máximo de cien personas en espacios al aire libre o de cincuenta personas en espacios cerrados. Durante la celebración de las ceremonias se deberán cumplir las medidas de higiene y prevención establecidas por las autoridades sanitarias relativas al mantenimiento de la distancia social, higiene de manos y etiqueta respiratoria. 2. Las celebraciones que pudieran tener lugar tras la ceremonia y que impliquen algún tipo de servicio de hostelería y restauración, se ajustarán a lo previsto en el capítulo IV. 3. Lo previsto en este artículo será de aplicación a otras celebraciones religiosas de carácter social”.

³⁹ BOE Núm. 153, de 30 de mayo de 2020.

gría por el pueblo español, dado que con ella acabaron la mayoría de las limitaciones que hasta el momento existían.

Por una parte, se pasa a poder circularse por la vía pública sin causa justificada ni franjas horarias y de edades (artículo 7, “de la libertad de circulación”⁴⁰). Por otra parte, por lo que se refiere a los velatorios y entierros, se ha aumentado el número de asistentes “*con un límite máximo, en cada momento, de cincuenta personas en espacios al aire libre o de veinticinco personas en espacios cerrados*”⁴¹. Finalmente, por lo que a nuestro trabajo interesa, tanto en los lugares de cultos (cuya regulación se contempla en el artículo 9 de dicha Orden⁴²), como en las ceremonias nup-

⁴⁰ “1. Se podrá circular por la provincia, isla o unidad territorial de referencia a efectos del proceso de desescalada, sin perjuicio de las excepciones que justifiquen el desplazamiento a otra parte del territorio nacional por motivos sanitarios, laborales, profesionales o empresariales, de retorno al lugar de residencia familiar, asistencia y cuidado de mayores, dependientes o personas con discapacidad, causa de fuerza mayor o situación de necesidad o cualquier otra de análoga naturaleza. No quedará reservada ninguna franja horaria a colectivo alguno. En el caso de contacto social con personas que se encuentran dentro de los grupos considerados vulnerables al COVID-19, se deberán extremar las medidas de seguridad e higiene. 2. En todo caso, deberán respetarse las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias para la prevención del COVID-19, y, en particular, las relativas al mantenimiento de una distancia mínima de seguridad de, al menos, dos metros, o, en su defecto, medidas alternativas de protección física, de higiene de manos y etiqueta respiratoria. A estos efectos, los grupos deberían ser de un máximo de veinte personas, excepto en el caso de personas convivientes”.

⁴¹ Artículo 8: “1. Los velatorios podrán realizarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, con un límite máximo, en cada momento, de cincuenta personas en espacios al aire libre o de veinticinco personas en espacios cerrados, sean o no convivientes. 2. La participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de cincuenta personas, entre familiares y allegados, además de, en su caso, el ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. 3. En todo caso, deberán respetarse las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias para la prevención del COVID-19, relativas al mantenimiento de una distancia mínima de seguridad de dos metros, higiene de manos y etiqueta respiratoria”.

⁴² Artículo 9: “1. Se permitirá la asistencia a lugares de culto siempre que no se supere el setenta y cinco por ciento de su aforo. El aforo máximo deberá publicarse en lugar visible del espacio destinado al culto. Se deberán cumplir las medidas generales de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias. 2. Serán de aplicación los requisitos previstos en el artículo 9, apartados 2 y 3, de la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas

ciales (regulado en el artículo 10 de la misma⁴³), se aumentan los aforos al setenta y cinco por ciento.

5. FIN DEL ESTADO DE ALARMA

A continuación de la última Orden que acabamos de ver lo que decretó el Gobierno fue el *“Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”*⁴⁴, a través del cual quedaba prorrogado el Estado de Alarma declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo, anteriormente mencionado⁴⁵. Más concretamente, su artículo 2 vino a concretar que *“La prórroga establecida en este real decreto se extenderá desde las 00:00 horas del día 7 de junio de 2020 hasta las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020, y se someterá a las mismas condiciones establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y en las disposiciones que lo modifican, aplican y desarrollan, sin perjuicio de lo que se establece en los artículos siguientes”*.

Pues bien, llegados a este punto queremos indicar que no podemos dejar de darle vueltas a la cuestión de si es legítimo que, en un ordenamiento jurídico como el nuestro, algunos de nuestros derechos fundamentales, como es el caso por lo que interesa a este trabajo de investigación del derecho fundamental de libertad religiosa y, consecuentemente,

tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad”.

⁴³ Artículo 10: *“1. Las ceremonias nupciales podrán realizarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, ya sea en espacios al aire libre o espacios cerrados, siempre que no se supere el setenta y cinco por ciento de su aforo, y en todo caso un máximo de ciento cincuenta personas en espacios al aire libre o de setenta y cinco personas en espacios cerrados. Durante la celebración de las ceremonias se deberán cumplir las medidas de higiene y prevención establecidas por las autoridades sanitarias relativas al mantenimiento de la distancia social, higiene de manos y etiqueta respiratoria. 2. Las celebraciones que pudieran tener lugar tras la ceremonia y que impliquen algún tipo de servicio de hostelería y restauración, se ajustarán a lo previsto en el capítulo IV. 3. Lo previsto en este artículo será de aplicación a otras celebraciones religiosas de carácter social”*.

⁴⁴ BOE Núm. 159, de 06 de junio de 2020.

⁴⁵ Vid., cómo señala en su artículo 1: *“Queda prorrogado el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”*.

del derecho de libertad de culto y de asistencia a los lugares de culto (recogidos en el artículo 16 CE), así como del derecho a la libertad de circulación (regulado en el artículo 19 CE), puedan haberse visto restringidos o limitados e incluso prohibidos, suprimidos, suspendidos y/o anulados durante la situación de pandemia y Estado de Alarma que hemos vivido en los meses de marzo a junio.

Para el estudio de esta cuestión debemos acudir al artículo 55.1 CE que literalmente prescribe que la suspensión de determinados derechos fundamentales ("los reconocidos en los artículos, 17, 18 apartados 2 y 3, 19, 20 apartados 1, a) y d) y 5, 21, 28 apartado 2 y 37 apartado 2") solo es constitucionalmente admisible "cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución". Dicho esto, la deducción clara es que no es permisible la suspensión del derecho a la libre circulación del artículo 19 de la CE en el marco de un Estado de Alarma.

De otro lado, como ya se ha visto anteriormente, recordar que la LOEAES, en su art. 11, establece las medidas excepcionales que pueden ser adoptadas en el Estado de Alarma⁴⁶ y recoge entre ellas, en su letra a), "Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos". De esto que decimos, como resulta evidente, se deduce que sí puede limitarse, como medida excepcional, el derecho a la libre circulación del artículo 19 de la CE, en el marco de un Estado de Alarma. Este artículo fue además interpretado en Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el año 2016, la cual vino a decir: "la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario

⁴⁶ El tenor literal del artículo 11 es el siguiente: "Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes: a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos. b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias. c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados. d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad. e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto".

sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”⁴⁷. El Constitucional, en dicha sentencia de 2016 afirmaba también, por lo que se refiere al rango normativo de la disposición mediante la cual se declara el Estado de Alarma, que: “aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley. Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma”.

Ciertamente, hasta el momento, la escasa doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado de Alarma se reduce al ATC 7/2012, de 13 de enero y a la STC 83/2016, de 28 de abril, pronunciamientos ambos recaídos a propósito de la crisis de los controladores aéreos acaecida en diciembre de 2009. Esta doctrina constitucional dice claramente, en el fundamento jurídico octavo de la STC 83/2016, que “a diferencia de los estados de excepción y sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio”.

Llegados a este punto hay que señalar que ninguno de los Estados de Emergencia que pueden declararse en España (Estado de Alarma, Estado de Excepción y Estado de Sitio) amparan la suspensión del otro de los derechos que aquí estamos cuestionando, a saber, el derecho fundamental a la libertad religiosa.

Es cierto que no hay una relación de gradualidad entre los conceptos de limitación y de suspensión de derechos fundamentales. Una limitación no se convierte en suspensión porque sea particularmente intensa, resulte desproporcionada o cercene su contenido esencial. La diferencia entre la limitación y la suspensión de derechos fundamentales no es cuantitativa o de intensidad, sino cualitativa. La suspensión afecta a la vigencia del

⁴⁷ STC 83/2016, de 28 de abril.

derecho. La limitación no. La libertad de circulación de las personas es un derecho fundamental, al igual que la libertad religiosa, que, pese al Estado de Alarma, sigue vigente y vincula a los poderes públicos. Si el derecho estuviera suspendido, no regiría, es decir, no vincularía ni limitaría a los poderes públicos. En el Estado de Alarma sí rige y por ello la limitación ha de respetar los llamados límites de los límites de los derechos fundamentales: garantía del contenido esencial y principio de proporcionalidad⁴⁸.

6. REFERENCIA A LA SITUACIÓN MÁS RECIENTE Y ACTUAL

No se debe concluir este trabajo sin hacer una mención especial a la actualidad más reciente y a las cuestiones que han ido acaeciendo en los últimos meses e incluso días, con posterioridad a la finalización de aquel primer Estado de Alarma sufrido en nuestro país, cuando nos encontramos ya ante un nuevo y segundo Estado de Alarma decretado a finales del mes de octubre y que durará, según parece y se ha decretado, hasta el 9 de mayo de 2021.

En el mes de junio parecía que la situación de la pandemia del Covid-19 estaba bastante controlada. En los primeros días de dicho mes se decretó incluso una norma, cuyo objeto era establecer las medidas urgentes de prevención, contención y coordinación necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el covid-19, así como prevenir posibles rebrotes, con vistas a la superación de la fase III del Plan para la transición hacia una "nueva normalidad" y, eventualmente, la expiración de la vigencia del Estado de Alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus prórrogas: el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19⁴⁹.

Aunque, como consecuencia de lo vivido y de lo decretado en dicha norma, seguíamos inmersos en el camino a una "nueva normalidad", en la que no podíamos desprendernos de las mascarillas, de los geles hidroalcohólicos y de unas nuevas normas no escritas de convivencia que

⁴⁸ Vid., BACIGALUPO, M. (prof. Titular Decho. Administrativo de la UNED), *A vueltas con la licitud del confinamiento*: contacta@infolibre.es @infolibre. Publicada el 15/04/2020.
https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2020/04/15/a_vueltas_con_licitud_del_confinamiento_105861_2003.html

⁴⁹ BOE Núm. 163, de 10 de junio de 2020.

casi llegaban a prohibirnos el contacto físico con personas con las que no se conviviese, la situación había adquirido algunos visos de “normalidad” en otras cuestiones como era, por ejemplo, la libertad de circulación de los ciudadanos por la vía pública. En el camino hacia la “verdadera normalidad” que habíamos tenido en nuestras vidas antes de la aparición de esta pandemia se desarrollaban los meses de verano del año 2020.

A la vuelta del verano, por desgracia, empezamos a darnos cuenta que, en realidad, la pandemia seguía activa entre nosotros hasta tal punto que empezaron a producirse nuevas curvas ascendentes de casos positivos de contagiados llegando incluso a superar en el mes de octubre la curva de marzo.

Ante esta nueva situación, el Gobierno de la Nación se vio obligado a dictar el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2⁵⁰.

Como principal medida del mismo se adopta el nuevo concepto de “Toque de queda”, en el que se vuelve a limitar la libertad de circulación de las personas, en esta ocasión en horario nocturno entre las 23hrs. y las 6 hrs⁵¹.

Junto a esto, hay dos cuestiones que consideramos muy importantes y que entendemos que no podemos dejar de referir de este Real Decreto de 25 de octubre de 2020.

Por una parte, el hecho tan interesante por lo que a nuestra investigación se refiere de que, por primera y única vez en todas las normas que se habían venido dando en la situación de pandemia vivida, en este Real Decreto se ha señalado expresamente lo siguiente: *“Artículo 8. Limitación a la permanencia de personas en lugares de culto. Se limita la permanencia de personas en lugares de culto mediante la fijación, por parte de la autoridad competente delegada correspondiente, de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos. Dicha limitación no podrá*

⁵⁰ BOE Núm. 282, de 25 de octubre de 2020.

⁵¹ Artículo 5. *“Limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno. 1. Durante el periodo comprendido entre las 23:00 y las 6:00 horas, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades (...).”*

afectar en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa". Como vemos, en esta ocasión el legislador sí ha tenido en cuenta, por fin, expresamente, el salvaguardar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa. Habla de limitación, de lugares de culto, pero concluye dicho precepto señalando que, aunque se contemple una limitación "no podrá afectar al ejercicio de la libertad religiosa".

Y, por otra parte, cómo este Real Decreto, en varios de sus artículos, se refiere a las Comunidades Autónomas dando por hecho que son competentes para adoptar válidamente determinadas medidas para contener el COVID-19 aunque puedan suponer graves restricciones de los derechos fundamentales de cientos de miles de personas. Por ejemplo, el Artículo 2.2 señala: "En cada comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, la autoridad competente delegada será quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía, en los términos establecidos en este real decreto". De otro lado, el Artículo 5 del mismo, dedicado a la "Limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno", tras establecer en su apartado 1., como ya se ha señalado líneas atrás, el horario nocturno del "Toque de queda" en el que queda limitada la libertad de circulación de las personas (entre las 23 y las 6 h.), indica en su apartado 2: "2. La autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, que la hora de comienzo de la limitación prevista en este artículo sea entre las 22:00 y las 00:00 horas y la hora de finalización de dicha limitación sea entre las 5:00 y las 7:00 horas". Esta es otra muestra más de que el propio Gobierno de la Nación está delegando en las Comunidades Autónomas la gestión y la toma de decisiones, ya más en concreto, respecto de las cuestiones y dentro del margen que el propio Gobierno les permita, de algunas de las cuestiones que rodean a la propia gestión del Covid-19.

Aun habiendo señalado esto, y con la claridad que se observa en el planteamiento, somos conscientes de que en ese momento existe alguna tímida controversia doctrinal respecto a si las Comunidades Autónomas son o no competentes para adoptar válidamente algunas medidas para contener el Covid-19. Nuestra postura ha sido siempre la de defender la existencia de esta competencia autonómica (posición que se ha confirmado apenas 10 días después —el 3 de noviembre— con un nuevo Real Decreto dictado por el Gobierno de la Nación como ahora veremos), en contra de aquellos que han intentado esgrimir algunos argumentos para negarla. En esta línea, aunque el Gobierno de la Nación adoptaba dicho

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2, las Comunidades Autónomas, han decretado, tanto antes como después de este Real Decreto, diversa normativa con medidas más restrictivas y concretas para su territorio ante el ingente aumento de casos de contagios en sus demarcaciones.

Finalmente, como acabamos de señalar, a través del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el Estado de Alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2⁵², el Gobierno de España prorrogaba el Estado de Alarma hasta el 9 de mayo de 2021 y delegaba con claridad la gestión a las Comunidades Autónomas, perfilando un horizonte muy variado, con posibilidades de confinamientos municipales, provinciales y regionales.

En definitiva, a día de hoy, la situación en relación a la pandemia del Covid-19 aún no está controlada y sigue afectando a muchos ámbitos: religioso, social, cultural, económico, etc., llegando a limitar algunos derechos fundamentales de muchos ciudadanos, como la libertad religiosa y de culto del artículo 16 de la Constitución española, en relación con el derecho a la libertad de circulación del artículo 19 del mismo texto Magno.

7. CONCLUSIONES

Según ha podido comprobarse en este trabajo, el derecho a la libertad religiosa, el derecho a la libertad de culto y el derecho a la libre circulación de los ciudadanos, se han visto muy afectados por la pandemia mundial del Covid-19 que está entre nosotros desde los primeros meses de este año 2020 y aún continúa con más fuerza y virulencia quizás que en la primera oleada.

Como se ha explicado y analizado, el Gobierno dictó en nuestro país, el 14 de marzo de 2020, el Real Decreto 463/2020, cuya misión principal era reducir los contagios ocasionados por el virus, ya que su contagio se estaba produciendo muy rápidamente. La cuestión es que, ahondando un poco en el análisis de dicho RD 463/2020, se observa que el mismo limitaba, restringía y/o suspendía, suprimía, prohibía o anulaba los dere-

⁵² BOE Núm. 291, de 4 de noviembre de 2020.

chos fundamentales mencionados en el párrafo anterior, motivo por el que nos pareció tan importante e interesante realizar una investigación sobre todo ello.

Tras todo lo analizado y estudiado hemos podido alcanzar las siguientes conclusiones principales sobre el tema:

PRIMERA, Empezaremos señalando que, según se ha analizado en nuestro trabajo, el artículo 7 del Real Decreto 463/2020 venía a limitar con claridad la libertad de circulación de los ciudadanos ("*Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades (...)*"), cuestión que venía a afectar, también claramente, como se ha estudiado, a otro derecho fundamental importante en nuestro Estado de Derecho cual es el ejercicio del derecho a la libertad religiosa. A renglón seguido, el mismo Real Decreto, en su artículo 11, venía a condicionar la asistencia a los lugares de culto y las ceremonias religiosas a determinadas medidas de prevención *de contagio de la pandemia*. Lo que resulta claro de la conjunción de estos artículos es, por una parte, que en ningún momento se está prohibiendo la asistencia a tales lugares de culto, ni la celebración de las ceremonias mencionadas y, por otra parte, que en ningún momento se indica que los Templos tengan que estar cerrados. Dando un paso más, al señalar el último punto del mencionado artículo 7, de entre los supuestos en los que está permitido salir, "*h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente...*", creemos que se entiende con claridad que dicho artículo no muestra una lista cerrada de supuestos en los que las personas pueden circular por la vía pública y que, por tanto, se puede deducir de ello que podemos acudir a nuestros lugares de culto contemplando y cumpliendo, evidentemente, las medidas de prevención y de seguridad sanitaria e higiene necesarias y establecidas por las autoridades sanitarias para la prevención del COVID-19.

SEGUNDA, Por lo que se refiere a la cuestión estudiada en nuestro trabajo referente a si, durante la situación del primer Estado de Alarma vivido en nuestro país (de marzo a junio de 2020), se han limitado y/o restringido o, más aún, anulado, suspendido, suprimido y/o prohibido el derecho a la libertad religiosa (y con él el derecho a la libertad de culto) y el derecho a la libre circulación de los ciudadanos y si esto era legítimo o no, debe empezar señalándose una muy importante conclusión a la que hemos llegado en esta investigación, cual es que se ha podido comprobar que ninguno de los Estados de Emergencia que pueden declararse en España (Estado de Alarma, Estado de Excepción y Estado de Sitio) amparan la suspensión del derecho fundamental a la libertad religiosa. Esto que afirmamos lo ha venido a confirmar, muy recientemente, el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el segundo Estado de Alarma en nuestro país para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2, al que nos hemos referido cuando, hace pocas páginas, en el apartado anterior, nos hemos de-

dicado a analizar la situación más reciente y actual de la pandemia. En dicha norma, como hemos explicado con claridad, el legislador ha tenido en cuenta, por fin, expresamente, por primera y única vez en todas las normas que se han venido dando en la situación de pandemia vivida, el salvaguardar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa. Como hemos señalado, se habla de *"limitación a la permanencia de personas en lugares de culto"*, pero se concluye dicho precepto señalando que, aunque se contemple una limitación, la misma *"no podrá afectar en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa"*.

De otro lado, y por lo que se refiere al otro derecho fundamental que hemos analizado en nuestra investigación, a saber, el derecho a la libre circulación de los ciudadanos, se trata de saber si la medida de confinamiento de la población adoptada por el RD 463/2020 era o no proporcionada a la situación y acorde a la situación vivida o no⁵³. Por una parte, para el estudio de esta cuestión debemos acudir al artículo 55.1 CE que literalmente prescribe que la suspensión de determinados derechos fundamentales (*"los reconocidos en los artículos, 17, 18 apartados 2 y 3, 19, 20 apartados 1, a) y d) y 5, 21, 28 apartado 2 y 37 apartado 2"*) solo es constitucionalmente admisible *"cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución"*. Dicho esto, la deducción clara sería que no es permisible la suspensión del derecho a la libre circulación del artículo 19 de la CE en el marco de un Estado de Alarma. Por otra parte, la LOEAES, en su mencionado art. 11 establece las medidas excepcionales que pueden ser adoptadas en el Estado de Alarma⁵⁴ y recoge entre ellas, en su letra a), *"Limitar la circulación*

⁵³ *"Para algunos el confinamiento domiciliario no produce una mera limitación de la libertad de circulación de las personas (art. 19 CE), sino en realidad una auténtica suspensión de este derecho fundamental, pues anularía su contenido esencia":* Cfr., BACIGALUPO, M. *op. cit.*, https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2020/04/15/a_vueltas_con_licitud_del_confinamiento_105861_2003.html

⁵⁴ El tenor literal del artículo 11 es el siguiente: *"Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes: a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos. b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias. c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados. d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de*

o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos". De esto que decimos, como resulta evidente, se deduce que sí puede limitarse, como medida excepcional, el derecho a la libre circulación del artículo 19 de la CE, en el marco de un Estado de Alarma. Lo que sí señalaríamos, llegados a este punto, es que el señalado artículo 11 a) LOEAES acota la habilitación para limitar la libertad de circulación de las personas en el marco de un estado de alarma y que, teniendo esto en cuenta, nos parece dudoso que se pueda incluir en tal habilitación un mandato general de confinamiento domiciliario de la población. Bien, pues para continuar con este análisis hay que dar un paso más y observar que la propia LOEAES también prevé en su artículo 12.1 que "(e) *n los supuestos previstos en los apartados a) y b) del artículo cuarto, la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas (...)*". Es decir, que en los Estados de Alarma por crisis sanitaria cabe adoptar también, además de las medidas expresamente autorizadas por el artículo 11 LOEAES, todas aquellas otras medidas habilitadas por la legislación sanitaria y de salud pública. Si nos encaminamos a tales normas nos encontramos con el artículo 26.1 de la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986, de 25 de abril, LGS), el cual establece que "(e) *n caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas*". Asimismo, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (LO 3/1986, de 14 de abril, LOMEMSP), dispone que "(c) *on el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de*

artículos de primera necesidad. e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto".

carácter transmisible". De estas afirmaciones cabe apreciar que el margen de actuación que habilita la legislación sanitaria y de salud pública para la adopción de medidas excepcionales por "*riesgo inminente y extraordinario para la salud*" y "*con el fin de controlar las enfermedades transmisibles*" es muy amplio ("**cuantas se consideren sanitariamente justificadas**" y "*las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible*"). Por su parte, el artículo 28 d) LGS prescribe que "(s) e deberán utilizar las medidas que menos perjudiquen al principio de libre circulación de las personas y de los bienes, la libertad de empresa y cualesquiera otros derechos afectados", pero —siempre que "*se consideren sanitariamente justificadas*" y "**necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible**" — no se excluyen medidas que puedan llegar a comportar una limitación particularmente intensa de la libertad de circulación de las personas. Con todo lo dicho en esta segunda conclusión, estamos afirmando que, en nuestra opinión, el confinamiento ha sido una medida totalmente legal en el marco del Estado de Alarma vivido. Pero además, iríamos más allá señalando que también lo consideramos una limitación respetuosa del principio de proporcionalidad (proporcional en sentido estricto, dado que, ponderados los derechos y bienes en conflicto, el sacrificio que representa la limitación del derecho es razonablemente asumible en aras de la protección del derecho o bien constitucional que justifica la intervención), en el sentido de que "*es idónea para preservar otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos (derecho a la vida y a la integridad física, art. 15 CE; salud pública, art. 43 CE)*", así como necesaria, en tanto en cuanto "*no se conocen ex ante otros medios de intervención menos restrictivos de la libertad pero igualmente eficaces para la consecución del fin de interés general perseguido*"⁵⁵.

TERCERA: Parece mentira que hayamos tenido que llegar a una situación de rebrote de la pandemia acaecida en los meses de septiembre y, sobre todo, octubre de 2020, para que se venga a decretar en nuestro país un Real Decreto (el 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2, analizado con anterioridad en este trabajo) en el que, por primera y única vez, se recoja en uno de sus artículos expresamente que el ejercicio del derecho a la

⁵⁵ Idea en la que también estamos de acuerdo con lo afirmado por BACIGALUPO, M. *op. cit.*, https://www.infolibre.es/noticias/opinion/plaza_publica/2020/04/15/a_vueltas_con_licitud_del_confinamiento_105861_2003.html

libertad religiosa debe ser salvaguardado. A modo de conclusión, aunque se limite el derecho a la libre circulación de las personas y su permanencia en los lugares de culto, dicha limitación no puede afectar, en ningún caso, al ejercicio del derecho a la libertad religiosa.

CUARTA: Por el devenir de los acontecimientos acaecidos en los últimos momentos de la evolución de la pandemia del Covid-19 que estamos padeciendo, existe una pequeña controversia doctrinal respecto a si las Comunidades Autónomas son o no competentes para adoptar válidamente algunas medidas para contener el Covid-19. Se trata de dar respuesta a la pregunta ¿tienen las Comunidades Autónomas facultad de limitar determinados derechos fundamentales en caso de rebrote de la pandemia? Pues bien, esta pregunta habría que responderla teniendo en cuenta lo que señalábamos al analizar el apartado de la situación más reciente y actual, en el cual veíamos que, ante la situación de rebrotes y de falta de control de la pandemia, el Gobierno de la Nación se vio obligado a dictar el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que el Gobierno de España decretaba un segundo Estado de Alarma que, posteriormente, a través del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, sería prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021, para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2, el cual ha venido acompañado, desde antes y después de su aparición, por multitud de normativa que ha venido siendo aprobada por todas las Comunidades Autónomas de nuestro país con medidas más restrictivas y concretas para su territorio ante el ingente aumento de casos de contagios en sus demarcaciones. Visto esto, otra de las conclusiones de nuestro estudio es nuestra postura, que tan detenidamente hemos explicado anteriormente, en relación a esta controversia doctrinal defendiendo la existencia de dicha competencia autonómica, en contra de aquellos que han intentado esgrimir algunos argumentos para negarla, ya que los propios Reales Decretos del Gobierno de la Nación delegaban con claridad la gestión a las Comunidades Autónomas, perfilando un horizonte muy variado, con posibilidades de confinamientos municipales, provinciales y regionales como así está ocurriendo.

Finalmente, y con ello concluimos, debemos decir que sigue sin haber una solución a esta pandemia y que no se sabe cómo vamos a seguir evolucionando y solo nos queda preguntarnos ¿cómo vamos a terminar? y, sobre todo, ¿cuándo va a terminar todo esto? ¿tendremos algún día no muy lejano una vacuna que nos pueda ayudar a combatir este virus?

