

LOS MECANISMOS DE LIMITACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBRE CIRCULACIÓN

Nil López Palahí

Resumen: Este artículo analiza qué mecanismos son válidos para la limitación de los derechos fundamentales, haciendo especial énfasis en el derecho a la libre circulación, desde la óptica del conflicto de competencias reservadas por la Constitución Española para el Estado, así como la capacidad de las comunidades autónomas para aplicar medidas restrictivas de los derechos fundamentales y de las libertades públicas durante la pandemia.

Palabras clave: Limitación de derechos fundamentales, limitación de libertades públicas, derecho a la libre circulación, mecanismos constitucionales, conflicto competencial, estado de emergencia, COVID-19.

Abstract: This paper analyzes which mechanisms are valid for the limitation of fundamental rights, with special emphasis on the right to free movement, from the perspective of the conflict of powers reserved by the Spanish Constitution for the State, as well as the capacity of autonomous communities to apply restrictive measures of fundamental rights and public liberties during the pandemic.

Key words: Limitation of fundamental rights, limitation of public liberties, right to free movement, constitutional mechanisms, conflict of powers, state of emergency, COVID-19.

ARTICLE

La «libre circulación» por el territorio es un derecho fundamental reconocido en el art. 19 de la Constitución Española (CE), por cuanto establece: “*Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca [...]*”. En un mismo sentido, fuera del marco regulatorio de los Derechos Fundamentales y dentro de los principios que rigen el Título VIII de la Carta Magna (“De la Organización Territorial del Estado”), el art. 139.2 CE dispone: “*Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español*”.

En lo que se refiere a los Derechos Fundamentales –arts. 14 a 29 CE–, cabe destacar que éstos deben garantizarse en todo caso, si bien no son completamente ilimitados¹. Así, el art. 53.1 CE establece: “*Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título [arts. 14 a 38 CE] vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a) [por vía del recurso de inconstitucionalidad]*”. Si bien «sólo por ley» se puede regular «el ejercicio» y, en consecuencia, las limitaciones de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, el art. 81.1 CE no deja lugar a dudas sobre qué tipo de «leyes» pueden ahondar en las restricciones: “*Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas [...]*”.

En este sentido, la «reserva de ley orgánica», sobre el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, implica necesariamente que las limitaciones que se pretendan establecer cumplan con unos mecanismos de refuerzo democrático más rígidos que los exigidos para otro tipo de materias que pueden regularse por ley ordinaria, como es el de la necesaria aprobación por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Sin embargo, y volviendo al caso que nos ocupa –que es la limitación de la libre circulación–, las restricciones sobre este derecho fundamental que no estén previstas en la legislación orgánica que integra el ordenamiento jurídico español, no pueden aplicarse si no es por medio de los mecanismos constitucionales

¹ En este sentido: STC nº 2/1982, de 29 de enero, entre otras.

ARTICLE

previstos a tal efecto.

Con respecto a estos «mecanismos constitucionales limitativos de derechos fundamentales», antes de continuar, es necesario realizar una aclaración. El art. 55.1 CE establece: *“Los derechos reconocidos en los artículos [...] 19 [...] podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución”*. Este precepto se refiere expresamente a la «suspensión» de derechos en los casos tasados del estado de excepción o de Sitio, pero no entra a prohibir expresamente la «limitación» o «restricción» de los mismos por medio del estado de alarma². En este sentido, para conocer mejor el alcance de la limitación de derechos fundamentales en una situación de emergencia, hay que acudir al art. 116 CE y a la norma que lo desarrolla, que es la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAES).

Sin hacer pronunciamientos al respecto del estado de excepción y del estado de sitio, la «limitación» –que no la «suspensión»– de los derechos fundamentales prevista para el estado de alarma, contempla la restricción de la libertad circulatoria. A mayor abundamiento, dispone el art. 11.a) LOEAES: *“[...] 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”*.

La orden de confinamiento que se acordó por medio del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, vino a ser una limitación por medio de un mecanismo constitucional de la libertad circulatoria. El art. 7 (“Limitación de la libertad de circulación de las personas”) de este Real Decreto establecía en qué casos se podía circular *“por las vías de uso público”*, restringiendo la movilidad en los casos no previstos expresamente.

Sentado lo anterior, la pregunta que podemos plantearnos, ahora que ya no está vigente el estado de alarma y que por lo tanto no es de aplicación la limitación de la libertad circulatoria, sería ¿cómo pueden tomarse medidas de restricción de este derecho fundamental en un momento como el actual?

² La STC 83/2016, de 28 de abril, que estableció el control constitucional sobre la declaración del estado de alarma en el año 2010, determinó en este sentido: *“A diferencia de los estados de excepción y de 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”*.

ARTICLE

La respuesta a la cuestión puede inferirse de lo expuesto previamente. Sólo con la aplicación de los mecanismos constitucionales de los estados de emergencia³ o con la normativa limitativa de derechos fundamentales -leyes orgánicas- es posible limitar la movilidad de las personas en cualquier fórmula que se asemeje a la del «confinamiento».

Resuelto esto, entonces, ¿podría una comunidad autónoma decretar el confinamiento de la población, partiendo de la base de que esto supone limitar el derecho fundamental a la circulación? La réplica a ello sería negativa, puesto que tanto la aplicación de un estado de emergencia como del establecimiento de limitaciones de un derecho fundamental por ley orgánica, la competencia corresponde al Congreso de los Diputados⁴. Sin embargo, ello no obsta que puedan ejecutarse las previsiones en otro tipo de normas estatales o autonómicas integradas en nuestro sistema de Derecho, si bien estas no pueden afectar al contenido esencial del derecho que se limita.

Antes de concluir, es pertinente hacer una breve referencia al reciente Auto del Juzgado de Instrucción nº 1 de Lleida (en funciones de Guardia), de 12 de julio de 2020. Esta resolución judicial es la que acuerda, en su parte dispositiva, que no puede ratificarse la Resolución del Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya, por la que se adoptaban nuevas medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia del COVID-19 en los municipios de Lleida ciudad, Alcarràs, Aitona, La Granja d'Escarp, Massalcoreig, Seròs, Soses, Torres de Segre y en las entidades municipales descentralizadas (EMD) de Sucs y Raimat; habida cuenta de que las limitaciones de movilidad que se pretendían por parte del ente autonómico eran excesivamente restrictivas y que, para su aplicación eventual, la competencia dependía del Estado.

La resolución judicial no entra a analizar el fondo del conflicto competencial – aunque subyace en la fundamentación jurídica –, puesto que el argumento principal de la magistrada para desestimar la ratificación de las medidas es la «desproporcionalidad» de las mismas, sentenciando que se trata de una copia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y recordando que para adoptar estas medidas es necesaria la validación por parte del Congreso de los Diputados en sede de declaración de un nuevo estado de emergencia.

³ Entiéndase por «estado de emergencia» cualquiera de los estados previstos en el art. 116 CE: Estado de alarma, estado de excepción o estado de sitio.

⁴ Tal y como establecen los arts. 81 y 116 CE y relacionados.

ARTICLE

En resumen, si bien el debate jurídico está servido y varias de las voces autorizadas en Derecho Constitucional discrepan entre ellas⁵, según mi punto de vista es claro que cualquier medida encaminada a la limitación de los derechos fundamentales o de las libertades públicas, sólo puede llevarse a cabo por la vía de la declaración de un estado de emergencia o, en cualquier caso, por aplicación de una ley orgánica que prevea este tipo de restricciones, siempre y cuando se den las causas o escenarios exigidos para ello.

Fuera de estos casos, cualquier medida limitativa de derechos fundamentales podría suponer una contravención directa de lo previsto en la Constitución Española, hecho que comportaría su directa nulidad y la consiguiente inaplicación.

Entonces, ¿es posible decretar el confinamiento obligatorio de un territorio o parte de él, en el caso de que concurra una justa causa? La respuesta es sí, pero siempre dentro de los límites del Estado de Derecho.

⁵ Ruiz Castro, M. (13 de julio de 2020). «Constitutionalistas discrepan del auto de la jueza de Lleida», *El Periódico de Catalunya*.

URL:

<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20200713/constitucionalistas-discrepan-del-auto-de-la-jueza-de-lleida-sobre-confinamiento-8038334> [Consultado el 15 de julio de 2020].