



# Tutela judicial efectiva y estado de alarma para hacer frente a la covid-19

**Eduardo Sánchez Álvarez**

*Doctor en Derecho, profesor asociado.*

*Universidad de Oviedo*

[sanchezaeduardo@uniovi.es](mailto:sanchezaeduardo@uniovi.es) | <https://orcid.org/0000-0003-0794-4875>

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Íñigo del Guayo Castiella, don Gabriel Domenech Pascual, doña Susana García Couso, doña Ximena Lazo Vitoria, doña Eva María Menéndez Sebastián, don Vicente Moret Millás y doña Camino Vidal Fueyo.

## Extracto

Con la irrupción de la pandemia de la covid-19 en marzo de 2020, los poderes públicos se vieron obligados a arbitrar un estado constitucional de excepción en forma de estado de alarma. En este trabajo se busca un análisis expositivo y crítico de los efectos de esa declaración operada mediante el Real Decreto 463/2002, de 14 de marzo (previa reflexión sobre su naturaleza jurídica y alcance constitucional) sobre la Administración de Justicia y, particularmente, sobre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que la misma dispensa y presta.

**Palabras clave:** alarma; Constitución; covid-19; judicial; efectiva.

Fecha de entrada: 01-06-2020 / Fecha de aceptación: 18-09-2020

**Cómo citar:** Sánchez Álvarez, E. (2021). Tutela judicial efectiva y estado de alarma para hacer frente a la covid-19. *Revista CEFLegal*, 244, 51-88.



# Due process of law and state of alarm to tackle covid-19

Eduardo Sánchez Álvarez

## Abstract

With the outbreak of the covid-19 pandemic in March 2020, the public authorities were forced to arbitrate a constitutional state of emergency in the form of a state of alarm. This paper seeks an expositive and critical analysis of the effects of this declaration declared by Royal Decree 463/2020, of March 14 (after reflection on its legal nature and constitutional scope) on the Administration of Justice and, particularly, on the fundamental right to effective judicial protection which the same dispensation and provision provides.

**Keywords:** alarm; Constitution; covid-19; judicial; effective.

**Citation** Sánchez Álvarez, E. (2021). Tutela judicial efectiva y estado de alarma para hacer frente a la covid-19. *Revista CEFLegal*, 244, 51-88.





## Sumario

1. Introducción
  2. Marco normativo en liza y doctrina del Tribunal Constitucional: ¿riesgos razonables de inconstitucionalidad?
    - 2.1. Perspectiva jurídico-positiva
      - 2.1.1. Consideraciones generales
      - 2.1.2. Consideraciones específicas concernientes al estado de alarma
    - 2.2. Interpretación del estado de alarma en la doctrina del Tribunal Constitucional
    - 2.3. Valoración constitucional del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo
  3. La tutela judicial efectiva. Mención ubicativa
  4. Tutela judicial efectiva y estado de alarma
    - 4.1. Regulación
    - 4.2. Valoración crítica
    - 4.3. Modulaciones (a la modulación)
  5. El día después. Reactivación a la espera de un tsunami
  6. Apunte conclusivo
- Referencias bibliográficas



## 1. Introducción

Un virus de nuevo cuño surgido en la lejana China, expandido con pasmosa facilidad por el resto del globalizado mundo mediante aviones y personas a las que utiliza de vector de propagación, también ha llegado a nuestro país, provocando una nueva y contagiosísima enfermedad, la covid-19.

Las medidas adoptadas por los poderes públicos para capear la situación e intentar frenarla han sido inéditas para la inmensa mayoría de las generaciones vivas: parón económico prácticamente integral, confinamiento domiciliario en casi todos los países del mundo, articulación de regímenes de excepción... Este aldabonazo que la Historia nos ha puesto delante nos recuerda la consustancial fragilidad del ser humano, que sigue expuesto al albur de la Naturaleza y sus inderogables reglas, por mucho que pensemos que nuestro desarrollo tecnológico nos hace invulnerables a avatares que erróneamente parecían cosas lejanamente pasadas y distantes.

Este fenómeno es analizable desde todas las ópticas posibles. Su transversalidad sobre nuestro devenir cotidiano lo justifica. Y así habremos de proceder desde nuestros campos de conocimiento respectivos buscando reflexionar, valorar y también aprender sobre aspectos que mejorar e integrar en nuestros protocolos cara a eventuales episodios análogos que, en el futuro, pudieran volver a presentarse.

No se busca con estas páginas una indiciaria reflexión acerca de las consecuencias de la pandemia de la covid-19 desde otra óptica que no sea la jurídica. Y, más acotadamente, la valoración a partir de la articulación en España de un estado de emergencia constitucional, en forma de estado de alarma, y su adaptación pacífica a los imperativos y postulados constitucionales. Aun en una crisis de esta envergadura, el Estado de derecho sigue vigente. Debe hacerlo, si acaso con más razón de ser e intensidad que nunca; dado que la protección de la salud pública corresponde a la autoridad competente, pero sirviéndose siempre y en todo caso o supuesto de las reglas prefijadas por el Estado de derecho, que cupularmente encarna la Norma constitucional.

Concretamente, se anhela exponer y valorar cómo ha respondido a este azote uno de los poderes del Estado, la Administración de Justicia, manifestación drásticamente estatal que alberga y dispensa el tratamiento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva

que previene el artículo 24 de nuestra Constitución (CE). Justamente en estos momentos es cuando debe analizarse la fortaleza constitucional, su capacidad de brindar adecuada respuesta jurídica a una sociedad que atraviesa una crisis de tal calado y que la necesitará ante la avalancha de problemas económicos, sociales, administrativos... que la epidemia dejará tras de sí.

## 2. Marco normativo en liza y doctrina del Tribunal Constitucional: ¿riesgos razonables de inconstitucionalidad?

Con carácter previo a la concreción al supuesto de crisis vigente, es necesario balizar el sustento jurídico que se ha predeterminado para abordar situaciones como la que se halla en curso. Esa urdimbre es doble.

De un lado, habremos de considerar las previsiones jurídico-normativas contenidas en la propia CE y su normativa de directo desarrollo (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio; LOAES, en lo sucesivo). Y, con pretendida sujeción en ese basamento, la promulgación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19 (RDAL, a partir de ahora), quien a su vez arbitra una cascada de disposiciones normativas ulteriores de desarrollo y concreción jurificada de todo ese rosario de medidas que se fueron adoptando, entre las que se hallarán las concernientes al sistema judicial.

De otro, tendremos que tener en cuenta la doctrina que sobre la figura del estado de alarma ha tenido ya ocasión de formular nuestro Tribunal Constitucional (TC), en su Sentencia (STC) 83/2016, de 28 de abril y, previamente, en su Auto (ATC) 7/2012, de 13 de enero.

### 2.1. Perspectiva jurídico-positiva

En perspectiva puramente legislativa, resulta evidente que constituye punto de partida de la regulación de este derecho constitucional de excepción el artículo 116 de la CE, previendo que «una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes». Hay dos acotaciones esenciales implantadas ope CE que deben tenerse presentes:

- En primer término, ex artículo 116.5 de la CE, no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el referenciado artículo, quedando automáticamente convocadas las cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado –subráyese, *infra*–, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

- En segundo, a tenor del artículo 116.6 de la CE, 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.

Hemos de reseñar que el paradigma constitucional no pauta una graduación, un orden de menor a mayor en intensidad de estados excepcionales pero dentro de un mismo proceso, sino un ramillete de supuestos que, cualitativamente, resultan dispares: estado de alarma para situaciones históricas de origen principalmente natural o tecnológico; estado de excepción si se altera el orden público sin que esperablemente sea embridable por los mecanismos ordinarios; y estado de sitio si lo que se afecta es el orden constitucional y, eventualmente, la propia subsistencia del Estado. Las consecuencias y medidas apegadas a cada tipología serán, correlativamente, diferentes. A la luz del artículo 116 de la CE, como bien indica Cruz Villalón (2004),

el constituyente de 1978 se mostró tradicional al configurar como pieza esencial de la constitución de excepción el instituto de los estados excepcionales configurado por el constitucionalismo continental del XIX. Optó así por un esquema de tres estados excepcionales en respuesta a otras tantas emergencias de distinto orden, más que de distinta gravedad (p. 190).

Su desarrollo, en los términos constitucionalmente prefijados, lo ofrece la LOAES. Se trata de una norma capital a la hora de encarar el análisis de este derecho constitucional de excepción al que nos estamos refiriendo, dado que «ha recibido de parte del constituyente una posición de privilegio por cuanto, sin ella, las disposiciones constitucionales de excepción [...] se hallaban en suspenso, como derecho constitucional excepcionalmente no inmediatamente aplicable» (Cruz Villalón, 1981, p. 93). De hecho, la LOAES cumplimenta múltiples objetivos: identifica las diversas situaciones motivadoras de un estado excepcional, instrumenta cómo se formaliza cada uno de ellos, y finalmente pauta las consecuencias que esas adopciones proyectan sobre el ordenamiento jurídico.

### 2.1.1. Consideraciones generales

No podemos perder de vista en ningún momento que, a pesar de preverse y reglarse pensando en supuestos realmente graves, catastróficos y delicados para la sociedad y el Estado, el artículo 116 de la CE erige una norma más de las que se integran en ese corpus jurídico-normativo. Seguimos hallándonos ante el imperio de la Constitución, por más que se proyecte hacia momentos singularmente críticos que podemos atravesar, como estamos ahora comprobando. Así pues, siguiendo a Aba Cotoira, si la CE es «atendiendo a su naturaleza jurídica y política, norma jurídica primaria a la que están subordinadas todas las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico», lo que obliga «indefectiblemente –a que– haya de quedar protegida jurídicamente, a través de las garantías jurídico-constitucio-

nales», también es absolutamente consustancial a su posición cupular en el sistema jurídico prever los «mecanismos necesarios para poder hacer frente a situaciones de anomalía democrática con el único fin de restablecer el orden público democrático».

Se constitucionalizan también, consecuentemente, normas que suponen un derecho de excepción, dado que tienen por teleología la resolución y superación de episodios igualmente excepcionales que el derecho ordinario no es capaz de enfrentar. Se exterioriza así un derecho, un conjunto de previsiones normativas, «que legitima la respuesta del Estado para protegerse, ya sea previendo ya sea sancionando, pero que ofrece los medios jurídicos necesarios para su protección y permanencia». La existencia de esta serie de normas, constitucionalmente habilitada, persigue en última instancia el mantenimiento del «imperio de la ley, la separación de poderes y el reconocimiento y garantía de los derechos y libertades de la ciudadanía», entre los que resplandece con especial brillo la tutela judicial efectiva, por supuesto (Aba Cotoira, 2011, pp. 315-316).

Que se decrete un estado excepcional, por consiguiente, queda justificado en que concurre una necesidad constitucional. Sus consecuencias principales radicarán en la suspensión de ciertas garantías constitucionales (no en su eliminación) desde un claro y forzosamente quirúrgico criterio de proporcionalidad y con sujeción al principio de necesidad, que lógicamente insufla al derecho de excepción. Igualmente, esas determinaciones únicamente habrán de regir por el tiempo estrictamente preciso para superar la crisis que se afronta, decayendo tan pronto se encarrile esa situación acaecida, volviendo a la normalidad y a su correspondiente derecho preexistente que retoma su pleno valor y eficacia. Las medidas y su duración, vista la legislación positiva, «serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará en forma proporcionada a las circunstancias» (art. 1.2. LOAES). Téngase en cuenta que bajo ningún concepto un estado excepcional suspende o deja sin contenido al estado de derecho. Más bien al contrario, habrá que extremar en su curso cautelas y garantías. La normatividad regirá siempre, sea excepcional u ordinariamente, en cánones y recintos absolutamente constitucionalizados.

Así pues, las modificaciones que el Derecho de excepción opera en el derecho ordinario, CE incluida, son ocasionalmente severas, pero han de permanecer como puntuales, las estrictamente necesarias en orden a sofocar la situación de crisis nacida. Ello implica, acto seguido, que el derecho ordinario quede primordialmente incólume a lo largo del curso de la emergencia. La afectación de lo común, existiendo llamativamente, ha de ser la excepción dentro de estos estados.

Este conjunto de estados de excepción erige

una institución constitucional o legal que adquiere vigencia ante el surgimiento de situaciones de excepcionalidad, siendo de aplicación un conjunto de normas con vigencia limitada en el tiempo, lo que dure la situación excepcional, que van

a desplazar a las normas ordinarias de Derecho común, cuya justificación reside en la necesidad de proteger el sistema constitucional (Aba Catoira, 2011, p. 319).

Pero, se insiste, al tratarse de normas regladas y prevenidas en la CE forman parte integrante de la misma. Para su aplicación tiene que concurrir algún supuesto de excepcionalidad que requiriera acudir a ellas, en los términos asimismo predefinidos por la Norma Suprema. Se estaría ante supuestos de anormalidad constitucional, pero constitucionalizados, es decir, sin ser capaces de subvertir o suspender la pujanza constitucional. El tenor del artículo 55 de la CE deja entrever de manera bastante diáfana que adentrarnos en uno de estos estados excepcionales no permite una suspensión constitucional. Esa suspensión alcanza exclusivamente a los derechos que se enumeran en el referido precepto *–numerus clausus–* en los casos de estado de excepción y de sitio *–nótese, a contrario, no en un estado de alarma, infra–*<sup>1</sup>.

Otra idea que debe subrayarse de forma señera radica en que, dado que la constatación y declaración de esos estados de excepcionalidad conlleva poderes asimismo extraordinarios conferidos a determinados órganos constitucionales, deben ejercitarse con una formidable medida. Su alcance tiene que quedar forzosamente acotado, operando como límite la pronta solución de la crisis surgida y teniendo por objeto el más inmediato retorno a la normalidad constitucional. En correlato, afectados eventualmente los derechos ciudadanos en el desenvolvimiento de esa situación de excepcionalidad, ha de asegurarse sin duda el normal funcionamiento institucional, y lo que es más importante, las garantías de control, fiscalización y revisión del obrar administrativo (cfr. p. ej. art. 106.1 CE) que, desde luego, no se disipan en estas situaciones. Antes al contrario, han de amurallarse habida cuenta de que se confieren los referidos poderes gubernativos reforzados. En efecto, el ejercicio del poder, fortalecido o concentrado, continúa reciamente sujeto a controles jurídicos. La discrecionalidad, como no puede ser de otra forma, queda volatilizada sin que sea válido acudir a ella bajo la excusa de la tribulación en desarrollo: una situación excepcional no abre constitucionalmente la génesis de recintos afóticos, exentos de ser controlados y revisados. Lo que nunca está excepcionado es el Estado de derecho, y muy cualificadamente su control de legalidad: permanecen expeditos tanto el control jurisdiccional de actos y disposiciones de las diversas Administraciones públicas como el derecho de los ciudadanos a ser resarcidos por los daños y perjuicios que en esos periodos sufran por actos que no les sean imputables.

No en vano, según ya adelantábamos más arriba, dados los artículos 116 de la CE y 1.4.º de la LOAES, su declaración *«no interrumpe –ius cogens– el normal funcionamiento de los*

---

<sup>1</sup> «Las únicas excepciones al normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado, así como la vigencia de los derechos fundamentales con las expresamente previstas o salvadas en la misma norma constitucional, arts. 55.1, 116 y 117.5 CE. Más allá de ello hay que hablar de Constitución resistente a la excepción o a prueba de excepción» (Cruz Villalón, 1981, p. 112).

poderes constitucionales del Estado», como sin duda, traído al terreno que aquí tratamos, lo es el judicial ex título VI de la CE. En suma, adentrarnos en uno de esos estados no transforma de manera significativa el funcionamiento usual de los poderes estatales, únicamente puede condicionarlos de forma puntual y, ciertamente, tangencial.

## 2.1.2. Consideraciones específicas concernientes al estado de alarma

En el concreto supuesto del estado de alarma, el presupuesto fáctico que lo habilita radica en una emergencia de tipo no político, rasgo que lo individualiza respecto a los otros dos estados excepcionales. El legislador orgánico lo engarza a la respuesta que deba dar el Estado a una catástrofe, bien natural, bien tecnológica. En este caso, la LOAES prevé medidas como la posible limitación de la circulación o de la permanencia en lugares determinados, las requisas temporales, el límite en el uso de servicios, la impartición de órdenes para asegurar el abastecimiento, medidas específicas contra enfermedades infecto-contagiosas, intervención de empresas y la movilización de su personal a fin de asegurar su funcionamiento (arts. 11 y 12).

Entonces, se colige que el estado de alarma se diferencia de forma ciertamente expeditiva de los estados de excepción o de sitio en su génesis fáctica. Y justamente porque nace de una catástrofe natural o tecnológica, que no política, no supone legislativamente la suspensión de ningún derecho, sino que solamente permitiría «la adopción de determinadas medidas de limitación, requisa e intervención» (Aba Catoira, 2011, p. 330)<sup>2</sup>. Ciertamente, la misma formulación de este estado excepcional, de su contenido y consecuencias aparejables, presenta ambigüedades innegables, un poso reseñable de inconcreción. Esa nebulosidad, tanto en las causas determinantes que, teniendo carácter no político, resultan quizás demasiado amplias cuanto en las medidas que su adopción permite, añade interferencias a su recia aprehensión. De hecho, hasta ahora, se ha acudido a este mecanismo tanto para un avatar tan concreto como un conflicto colectivo de controladores aéreos que obstaculizan el tráfico aeronáutico (Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo)<sup>3</sup>, cuanto para hacer frente a una epidemia globalizada que se ha llevado por delante

<sup>2</sup> Conforme apunta Cruz Villalón (1981, p. 97), «el estado de alarma quería ser, pues, varias cosas a la vez. De un lado, el instrumento de respuesta frente a las grandes catástrofes, tanto las más tradicionales como las que hoy pueden amenazar a una sociedad altamente tecnificada; de otro lado, la primera respuesta frente a una emergencia de orden público. Y [...] también servir para hacer frente a situaciones de conflictividad social directamente influyentes sobre la vida de la comunidad [...] pasando a ser una serie taxativa de cuatro supuestos: catástrofes, crisis sanitarias, paralización de servicios públicos esenciales y situaciones de desabastecimiento».

<sup>3</sup> En detalle sobre este concreto supuesto, *vid.* Vidal Prado y Delgado Ramos (2011).

no solamente algo tan banal como los viajes, sino la vida de decenas de miles de personas y ha hecho enfermar a centenares de miles de ellas (RDAL)<sup>4</sup>.

Está claro que hemos de hallarnos ante una crisis con derivada social, que conlleve alteraciones mínimamente significativas para el devenir colectivo habitual pero que, por no nacer de una conflictividad política, en realidad no comprometa la existencia y permanencia del Estado y su coraza jurídica como tal.

Lo que parece indudable es que un estado de alarma no permite la suspensión de derecho constitucional alguno, como tampoco una redistribución alterativa de poderes entre las instituciones del Estado. Lo que habilita serían limitaciones en los mismos. El matiz no es precisamente sencillo: ¿hasta dónde una acotación parcial de un derecho subjetivo supondría una limitación y a partir de cuándo implicaría una suspensión que, a su vez, inconstitucionalizaría un estado de alarma de adoptarse en su curso? Si nos centramos en la libertad de circulación, precisamente muy llamativa en el estado de alarma gestado por la covid-19, el artículo 11 a) de la LOAES prevé que en su desarrollo quepa «limitar la circulación o permanencia de personas y vehículos», mientras el artículo 20.1 para el estado de excepción refiere que devenga factible «prohibir la circulación de personas y vehículos». En detalles tan fronterizos y sutiles como el indicado radicaré la ponderación última de constitucionalidad de la determinación adoptada por el RDAL<sup>5</sup>.

## 2.2. Interpretación del estado de alarma en la doctrina del Tribunal Constitucional

A lo largo del periodo democrático, por fortuna, solamente hemos tenido ocasión de experimentar un par de estados de alarma (*supra*). El TC ha llegado a enjuiciar el primero de ellos, vía recurso de amparo, mediante la STC 83/2016, de 28 de abril. De la doctrina allí contenida pueden entresacarse algunos aspectos significativos.

En su fundamento jurídico –FJ– segundo, se acota el objeto de enjuiciamiento. La cuestión nuclear, novedosa y de relevancia constitucional intachable, radica en la

---

<sup>4</sup> No podemos evitar dejar indicado que, paradójica y antitéticamente, los dos estados de alarma activados hasta el verano de 2020 en el periodo constitucional han tenido por elemento muy destacado la movilidad ciudadana y, por tanto, el derecho fundamental del artículo 19 de la CE: bien para asegurarla (viajes aéreos), bien para limitarla prácticamente en absoluto (crisis sanitaria con confinamiento domiciliario).

<sup>5</sup> De no superarse ese juicio de constitucionalidad, tendríamos ante nosotros una encrucijada jurídico-constitucional tremendamente peliaguda, que habría provocado al socaire de la crisis de la covid-19 una enorme involución a un camino de reconocimiento y protección de derechos y libertades durante los últimos 40 años. La cascada de impugnaciones ciudadanas a sus resultados, además, colaboraría a un incremento mayor del colapso de la Administración de Justicia, llamada a declarar y reparar esas actuaciones administrativas que resultaran espurias y arbitrarias, contrarias a nuestras reglas de ordenación social...

fiscalización jurisdiccional, con la consiguiente delimitación de nuestro Ordenamiento, de los ámbitos propios de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción constitucional de los reales decretos por los que se declara el estado de alarma y se acuerda su prórroga [...], lo que, a su vez, presenta una indudable incidencia en el contenido del derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva [nótese] en defensa de sus derechos e intereses legítimos, en la vertiente primigenia de este derecho, esto es, la de acceso a la Jurisdicción *–infra–*.

Ciertamente, ello se anuncia teniendo en cuenta que el derecho referido «al ser un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que haya establecido el legislador para cada sector del ordenamiento procesal» (FJ 4.º, e *infra*).

Bien, la primera idea que se extrae del razonamiento del TC consiste en despejar, ante todo, «el rango o valor de los citados reales decretos» (FJ 6.º). Como ya se señala en la STC 49/2008, de 9 de abril, «los problemas relacionados con el sistema de fuentes solo pueden abordarse partiendo del concreto contenido de la regulación contenida» (FJ 6.º). Atendiendo también a lo explicitado en el ATC 7/2012, de 13 de enero, resulta que tanto la CE como la ley orgánica reguladora del TC

han querido acotar un *genus* de normas, decisiones y actos, del que serían especificaciones, además de la propia ley parlamentaria, otras fuentes en parte equiparadas a la misma por la propia Constitución, así como algunos otros actos, decisiones o resoluciones no identificados como tales ni en la Constitución ni en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, pero que sí gozarían de aquel valor o rango, [siendo] de subsumir también en la misma aquellas decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente. Si la Constitución y el Ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico rango o valor de ley (FJ 3.º).

Así pues, «las locuciones valor de ley, rango de ley o fuerza de ley no quedan exclusivamente circunscritas en nuestro Ordenamiento a actos o decisiones de origen parlamentario», que en el caso del decreto que declara el estado de alarma «se trata [...] de una competencia atribuida al Gobierno en su condición de órgano constitucional, no de órgano superior de la administración» (FJ 10.º). En fin,

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 [...] 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 (FJ 10.º, nuevamente).

Esclarecida la primera incógnita concerniente al valor normativo del decreto en cuestión, ya se exterioriza el segundo de los jalones a considerar: los efectos que la adopción de esta declaración, formulada jurídicamente como se ha expuesto, conlleva. En efecto,

la decisión gubernamental por la que se declare [...] no se limita a constatar el presupuesto de hecho habilitante de la declaración de dicho estado [...]. Establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara [...]. Dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos –destáquese y reténgase–. La decisión gubernamental viene así a integrar [...] sumándose a la Constitución y a la Ley Orgánica 4/1981, el sistema de fuentes del Derecho de excepción, al complementar el Derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado. Y esa legalidad excepcional [...] desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo de aplicabilidad a determinadas normas [sic] (FJ 10.º, una vez más).

En consecuencia, se provocan «excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas [sic, de nuevo] del Ordenamiento vigente, incluidas [...] determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria» (ATC 7/2012, de 13 de enero, FJ 4.º).

En resumen, extraemos de la exégesis del TC sobre esta figura constitucional que el decreto que declara y establece el estado de alarma cuenta con fuerza o valor de ley, luego con aptitud constitucional para afectar a otras normas con ese rango, desplazándolas durante su vigor en su aplicación ordinaria. Pero, en cualquier caso, se trata de excepciones *pro tempore*, como lo es el propio estado de alarma, justificadas desde la proporcionalidad y la mesura en la medida en que las diversas autoridades concernidas no puedan desplegar desde esa legalidad ordinaria y sus poderes asimismo ordinarios la situación de crisis, emergencia o anormalidad acaecida. Obviamente, *a contrario sensu*, esta norma jurídica no cuenta con capacidad derogadora de elementos normativos preexistentes en el ordenamiento que no queden intensamente conectados a esas imposibilidades, que no guarden relación directa y profunda con el acometimiento y superación de la catástrofe en curso y que, entonces, han de hallarse a pleno rendimiento dado que su vigencia, aun temporalmente, no ha resultado impactada por las circunstancias cuyo combate se juridifica en el decreto de alarma a través de la correspondiente batería de medidas de contrabalanceo.

Además, reiteraremos que un estado de alarma no puede suspender ningún derecho fundamental, pero sí puede permitir la adopción de medidas que acarreen limitaciones o restricciones momentáneas a su ejercicio –*supra*–.

### 2.3. Valoración constitucional del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo

Si lo que irrumpió entre nosotros es una crisis sanitaria sin precedentes, considerando todas las apreciaciones que hemos sintetizado en los párrafos precedentes, parece evidente que la autoridad gubernativa identificó atinadamente la causa que habría que activar la implementación de un estado excepcional, es decir, en este caso un estado de alarma. El problema no llega en el diagnóstico, sino en las consecuencias y medidas que su adopción puede conllevar y que, evidentemente, no son ilimitadas y han de acompañarse con máxima fidelidad al catálogo que para cada uno de esos estados previene escrupulosamente la LOAES<sup>6</sup>.

En nuestra opinión, la clave de constitucionalidad del RDAL estriba en efectuar ese juicio no de la idoneidad del estado de alarma como categoría jurídica, sino de la inclusión de las medidas a su amparo tomadas ajustadas a la proporcionalidad con la situación; léase, si los objetivos de acometimiento y superación de la crisis serían alcanzables por otras vías, igualmente normativizadas, que resultaran menos dañosas a derechos constitucionalizados, incluidos los de índole fundamental igualmente afectos.

Y dentro de este aspecto neurálgico, a su vez, se alza prominente la necesidad de concluir si se han limitado o suspendido *de facto* alguno de esos derechos. Si lo que se ha hecho ha consistido en una subversión del mandato constitucional y orgánico, rebasando

---

<sup>6</sup> Indica Urrutia Sagardia (2020) que «las medidas que se contienen en el Real Decreto 463/2020 son las consideradas por el Gobierno y expertos como las imprescindibles para hacer frente a la situación creada por la expansión del virus, las considera proporcionadas en relación a la gravedad y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55 CE), si bien, realmente, este es un Real Decreto que establece las bases sobre las cuales las autoridades competentes (Gobierno y Ministros) van a dictar órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que sean necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios a los ciudadanos, es decir, día a día iremos conociendo qué disposiciones se dictan, con su alcance y efectos» (p. 33). Así las cosas, no solamente cabe destacar que la autoridad gubernativa afirme la licitud de su obrar como proclama sin mayor respaldo justificativo, sino que extiende la necesidad de valoración de ajuste a la legalidad constitucional y orgánica del contenido del elenco de medidas que se irán tomando más allá del propio RDAL, redactado en muchas ocasiones con vaguedad e imprecisión (qué entender, por ejemplo, por «productos de primera necesidad» cuya adquisición justificaría la rotura puntual del confinamiento domiciliario), hasta todas las disposiciones ulteriores que, a su abrigo, se fueran dictando. Además, entendemos, por pura jerarquía normativa, que esas normas infralegales habrían de permanecer inequívocamente sujetas a las normas de rango legal que no hayan sido momentáneamente removidas por el RDAL.

esos linderos sutiles y escurridizos pero sólidamente existentes y predeterminados, no se superaría un juicio positivo de constitucionalidad. De otro modo, no es asumible que se hubiera modulado aun temporalmente un régimen de derechos y libertades sujeto a limitaciones (estado de alarma) por una regla general de limitaciones que estuvieran puntualmente excepcionadas (que requeriría un estado de excepción, no *a limine* por tratarse de una crisis sanitaria en cuanto presupuesto fáctico habilitante, sino *ex post facto*, teniendo presente qué medidas se adoptan si se estiman las convenientes en la emergencia surgida). Entendemos, particularmente, que la duda razonable existe. Si se confina a la población, está claro que su libertad deambulatoria en cuanto derecho fundamental está afectada. ¿Qué ha sucedido en este caso? ¿Limitación o suspensión? ¿Dónde encajar una regla general de confinamiento si existen puntualísimas excepciones? ¿Si la limitación es tan extensa e intensa, no entra aun colateralmente en el ámbito suspensivo? ¿Aunque sean eficaces, tal vez las únicas de hecho, pueden tomarse medidas de ese cariz comprometiendo derechos fundamentales sin la cobertura jurídica adecuada? Otro tanto puede plantearse respecto a los derechos de reunión, manifestación, libertad religiosa...

Sin juzgar la gravedad de la epidemia desatada y la innegable necesidad de tomar medidas drásticas para hacerle frente y evitar su imparable diseminación, ¿es irracional plantearse que se ha producido una aplicación exorbitada de lo que ha de ser un estado de alarma? A nuestro juicio, no. Si entre las determinaciones adoptadas se halla, por ejemplo, la generalizada limitación, tan honda que roza o se adentra en la suspensión de derechos fundamentales (libertad de circulación, por mantener el ejemplo principal del que nos hemos servido), ¿no queda conculcado potencialmente el artículo 55.1 de la CE? No cuestionamos que deba protegerse sin ninguna cortapisa la vida y la salud pública (fondo), pero las medidas que al efecto se implementen, excepcionales mas sujetas a la CE (*supra*), deben tomar la formulación jurídica adecuada (forma), dado que el Estado de derecho también es, tantas veces, formas y procedimientos que exteriorizan el cumplimiento de garantías. El fin no justifica los medios, ambos deben hallarse perfectamente compatibilizados. En caso contrario, podríamos asomarnos al abismo de la arbitrariedad, a la consumación de la inseguridad jurídica, generando en consecuencia nuevas conculcaciones a principios igualmente constitucionalizados (sin más, art. 9.3 CE) y sufrir el riesgo de la disipación de una Norma Suprema, que lógicamente ha de ser interpretada y aplicada como una unidad sistémica. Como con reiteración ha señalado el TC, siempre ha de tenerse presente

la importancia de la interpretación sistemática, consecuencia del principio de unidad de la Constitución –STC 179/1994, de 16 de junio–, pues esta es un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás, es decir, de acuerdo con una interpretación sistemática –STC 5/1983, de 4 de febrero– (STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5.º).

Por eso planteamos que el análisis de este espinoso asunto debe ser bidireccional. No se trata solamente de ceñirnos al presupuesto habilitante con una automaticidad irreflexiva (crisis sanitaria, *ergo* estado de alarma). Es necesario mantener hermenéuticas completas,

expandidas, sinalagmáticas y, por qué no, de retorno o inversas; que se extiendan a las medidas que han de ser tomadas, que valoren si una crisis sanitaria también puede ser un problema de orden público, que sea capaz de alterar su mantenimiento en condiciones de habitualidad. Lo que no se estima admisible es aprovechar solamente el mecanismo activador para luego adoptar, sin salirse de la categoría jurídica aparentemente coadyuvante, medidas que exceden tal institución. Si enfrentarse a una epidemia de una enfermedad infecto-contagiosa impide la salvaguarda convencional del orden público (sanitario en esta ocasión, pero la modulación sería un puro epíteto), y requiere determinaciones que limiten derechos en los términos del artículo 55.1 de la CE (libertad de ambulatoria, *supra*), ¿no debería haberse declarado un estado de excepción?

El tratamiento que se ha dado, específicamente, al derecho a la tutela judicial efectiva por el RDAL ha entroncado con esa línea genérica que postulamos en orden a su cierto cuestionamiento. Una vez esbozado el marco genérico en que surge esta particularidad, a ella nos ceñimos a partir de ahora.

### 3. La tutela judicial efectiva. Mención ubicativa

Nos queremos referir en este trabajo al concreto derecho fundamental que prevé el artículo 24.1 de la CE, una tutela judicial y efectiva. Repasemos fugazmente cuál es su contenido y alcance para encuadrar mejor los estándares constitucionales a los que habemos de atenarnos, por jerarquía normativa (arts. 9.1 CE y 5.1 de la Ley orgánica del Poder Judicial –LOPJ– de consuno) con independencia de que se declare un estado de alarma.

Si se proclama la viveza de un Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE), cuyos poderes públicos se ven obligados a promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, con remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 CE), de inmediato se hace perentoria la implantación de una Administración de Justicia eficaz, eficiente, rápida, accesible, transparente, cualitativamente bien dotada y que garantice a los ciudadanos de manera definitiva y ejecutiva el correcto desarrollo de la totalidad de las relaciones sociales, del tráfico jurídico, económico... resolviendo cuantos conflictos puedan nacer en su seno con aptitud lesiva para esa arquitectura social. Como se comprenderá, la situación actual y toda la intensa problemática laboral, económica, mercantil... que está generando hiperbolizan más si cabe semejante apreciación y necesidad –*vid. infra*–.

Debemos contar entonces con un servicio público esencial enraizado en unas garantías irrefutables que asegure a la ciudadanía una eficaz resolución de sus conflictos *desde y en* derecho, reforzadamente en tiempos difíciles como estos que han irrumpido ante nosotros. Resulta imprescindible formular una concepción de la Justicia como un servicio público, que asevere que nos hallamos ante una estructura directamente afectante a la justificación

misma de la existencia estatal, considerando que en ella ha de habitar también un poder del Estado. La Justicia cumple un papel primordial en la ordenación social, prestacionalmente orientada a resolver conflictos de plúrima índole, pero desde su inequívoca condición de parte privilegiada del corpus del Estado.

La herramienta que el ordenamiento jurídico configura y entrega individualmente para activar, de ser necesario, ese itinerario impetrando la actuación de la Justicia tendente a la superación de cualesquiera incidencias es el derecho a una tutela judicial, que ha de resultar efectiva, a quien además adorna con rango de fundamental, proscribiendo que pueda producirse indefensión en ningún caso. Por consiguiente, como es sobradamente sabido, nos hallamos ante uno de los elementos nucleares del ordenamiento jurídico español. Su ubicación sistemática en el texto constitucional (sección primera, capítulo segundo, título primero) impone esta conclusión: protección mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad (art. 53.2 CE), incluyendo en su caso el recurso de amparo ante el TC (art. 161.1.b CE), contenido esencial<sup>7</sup> portado *per se* e indisponible al legislador ordinario (art. 53.1 CE) a modo de «núcleo constitucionalmente garantizado» (Ortells Ramos, 2010, p. 254) y desarrollo mediante ley orgánica (art. 81.1 CE)<sup>8</sup>, aunque convenga dejar expuesto que en el caso de este derecho fundamental «el legislador posconstitucional no se atrevió a elaborar una ley que [lo] desarrollara [...], a diferencia de lo que hizo en relación con otros» (Banacloche Palao, 2018, p. 55). De hecho, ni siquiera la LOPJ incorporó referencias a la tutela judicial efectiva, más allá de una genérica alusión a su existencia, de refilón además, en su artículo 11.3.

Naturalmente, ello no significa que administrar Justicia se ciña a un mero interés particular de los interesados, ya que su propia propulsión hacia la paz social magnifica las consecuencias agregadas al derecho en cuestión. De igual modo, este marco parece desterrar cualquier interés mercantilista sobre la pura función jurisdiccional, esto es, la resolución de esos conflictos mediante la aplicación recta del derecho por jueces independientes (art. 117.1 CE). Más aún, en tiempos de zozobra y de mayor conflictividad social, la labor del

<sup>7</sup> Así pues, «el derecho a obtener la tutela judicial efectiva permite al legislador [...] su configuración y la determinación de los requisitos para acceder a ella, pero [...] esa facultad legislativa no puede incidir en el contenido esencial de ese derecho, imponiendo para su ejercicio –como declarábamos en la STC 185/1987– obstáculos o trabas arbitrarias o caprichosos que lo dificulten, sin que tal dificultad esté en algún modo justificada por el servicio o un fin constitucionalmente lícito» (STC 174/1995, de 23 de noviembre, FJ 3.º).

<sup>8</sup> «Los derechos fundamentales son normas jurídicas de rango constitucional que contienen reglas que permiten al individuo ser libre (garantía de la vinculación negativa del Ordenamiento jurídico) o que prohíben al poder público (o a los privados) vincular positivamente al individuo a un mandato o a una prohibición. Pero son reglas, no principios ni meros argumentos de una decisión judicial o administrativa sobre a qué norma o regla de prioridad en detrimento de otras con las que concurre contradictoriamente en el caso concreto. Un derecho fundamental es una regla sobre el uso de la fuerza para justamente excluirla de su ámbito de vida, y que se formaliza en un permiso con rango constitucional» (Villaverde Menéndez, 2018, p. 46).

pilar estatal que supone la Justicia gana relevancia y dimensión. No en vano la Justicia es Estado y hace Estado<sup>9</sup>.

A grandes rasgos, el derecho fundamental a la tutela judicial cobija a los individuos frente a otros ciudadanos y frente al mismo poder, sea el Estado sean, singularmente, los órganos jurisdiccionales (cfr. STC 175/2001, de 26 de julio, FJ 4.º y 6.º), lo que lo une a la dignidad humana que se imbrica a la persona (art. 10.1 CE), como tal más que como ciudadano (el precepto constitucional otorga este derecho a «todas las personas», en la medida en que tiene por objeto los derechos e intereses legítimos que les correspondan) y le apareja las subsiguientes notas de irrenunciabilidad e indisponibilidad. Obviamente, de nada sirve que se proclamen derechos subjetivos, que se incluyan en la CE o en normas de otro rango, si no se cuenta con instrumentos que los hagan efectivos, de llegar el caso, con plena eficacia. De ahí la cenital incidencia de este derecho fundamental: un derecho que soporta la garantía jurisdiccional de otros derechos, que los defiende y permite su ejercicio en caso de conflicto o ataque.

En lo que concierne a su contenido, con Sáez Lara (2004, pp. 28 y ss.) cabe afirmar que abarca esencialmente un alcance trimembre: el acceso a los tribunales, la prohibición de indefensión y la efectividad de la sentencia que llegue a dictarse, es decir, su ejecutividad (juzgar y ejecutar lo juzgado, según se lee en el art. 117.3 CE). Aparte de apuntalar el derecho subjetivo de las personas para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, el artículo 24.1 de la CE extendería su amplio radio de acción normativo hasta el control judicial de todas las normas y actos jurídicos, esto es, la actividad de la Administración entendida *latu sensu* –cfr. de nuevo el art. 106.1 CE, invocado *supra*–, siendo por ende contraria a la Norma fundamental toda exclusión del control jurisdiccional del obrar administrativo (p. ej. ATC 731/1985, de 23 de octubre; o STS de 3 de diciembre de 1993); extremo crucial vista la apoteosis administrativa (y coactiva) que provoca un estado de alarma que, además, se fue prolongando durante mucho tiempo. Se produce, insistimos, entonces la constitucionalización de la protección de los derechos: brota un derecho subjetivo a la salvaguarda de otros derechos<sup>10</sup>.

Desarrollando más pormenorizadamente el contenido del artículo 24.1 de la CE, tras efectuar una exégesis de la abundante doctrina del TC sobre la materia, Garberí Llobregat afirma que ha de integrar los siguientes aspectos o descomponerse en estos sectores: (1) el derecho de acceso a la jurisdicción<sup>11</sup>; (2) el derecho a obtener de los tribunales un pronunciamiento fundado en el derecho objetivo, que será de fondo cuando concurran todos

<sup>9</sup> «Invertir en Justicia es invertir en consolidación del Estado» (Palomar Olmeda, 2003, p. 29).

<sup>10</sup> Calificado por Díez-Picazo (1987, p. 44) como «el precepto estrella del firmamento jurídico-constitucional».

<sup>11</sup> Es un primer contenido del derecho a obtener la tutela de jueces y tribunales en óptica lógica y cronológica, focalizado en el derecho a ser parte en un proceso, incitando y promoviendo la actividad jurisdiccional que culmine en una decisión judicial relativa a las pretensiones deducidas (STC 220/1993, de 30 de junio, FJ 2.º).

los presupuestos procesales y observará los requisitos de motivación y congruencia; (3) el derecho a los recursos que las leyes establezcan contra las resoluciones judiciales; (4) el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales; (5) el derecho a la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes fuera de los cauces legalmente prefijados; y (6) el derecho a no sufrir indefensión en el proceso (Garberí Llobregat, 2009, p. 129). La mera enunciación de ese contenido demuestra la expansividad del derecho en liza, acorde a esa posición nuclear que le hemos predicado como eje axial de la garantía de los derechos e intereses subjetivos de la ciudadanía, entre sí o frente a los mismos poderes públicos –*supra*–<sup>12</sup>.

Los eventuales ataques que puedan infligirse a este derecho pueden provenir bien del mismo legislador (p. ej. obstaculizando o entorpeciendo el acceso del justiciable a la jurisdicción, máxime cuando la tutela judicial efectiva es un derecho prestacional de notable configuración legal, visto de que su ejercicio y dispensa se pliegan a la concurrencia de los requisitos que se establezcan casuísticamente en la legislación procesal en debida armonía con su contenido nuclear propio e indisponible *ope Constitutione*), bien del Poder Judicial (cfr. STC 1/2007, de 15 de enero). Pero, como derecho fundamental, tiene un contenido directamente extraíble *ex Constitutione* –art. 53.1 CE, *supra*–; que a la par actuará como límite inasequible a la legislación de desarrollo que no podrá subvertirlo sin incurrir en vicio de nulidad, por pura jerarquía normativa (art. 9.3 CE). Y esos límites permanecerán activos en un episodio de aplicación de derecho constitucional de excepción como el que se ha venido desenvolviendo (*infra*).

A título conclusivo a retener cara al desarrollo ulterior de estas páginas, parece pacífico asumir que el derecho del artículo 24.1 de la CE puede resultar conculcado por las disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstativos al acceso a la jurisdicción, siempre que estos obstáculos resulten innecesarios, excesivos, ayunos de razonabilidad o equilibrio respecto a distintos fines que lícitamente pueden perseguirse legislativamente, principalmente orientados a la preservación de otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, guardando debida proporcionalidad con la naturaleza del proceso (SSTC 133/2004, de 22 de julio, FJ 4.º; 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5.º), lo que encaja significativamente bien con el analizado estado de alarma.

Así ha de ser si tenemos presente que este derecho fundamental no es una carcasa, un mero continente, una especie de reenvío en blanco a una dimensión primordialmente iusnaturalista, un principio definido por su indeterminación, maleable a su gusto por el legislador sin limitaciones. Aunque su desarrollo esté presidido por una innegable necesidad de configuración legal, la CE impone unas premisas indisponibles. Ostenta un contenido mínimo y directamente exigible –luego no modulable por el legislador en situaciones de excepción si no fuera absolutamente necesario, con proporcionalidad y mínima afectación material y temporal, en cualquier caso–. No es un principio que requiera ser rellenado en su fondo, no

<sup>12</sup> En detalle, Díez-Picazo (2003, pp. 363 y ss.). Igualmente, Cordón Moreno (2004, pp. 215 y ss.).

es un criterio moral o meramente interpretativo. Es una norma jurídico-positiva constitucional, directamente aplicable al menos en sus aspectos esenciales y primordiales, que han ganado semejante condición normativa a máximo rango jerárquico.

## 4. Tutela judicial efectiva y estado de alarma

Desde estas premisas constitucionalizadas, considerando el marco que envuelve la situación de emergencia que estamos padeciendo, ¿cuál ha sido la incidencia del RDAL en el derecho fundamental que se observa? ¿Lo ha comprometido perjudicialmente? Procederemos a bifurcar la descripción de los aspectos al efecto formulados y la valoración de esas normaciones con ánimo crítico.

### 4.1. Regulación

La clave en la interacción del artículo 24.1 de la CE con el RDAL, a nuestro entender, nos la ofreció su disposición adicional segunda. El criterio que se implanta es una innegable limitación de la actividad judicial a resultas del estado de alarma que se declara. A tenor de la aludida previsión, se acordó que las únicas actuaciones jurisdiccionales que pervivieran con la normalidad de costumbre, rubricadas «servicios esenciales», fueran entendidas como las que encierran en sí una urgencia o perentoriedad que obligara a un pronunciamiento apremiante e irretardable, como salvedad a la proclamación –regla general– consistente en que

se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. El cómputo de los plazos se reanuda en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

Por contraposición, los referidos servicios esenciales serían los siguientes:

- a) En el orden jurisdiccional penal la suspensión e interrupción no se aplicaría a los procedimientos de *habeas corpus*, a las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, a las actuaciones con detenido, a las órdenes de protección, a las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y a cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores. Asimismo, en fase de instrucción, el juez o tribunal competente podría acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.
- b) El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona previsto en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, regu-

- ladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales previstas en el artículo 8.6 de la citada ley.
- c) Los procedimientos de conflicto colectivo y para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas regulados en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
  - d) La autorización judicial para el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico prevista en el artículo 763 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (LEC).
  - e) La adopción de medidas o disposiciones de protección del menor previstas en el artículo 158 del Código Civil (CC).

Por último, como cláusula de cierre, se previó que el juez o tribunal pudiera acordar la práctica de cualesquiera actuaciones judiciales necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso (criterio abiertamente indeterminado).

Todo el resto de cuestiones y procedimientos jurisdiccionales, consecuentemente, quedaban paralizados.

En una suerte de peculiar desarrollo *secundum legem*, adicionando al RDAL, aunque curiosamente previo a su promulgación, el Consejo General del Poder Judicial –CGPJ– dictó un acuerdo (concretamente, su Comisión Permanente en fecha 13 de marzo de 2020)<sup>13</sup> disponiendo la suspensión de las actuaciones judiciales y de los plazos procesales en todo el territorio nacional, salvaguardando esa categoría de «servicios esenciales». En este sentido, se detallaron esos servicios esenciales bajo la rúbrica «actuaciones procesales», acordados por el CGPJ, Ministerio de Justicia y Fiscalía General del Estado. Por destacar algunos, indicamos los siguientes:

- a) Cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera causar perjuicio irreparable (discrecionalidad para valoración casuista, por tanto).

[...]

- e) En materia de Registro Civil, se debe prestar atención permanente durante las horas de audiencia. En particular, habrían de asegurarse la expedición de licencias de enterramiento, las inscripciones de nacimiento en plazo perentorio y la celebración de matrimonios del artículo 52 de la CC.

[...]

<sup>13</sup> Disponible tanto en la página web del CGPJ como en la del Ministerio de Justicia.

- h) Actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria (quedando pendiente determinar, claro está, cuándo concurriría esa urgencia habilitante)
- i) En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, las autorizaciones de entradas sanitarias, urgentes e inaplazables; derechos fundamentales cuya resolución tenga carácter urgente; medidas cautelarísimas y cautelares que sean urgentes; y recurso contencioso-electoral.

Por otra parte, la Comisión Permanente del CGPJ dictó acuerdo de 18 de marzo de 2020<sup>14</sup> prohibiendo la presentación de escritos procesales de manera presencial, limitándose a la telemática vía LexNET o por los sistemas análogos en las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de justicia que cuenten con aplicaciones propias, y ceñidos a los que tuvieran por objeto única y exclusivamente esas actuaciones precedentemente declaradas urgentes e inaplazables, esenciales. El CGPJ argumentó que ignorar, entre tanto se mantuviera el estado de alarma, la prohibición que introducía suponía contrariar la finalidad que declarar ese estado buscaba, ya que la presentación de un escrito desencadenaría la correlativa obligación procesal de que fuera proveído, lo cual chocaba con el tenor de la disposición adicional segunda del RDAL.

## 4.2. Valoración crítica

A nuestro juicio, se ha enfocado de manera incorrecta y ciertamente desarmónica con la CE cuál habría de haber sido la interacción de un estado de alarma con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, vistos los postulados constitucionalizados que hemos tenido ocasión de repasar más arriba y considerando también la doctrina del TC sobre cuál ha de ser el alcance (y por tanto los límites) que esa situación de derecho excepcional ha de portar consigo.

Recordemos: la declaración de un estado de alarma no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado entre los que, inequívocamente, destaca prominente el Judicial. La rúbrica del título VI de la CE es argumento más que suficiente para mantener ineluctablemente esta afirmación sin mayor justificación. Si un estado excepcional implica exorbitancias y concentraciones de poder, o afección a derechos ciudadanos, la labor del Poder Judicial, como fiscalizador, garante y revisor de la actividad administrativa, se torna si cabe más relevante que en un estado ordinario en que se desarrolle jurídicamente nuestra normalidad. Es en estas situaciones tan especiales donde el Estado de derecho ha de activar todos sus controles y contrapesos a pleno funcionamiento, fortificando sin atisbos de duda que se halle a pleno despliegue el imperio de la ley. Es inequívoco que la declaración de un estado de alarma no implica la suspensión de ningún derecho fundamental sino, a lo sumo, alguna limitación puntual como excepción a la regla general, de fugaz

<sup>14</sup> Disponible para su consulta en las respectivas páginas web del CGPJ y del Ministerio de Justicia.

duración por añadidura –*supra*–. En el plano que aquí estudiamos, pues, un estado de alarma adolece de aptitud o cobertura técnico-jurídica para suspender (y particularmente se entiende que limitar, dado que no interfiere en absoluto con el campo material de medidas que deban aplicarse al control y contención de una crisis sanitaria) el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Si se produce este resultado, además en un marco en que las deficiencias de formulación normativa son ostensibles (*infra*), ¿qué tipo de garantía judicial generalizada se arbitra justamente cuando más perentoria puede llegar a ser?

Parece asimismo claro que las medidas que la LOAES previene para cada uno de los estados excepcionales cuya regulación efectúa suponen, precisamente por tratarse de un derecho de excepción, un *numerus clausus*. Así, el Gobierno de turno, aun actuando como órgano constitucional y no como cúspide de la Administración, solamente puede implementar las que la norma habilitante predefine y no cualesquiera otras que estimara convenientes, incluso cuando objetivamente pudieran resultar especialmente útiles *ad casum*. Bien, entendemos que ex artículo 11 de la LOAES no es defendible que el Gobierno tenga capacidad de decidir una suspensión de plazos procesales que, en realidad, no deja de encubrir la paralización posiblemente integral de un poder independiente del Estado. Y si este poder es quien en régimen de monopolio ostenta capacidad de dispensar el derecho a la tutela judicial efectiva en los términos que la legalidad procesal prevea –por cierto, también narcotizada en su práctica totalidad como fácilmente se colegirá–, parece más que probable que el RDAL estuviera acordando, en realidad, la suspensión de tal derecho.

Hay ámbitos materiales, ubicados en posiciones singularmente privilegiadas en nuestro ordenamiento jurídico, que no son disponibles sin una sólida justificación al derecho de excepción que en este caso plasma un estado de alarma; por ejemplo, afectando a terrenos que, por simple lectura del artículo 81 de la CE, como ocurre en el campo del desarrollo de los derechos fundamentales, requieren de ley orgánica. Más particularmente, la regulación específica del Poder Judicial en la CE la contempla el artículo 122; remitiendo a una ley orgánica concreta, la LOPJ, entre otros elementos, «el funcionamiento» de juzgados y tribunales. Entendemos, pues, que un real decreto, aun con valor de ley ordinaria, no puede entrar en esa colisión con la LOPJ, despojando hasta la práctica desactivación el funcionamiento de una Administración que, de inmediato, conlleva también la hibernación de un derecho fundamental que en monopolio satisface. Podría aceptarse una modulación puntual, que el RDAL estableciera un régimen acotadamente momentáneo en razón de las circunstancias, haciendo que la médula de la LOPJ *colaborara con* su finalidad constitucionalmente legítima (superación de una crisis). Pero otra cosa muy distinta consiste en que se desarbole de manera prácticamente íntegra la regulación orgánica en liza. Por extraordinarias y graves que sean las circunstancias, no parece sensato asumir sin más que el RDAL pueda ir tan abierta y expansivamente contra un poder del Estado a quien se desactiva provisionalmente (contra la propia prevención de la CE y la LOAES, *supra*) y, lo que es más destacable todavía, se desconfiguren elementos esenciales del derecho del artículo 24.1 de la CE (cfr. la STC 111/1983, de 2 de diciembre), máxime si su inacción no tiene nada que ver con la contención del estallido de una crisis sanitaria.

La ilimitación en el potencial impacto del RDAL implica subversión de ese sistema de fuentes y, por ende, lesiona el contenido mínimo de un derecho que, indudablemente, se halla garantizado constitucionalmente. En fin, el RDAL estaría atacando la indisponible pujanza de la CE, donde el artículo 116 ni es un islote desagregado del resto del corpus constitucional que habilite la plena discrecionalidad gubernamental ni, de hecho, en sí mismo tomado exime de control y supervisión a las medidas que se tomen. ¿Acaso suspender ese derecho fundamental durante ese estado de alarma no modula –o impide, sin ambages– poder ejercitar en toda su extensión esas tareas por el tiempo en que esté en activo?

El RDAL aborda el flanco judicial que se quiere dar al estado de alarma a través de una regulación de excepción del tiempo de las actuaciones judiciales. Esta realidad se encuentra reglada, precisamente, de forma común para todos los órdenes en que ex artículo 117.5 de la CE se articula la única jurisdicción, sin perjuicio de las especificidades que ulteriormente para cada uno de ellos arbitren las diversas leyes procesales, en los artículos 179-185, ambos inclusive, LOPJ, sin que en ellos se atisbe la idea «suspensión», que por tanto sería una creación *ex nihilo* del RDAL. Merece especial atención la previsión contenida en el artículo 183 de la LOPJ, cuando se dispone la inhabilidad de los días del mes de agosto para la realización de todo tipo de actuaciones procesales, salvo las que se declaren urgentes por las normas adjetivas; añadiéndose que el CGPJ (no el Gobierno, nótese) pueda habilitar los días del mes de agosto a efectos de otras actuaciones y mediante reglamento –ejercitando entonces una potestad reglamentaria que le es propia por previa atribución legal, art. 560.1.16.º f) LOPJ–. En interpretación inversa, podemos concluir que lo que la LOPJ sienta es la posibilidad de habilitar días inhábiles en esos términos y por un órgano constitucional concretamente individualizado; pero ¿cabe declarar inhábiles (dado que en eso se traduce en fin la suspensión que se invoca) días que, por disposición de la LOPJ, son hábiles? Por mucha explicación que se pudiera argüir por las instancias implicadas, no se ha declarado inhabilidad alguna, contrariando la prevención del artículo 182 de la LOPJ, a nuestro entender diáfanoamente supérstite aun en situación de derecho de excepción. Todavía más, no se prohibió a la ciudadanía acudir a los órganos jurisdiccionales (cfr. art. 7.1 RDAL), lo que empasta de forma extraña con todas esas prevenciones restrictivas.

Consecuentemente, el RDAL golpea de lleno en una materia que encuentra su acomodo normativo en esa concreta sede orgánica, activando las dudas que hemos sugerido. En plano ordinario, y supletorio ex artículo 4 de la LEC, los artículos 132 a 136 del texto rituario civil insisten en las previsiones orgánicas: los plazos procesales son improrrogables y las actuaciones procesales se han de practicar en los términos y plazos que se señalen para cada una de ellas. Cabe interrupción de plazos y demora de los términos –nuevamente, no se utiliza el término «suspensión», lo cual hemos de dejar subrayado en todo caso– en los casos de fuerza mayor que impidan cumplirlos, «reanudándose su cómputo en el momento en que hubiera cesado la causa determinante de la interrupción o demora» (art. 134 LEC).

No se trata solamente de que la legislación procesal no baraje una suspensión de plazos, o de que esa previsión se contenga en la LOPJ, aspecto que quizás vedaría la capa-

ciudad de incidencia omnímoda del RDAL en cuanto norma con valor de ley ordinaria; es que los efectos que se apegan a la interrupción seguramente serán divergentes a los que el legislador de excepción pergeñe. Interrupción y suspensión son dos instituciones diferentes desde el momento en que en la primera resulta inútil en tiempo que haya corrido, luego en cuanto cese la causa que la motivó se computa de nuevo todo el plazo afectado (p. ej. ATS, Sala Primera, de 7 de febrero de 2018); mientras en la segunda sí se tendría en consideración el tiempo que hubiera pasado, y cesada la causa que la ocasionó se reanuda el cómputo desde ese momento, no por completo<sup>15</sup>. Si queremos pasar esta situación por el tamiz del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), se intuye que el resultado pueda ser intensamente desalentador, dada la inexactitud legislativa al formular el pasaje del RDAL referido.

Todos estos mimbres nos llevan a razonar que, al igual que ha podido suceder con otros derechos constitucionales, en el concreto supuesto de la tutela judicial efectiva la intensidad limitativa que inyecta el RDAL, con obstáculos, impedimentos, restricciones groseras... ha tenido tal calibre que ha podido limar o deshilar su contenido esencial, procediendo a su suspensión en un porcentaje elevadísimo de las canalizaciones procesales en que se vierte y vertebrado camino de su tramitación y resolución judicial en forma de acciones. Y ello es así habida cuenta de que, como nos recordaba la ya venerable STC 11/1981, de 11 de abril, se ha injerido en «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles [...] resulten real, concreta y efectivamente protegidos» (FJ 8.º). Así es, las generalizadas cortapisas arbitradas convirtieron al derecho fundamental en análisis, virtualmente, en inaccesible e impracticable, muchísimo más allá de lo que habría de ser una modulación puntual o razonable adaptada a las circunstancias, considerando el necesario imperio del principio *pro actione*. No ha sido esta la decisión del RDAL, adentrándose resueltamente en una suspensión del derecho que, como ya se ha reiterado, no es a nuestro entender constitucionalmente factible al abrigo de un estado de alarma.

¿Por qué se ha actuado así? ¿Cuál es la razón de esa paralización que, consustancialmente, ha provocado que se anestiara al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva

---

<sup>15</sup> En respuesta a consulta al efecto formulada, con fecha 20 de marzo de 2020, la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado aclara, respecto a la disposición adicional tercera del RDAL, en la que se aprecia idéntica contradicción que la que nos ocupa respecto a los plazos de naturaleza administrativa, que «la suspensión de un plazo implica que el mismo se detiene, se congela en el tiempo en un momento determinado debido al surgimiento de algún obstáculo o causa legal, reanudándose cuando dicho obstáculo o causa ha desaparecido, en el mismo estado en el que quedó cuando se produjo la suspensión [...]. Por el contrario, en los casos en que legalmente esté prevista la interrupción de un plazo, una vez que tiene lugar el acto interruptivo, el plazo vuelve a contar desde cero, volviendo a nacer en toda su extensión y quedando sin efecto el tiempo del plazo hasta entonces transcurrido». Por todo ello, se concluye que en el supuesto analizado los plazos procedimentales quedarían suspendidos, luego al alzarse el estado de alarma se reanudarían, no se reiniciarían los cómputos de plazos afectados. Sobre este particular, nos remitidos a nuestro trabajo (Sánchez Álvarez, 19 de mayo de 2020).

precisamente cuando debería hallarse más espabilado? A nuestro juicio, dos son los ejes sobre los que se puede hacer girar semejante decisión.

El primero de ellos, obvio y muy visible, estriba en el mantenimiento de la salud e integridad física de los distintos operadores jurídicos que convergen en las sedes judiciales y se encargan de desarrollar los distintos cometidos que requiere el ejercicio de la potestad jurisdiccional que el artículo 117.3 de la CE encomienda a juzgados y tribunales: jueces y magistrados (a quienes sí en régimen de monopolio corresponde el desarrollo de la función jurisdiccional), a los que habría que añadir profesionales y ciudadanos en general que han de acercarse a esta Administración en defensa de sus intereses o en desarrollo de sus labores profesionales. Hablamos de volúmenes de personas verdaderamente relevantes: jueces, fiscales, forenses, funcionarios, miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad, abogados, procuradores, graduados sociales, peritos, testigos, público en general... Si uno de los principales vectores de propagación del coronavirus Sars-CoV-2, caracterizado precisamente por su facilísimo y veloz contagio, habita en las aglomeraciones de personas en las que no se guarde una distancia interpersonal de unos dos metros, es sencillamente entendible que las sedes judiciales, tantas veces antiguas, mal dotadas, deficientemente ventiladas, con condiciones higiénicas manifiestamente mejorables, con hacinamiento de muchos operarios en espacios insuficientes... constituirían un espacio especialmente proclive a la expansión descontrolada del patógeno. La salud de todos esos colectivos de personas, que los poderes públicos personificados en las Administraciones públicas prestacionales en materia de Justicia en función de los ámbitos (CGPJ, Ministerio de Justicia o comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de justicia)<sup>16</sup> no podrían ni remotamente garantizar con los equipos de protección individual correspondiente, hizo prácticamente inevitable suspender, por el momento, ese pulso judicial cotidiano tan presencial, tan físico, tan interpersonal.

El segundo, tal vez menos evidente pero no por ello menos contundentemente cierto, se traduce en la histórica y nunca superada postración medial de la Administración de

---

<sup>16</sup> Significativamente, en el Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de 16 de marzo de 2020 (consultable en las páginas web del propio Consejo y del Ministerio de Justicia), leemos que este órgano constitucional se arroga la condición de «suprema autoridad judicial gubernativa del Estado [sic] en el marco competencial previsto en nuestra Constitución y en la LOPJ». En el acuerdo de la misma comisión de fecha 19 de marzo de 2020, disponible asimismo en los canales indicados, «exige a las Administraciones con competencia en medios personales y materiales de la Administración de Justicia y a todos sus servidores públicos que se abstengan de adoptar medidas que, directa o indirectamente, impidan o dificulten el cumplimiento de los servicios esenciales de la Administración de Justicia definidos en los acuerdos adoptados» por el CGPJ. La exigencia, en un marco de colaboración interinstitucional, seguramente suponga una fórmula cuando menos descortés e inadecuada. Pero deja entrever, de un lado, que arrogarse nominalmente la primacía gubernativa no tiene correlato práctico en el mando efectivo sobre una Administración que, de hecho, está fragmentada y atomizada en su gestión a niveles probablemente poco operativos y, de otro, que tantos centros con competencias en una misma realidad suponen en sí mismos un potencial problema si para la toma de cualquier decisión, especialmente si ha de ser desde la celeridad, es poco ágil.

Justicia, máxime en comparación con otros giros estatales. Dejemos de lado que, en algunos casos, el diseño procesal puede exigir sin posible vadeo la presencia física de los interesados para la realización de algún hito del procedimiento. Pero, incluso considerando semejante salvedad, nos parece indudable que si la actividad jurisdiccional se hallara debidamente digitalizada, y se arbitraran todos los mecanismos de impreterible seguridad técnica valorando el tipo de materia, siempre sensible, que se trata por estos lares, hubiera sido perfectamente susceptible de estar abierta a su mantenimiento, valiéndose de una gestión telemática de su actividad.

Esa digitalización, a niveles adecuados y suficientes que no sean actuaciones cosméticas, experimentales o parciales, es una quimera a día de hoy. No en la letra legal, que tiene una capacidad de soportar ideas prácticamente infinita, pero sí al interactuar con la crueldad descarnada del principio de realidad que requiere, previamente, decisiones políticas y una dotación presupuestaria y económica suficiente que la plasme más allá del mundo ininteligible.

Contamos con La Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, que entró en vigor, nada menos, que al día siguiente de su publicación (BOE del 6 de julio de 2011). Proclama su aplicación a la Administración de Justicia, a los ciudadanos en sus relaciones con ella y a los profesionales que actúen en su ámbito, así como a las relaciones entre aquella y el resto de Administraciones y organismos públicos (art. 2). Implanta una serie de derechos de los ciudadanos (art. 4), y un conjunto de prestaciones de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos –con carácter *ius cogens* en los verbos: «Las Administraciones con competencia en materia de Justicia habilitarán [...] asegurarán [...]»– (art. 5). Pauta el uso obligatorio de medios e instrumentos electrónicos (art. 8). Sobre todo, previene la tramitación electrónica de los procesos judiciales (título IV), definiendo en su artículo 26 al expediente judicial electrónico como «conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento judicial, cualquiera que sea el tipo de información que contenga», y concediendo consideración de documento judicial electrónico a «las resoluciones y actuaciones que se generen en los sistemas de gestión procesal, así como toda [sic] información que tenga acceso de otra forma al expediente cuando incorporen datos firmados electrónicamente» (art. 27). Asimismo, regula cómo comunicaciones y notificaciones, así como la propia tramitación, deba producirse electrónicamente (arts. 33-43, ambos inclusive). Traza un esquema de interoperabilidad y seguridad (arts. 46-54). Y, en fin, proclama su «carácter transversal para todos los órdenes jurisdiccionales y complementa la legislación vigente en lo concerniente al uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia» (disposición adicional séptima)<sup>17</sup>.

La red normativa es tupida, suficiente, completa seguramente. Lo es desde 2011. Estamos en 2021 y sabemos sobradamente por pura contrastación empírica que ese paradig-

<sup>17</sup> A mayor abundamiento sobre esta norma, Gamero Casado y Valero Torrijos (2012).

ma teóricamente vigente dista mucho de existir en la praxis. Básicamente, por cuestiones presupuestarias, pero también por otros factores coadyuvantes (por ejemplo, demasiados entes gestores en colusión sobre este aspecto tan concreto, que fomenta la multiplicidad de criterios, la disparidad, la primacía de visiones particularizadas, los ritmos no uniformes en la implementación de las medidas normativas y presupuestarias, etc). ¿De qué nos sirve esa normativa si no hay medios o voluntad política de ponerla en marcha de veras? Tal vez para generar decepción y hastío, especialmente en circunstancias como las actuales, por los motivos añadidos que ahora pasamos a relatar.

Ese retraso ha dejado desnuda ante la cruel realidad sobrevenida a una Administración de Justicia que sigue actuando en tantas ocasiones como un hermoso engranaje decimonónico, que está esperando desesperada que llegue su hora, que sin cesar parece ser una prioridad para los distintos gestores que se van sucediendo a su frente pero que nunca terminan por acometen con seriedad y empeño llevar a la práctica tantos discursos bien-intencionados; que siempre se encuentra con imprevistos, crisis, retardos, ahogos presupuestarios, prioridades preferentes que la vuelven a relegar y la mantienen postergada ya en una asincronía o descontextualización temporal insoportable para un Estado de derecho del siglo XXI. Una hora tan deseada que nunca llega. La brecha digital impera en esta Administración, y la expone a tener que obrar de una manera pretecnológica cuando sobreviene, por ejemplo, una pandemia, reaccionando exactamente igual que si hubiera llegado en 1876, cerrando sus puertas por pura seguridad y salud, sin ser capaz de trabajar integralmente de otra forma que no sea sobre el papel en cada oficina judicial. Y el problema no es solamente organizativo, no se ciñe a una cuestión doméstica del Poder Judicial y su administración instrumental. Golpea de lleno, condicionándolo dañosamente, en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, conexamente postrado por la incapacidad del cauce en que se vierte para gestionarlo con solvencia y eficacia.

En la epidemia en curso, se han comprobado con descarnada frialdad los efectos del desbarajuste entre la Administración de Justicia y las tecnologías de la información contemporáneas que, en otras Administraciones, sí están implantadas con naturalidad (baste considerar si, por ejemplo, la Administración tributaria paralizó la campaña de gestión del IRPF de 2019, pese a su coincidencia de forma prácticamente integral con el primer estado de alarma decretado para gestionar la crisis sanitaria de la covid-19). Como es notoriamente sabido por cualquier operador jurídico o ciudadano mínimamente avezado que haya tenido contacto con la Administración de Justicia, los distintos órganos judiciales que se integran en el único Poder Judicial que exterioriza el principio constitucional de unidad de jurisdicción carecen de una plataforma digital única; no hay un programa informático exclusivo con que trabajar e interactuar con los diversos órganos judiciales, sino que en cada ámbito territorial la administración prestacional pertinente instaura la aplicación que estima oportuna, con sangrante ausencia de interoperabilidad con las restantes homólogas usadas en otros territorios. Gran parte de las comunicaciones que se reciben en los decanatos y oficinas de reparto correspondientes son físicas, en soporte papel. Los sistemas informáticos que se instauran tienen una capacidad tan limitada que una demanda con un volumen no escaso

de documental aneja desborda la misma y ya abre la duda a cómo obrar para subsanar esa deficiencia... El parcheo, las soluciones hemipléjicas, demuestran ahora más que nunca el alto precio que pueden hacernos pagar.

Que los procedimientos judiciales, en el mejor de los casos, estén informatizados solo de manera parcial impide su integral tramitación telemática y aborta, de inmediato, una modalidad de teletrabajo absolutamente plena. La imposibilita, de hecho.

Pero aun en esos jirones procedimentales tecnologizados tampoco sería arbitrable pacíficamente la tramitación telemática de pleitos y causas. Seguramente, por el CGPJ se han entregado equipos informáticos portátiles, que reúnan los requisitos de seguridad precisos y tengan instaladas las aplicaciones pertinentes, a buena parte de jueces y magistrados. Ello es intrínsecamente positivo. Ahora bien, ¿de qué sirve obrar así, que esas autoridades puedan dictar un número indeterminado de resoluciones de trámite o definitivas si no pueden hacerse llegar idénticos equipos, y con esos mismos medios técnicos luego con pulcra salvaguarda de la salud y de las medidas del RDAL, a los demás funcionarios integrantes del órgano jurisdiccional que son quienes en exclusiva las vuelcan e integran en los respectivos sistemas informáticos de gestión procesal, las notifican, publican...? La competencia para desarrollar tal medida, en ese caso, corresponderá a otra Administración prestacional, o a varias si nos extendemos a letrados de la Administración de Justicia (Ministerio de Justicia) y resto de personal auxiliar (comunidades autónomas con competencias transferidas y, de no haberlas asumido, el Ministerio de Justicia también). ¿No se ha comprendido todavía que un órgano jurisdiccional precisa para llevar a cabo su labor de un perfecto engranaje, personal y se comprueba que también técnico, entre sus distintos operadores integrantes; que si no están perfectamente afinados e imbricados todos esos eslabones la cadena de trabajo se rompe y, claro, se tiene que parar? ¿No habría sido conveniente ir dejando de lado modernizaciones tal vez innecesarias de equipos de mesa, presenciales y presentistas, e ir sustituyéndolos por ordenadores portátiles corporativos? ¿De veras es útil seguir aferrados a la tan antigua necesidad del presentismo, de un estar por estar que no implica productividad alguna?

Ahí tenemos el problema de fondo en todo su esplendor. La ausencia de medios adecuados, de formación, de interés por parte de las Administraciones prestacionales que priorizan otros ramos con más lustre (u objetivos) para ellas y relega a la Administración de Justicia hasta tal punto que, ante una epidemia, no queda otro remedio que paralizarse y, prácticamente, cerrarse; que deja sedado al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

En fin, a nuestro parecer esas han sido las dos causas que han abocado a la parálisis de la Administración de Justicia y de un derecho fundamental. La no modernización de este ámbito estatal ha gestado, como no podría ser de otro modo, una respuesta asimismo anquilosada ante la epidemia desatada si no se quería comprometer seriamente la salud de los operadores jurídicos, exigiéndoles una inevitable presencia física en las sedes judiciales, bien jurídico lógicamente superior e indisponible. La respuesta dada es la única que se pudo dar.

### 4.3. Modulaciones (a la modulación)

Todavía tenemos que efectuar alguna modulación más en el análisis de la cuestión que hemos propuesto. Y para ello debemos acudir nuevamente a la fuente principal del derecho de excepción activado en forma de estado de alarma que es el RDAL. Sin duda, lo que atañe a la actividad procesal y, consiguientemente, al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva se hilvana a su disposición adicional segunda, que en todo momento hemos de tener presente. Pero hay otro tipo de derivadas que también confluyen sobre el objeto de estudio.

Ante todo, el artículo 4 del RDAL declaró a los efectos del estado de alarma como autoridad competente al Gobierno. Concretamente, bajo la superior dirección del presidente del Gobierno, serían autoridades competentes delegadas en sus respectivas áreas de responsabilidad los ministros de Defensa, Interior, Transportes y Sanidad. En las áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de alguno de los ministerios señalados (Justicia, a los fines que aquí perseguimos), «será autoridad competente delegada el ministro de Sanidad».

Desarrollando esas previsiones, la autoridad competente delegada, es decir, el ministro de Sanidad, dictó Orden SND/261/2020, de 19 de marzo, para la coordinación de la actividad profesional de los miembros de los cuerpos de funcionarios regulados en el Libro VI de la LOPJ durante la vigencia del estado de alarma declarado por el RDAL. En su apartado 1, «se encomienda al Ministro de Justicia la coordinación de la actividad profesional de los miembros de los Cuerpos de funcionarios» relatados «en todo el territorio del Estado». Asimismo, le correspondería «la coordinación de los servicios públicos prestados a través de los Colegios profesionales que actúen en el ámbito de la Administración de Justicia y, en particular, el turno de oficio y la asistencia jurídica gratuita». Su apartado 3 añadió que

en el ámbito de aplicación fijado en el apartado primero de la presente orden, el ministro de Justicia [...] podrá adoptar, cuando sea indispensable, las resoluciones y disposiciones que sean necesarias para garantizar, en todo el territorio del Estado, una aplicación homogénea de los servicios esenciales para la salvaguarda de derechos y libertades de la ciudadanía y de las recomendaciones establecidas por este Ministerio para la salvaguarda de la salud pública.

Ciertamente, entendemos que la mención al ámbito material acota la delegación que se efectúa al ministro de Justicia, que parece ser eminentemente orgánico, organizativo, y no estrictamente procesal desde el momento en que tal esfera, afectante sin duda a la función jurisdiccional y reservada estrictamente a la ley (sin más, art. 1 LEC), podría ser únicamente retocada en situación excepcional, y con las dudas que ya hemos apuntado, con una norma de ese rango, es decir, el RDAL. En ese sentido estrictamente organizativo se encuadraron disposiciones que emanan desde diversos niveles del Ministerio de Justicia. Así sucede con la Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 14 de marzo de 2020 sobre servicios esenciales en la Administración de Justicia; la Resolución de la Secretaría de Estado de

Justicia de 23 de marzo de 2020 sobre el cálculo y distribución de dotaciones de servicios esenciales en la Administración de Justicia durante la pandemia covid-19; o la Resolución del Ministro de Justicia de 30 de marzo de 2020 por la que se adapta la cobertura de servicios esenciales de la Administración de Justicia al Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo<sup>18</sup>.

Con todo, también nos hemos encontrado en esa constante pulsión normativa con otras disposiciones que nos sugieren más reservas a la hora de valorarlas. Procederemos a escrutar con más detenimiento la Instrucción 1/2020, de 25 de marzo, del Secretario General de la Administración de Justicia, relativa a la gestión de la cuenta de depósitos y consignaciones judiciales durante la vigencia del estado de alarma declarado por el RDAL. Su preámbulo constata el irrefutable hecho que consiste en que el estado de alarma en marcha «ha supuesto la limitación de la actuación de las Administraciones públicas a los servicios esenciales prestados por cada una de ellas». Busca basamento a lo que se va a reglar en la Resolución del Secretario de Estado de Justicia de 14 de marzo de 2020, que establece los servicios esenciales que en todo caso debe proporcionar la Administración de Justicia, «entre los que se incluye cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera causar perjuicios irreparables». Naturalmente, las medidas de estricta contención activadas van a dificultar o impedir durante su viveza «el normal desempeño de prestaciones laborales y empresariales, y por tanto la percepción de retribuciones o la disposición de efectivo para afrontar la situación». Considerando que de ordinario las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales son receptoras de sumas embargadas o satisfechas para la cobertura de necesidades perentorias de sus destinatarios (pensiones de alimentos, indemnizaciones a víctimas de delitos...) y la importancia de que los destinatarios de estas cantidades puedan recibirlas con regularidad, se «hace imprescindible que no se queden retenidas en las cuentas de los órganos judiciales durante el periodo de alarma», por lo que se opta por dejarlas activas y en funcionamiento dándose «preferencia al pago por transferencia directa en cuenta corriente».

Considerando por tanto el artículo 463 de la LOPJ, y los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que ordenan el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia del que el secretario general de la Administración de Justicia es cima<sup>19</sup>; teniendo presente que ese concreto actor inserto en los órganos judiciales es el responsable de la gestión y llevanza de la Cuenta de depósitos y consignaciones, se dictó la mencionada instrucción de la que extraemos estas determinaciones que, una vez entresacadas de su texto, transcribimos:

- Las cuantías depositadas en la cuenta de depósitos y consignaciones judiciales que deban ser entregadas a las partes o a terceros tendrán la consideración de actuaciones inaplazables durante el periodo de vigencia del estado de alarma.

<sup>18</sup> Disponibles para su consulta en la página web del Ministerio de Justicia.

<sup>19</sup> Sobre su repercusión y su estatuto jurídico, nos remitimos más detalladamente a nuestro trabajo (Sánchez Álvarez, 2013).

- Se acordará el pago de las cuantías depositadas preferentemente mediante transferencia directa a la cuenta corriente de los beneficiarios, limitándose la expedición de mandamientos de devolución en soporte físico a supuestos en que no se haya facilitado previamente esa información y el interesado o su representación procesal no la faciliten a requerimiento al efecto acordado.
- Los secretarios coordinadores provinciales remitirán recordatorio (?) a los colegios de procuradores y abogados de su territorio sobre la conveniencia de aportar los datos de cuenta corriente de los beneficiarios de las cantidades depositadas, para que los pagos se puedan verificar con mayor agilidad mediante transferencia directa.

Ante todo, es imprescindible efectuar una apreciación inicial que aclare cuál es el valor jurídico de una instrucción.

El artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, prevé que los reglamentos se ajustarán a estas normas de competencia y jerarquía: disposiciones aprobadas por real decreto del presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros y disposiciones aprobadas por orden ministerial, *ergo* otra clase de disposiciones de naturaleza jurídica por determinar no van a participar de valor reglamentario: una instrucción evoca racionales dudas de su inmanente normatividad general<sup>20</sup>. La doctrina del TC parece coincidir en que este tipo de fenómenos manifiestan potestad jerárquica (STC 27/1983, de 20 de abril, FJ, 2.º, 3.º y 4.º), sin que sean considerados disposiciones de carácter general (STC 47/1990, de 20 de marzo, FJ 4.º). De hecho, «las circulares e instrucciones materializan directivas de actuación que las autoridades superiores imponen a sus subordinados en virtud de las atribuciones propias de la relación jerárquica sin que sea menester su publicación» –STC 50/1994, de 23 de mayo, FJ 5.º–. No son equiparables a normas reglamentarias, al no cumplir los límites formales y sustantivos (competencia, jerarquía, procedimiento...) que habilitan la validez de las disposiciones administrativas generales.

Este instrumento se asocia irremediamente a la función directiva intraadministrativa («los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio», art. 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público), fundada al principio de jerarquía prevenido en este sector por el artículo 103.1 de la CE. Ahora bien, sin perjuicio de que estas manifestaciones administrativas en ningún caso puedan considerarse fuentes del derecho, no podemos ningunear que lleguen a ser susceptibles de provocar efectos *ad extra* de la propia organización administrativa, bien a través de los órganos inferiores como destinatarios intermedios, bien directamente al administrado/justiciable prescindiendo de esos subordinados eslabones. Se comprenderá que dotarlas de contenidos relevantes en este *statu*

<sup>20</sup> Un completo estudio de este tema en Moreno Rebato (1998, pp. 159 y ss.).

*quo* es absolutamente sorprendente e inaceptable. La práctica, desgraciadamente, confirma esa hipótesis. Contra la lógica jurídica, aspectos procesalmente significativos encuentran asiento pretenciosamente «normativo» en estas herramientas administrativas. Nada podemos objetar respecto a que desde la Secretaría General de la Administración de Justicia se disponga domésticamente lo que se considere oportuno a través de instrucciones y circulares. Otra cosa bien diferente es que este tipo de fenómenos ordenatorios rebasen este confín, puedan tener relevancia externa, proyectarse sobre el proceso, los justiciables y, en suma, la tutela judicial efectiva a quien el proceso encauza medialmente. No en vano, ya nos dejó escrito Chiovenda (1922), que «la naturaleza procesal de una ley no debe, pues, deducirse del lugar en que aparece incluida, sino de su objeto» (p. 120).

Postulamos que así sucede en el concreto caso que ahora centra nuestra atención. Una creación puramente administrativa condiciona en realidad un aspecto concreto apegado a lo radicalmente procesal, incidiendo en un ámbito que no le puede ser propio por afectar al curso de procedimientos jurisdiccionalizados. No se ciñe a una disposición gubernativa jerárquica, doméstica, sino que, por muy loables que sean sus motivaciones, se proyecta mucho más allá, en lo personal (justiciables, procuradores, abogados) y en lo material (procesos judiciales, ejecuciones... que no son administrativos). Nos hallamos ante una expresión de potestad jerárquica que sin duda no tiene por destinatarios solo a sus subordinados.

Ítem más, ¿qué cobertura normativa tiene esta determinación gubernativa pero desbordante de lo doméstico en un estado de alarma? ¿No forma parte del derecho de excepción? ¿Es armónica a la disposición adicional segunda del RDAL que, recordemos, tiene rango de ley o se opone a ella por excepcionarla si indudablemente surge a consecuencia de la situación de emergencia y, por tanto, ha de enlazarse a su marco jurídico rector? ¿Puede ampliar el elenco de servicios esenciales allí previstos sin más? ¿Bajo qué base jurídica? ¿Cómo encajar esta excepción a la excepción, una modulación a la modulación?

## 5. El día después. Reactivación a la espera de un tsunami

Nuestro alarmado legislador, consciente de los perjuicios irrogados con sus previas decisiones al devenir de la Administración de Justicia y, consecuentemente, al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que en su seno se dispensa y colma, habrá de apreciar la necesidad de articular una actuación reparadora urgente que intente retomar y recuperar toda la paralización experimentada.

Es evidente que los daños que ha generado esa parálisis tienen dos esferas o connotaciones: los procedimientos que ya estaban en curso y que, afectados por el RDAL quedaron en suspenso, en los dispares momentos procesales en que se hallaran (incoación, emplazamiento, señalamiento, escritos de trámite por proveer, vistos para sentencia o resolución final, tramitación de recurso...) y, especialmente, todos los que la propia gestión de la crisis

activará. No es desdeñable, en absoluto, el volumen de asuntos que estén por ingresar en el *iter* judicial, muchos de ellos nacidos justamente a la luz del estado de alarma en los que un reto añadido consistirá en ser capaces de desagregar intensos componentes emocionales tan frescos en nuestras memorias tras haber atravesado una experiencia vital tan traumática: revisión de las sanciones administrativas impuestas por presuntas infracciones cometidas contra las medidas restrictivas acordadas, eventuales responsabilidades penales, un volumen de incremento de procedimientos concursales –personas jurídicas y físicas– que desgraciadamente la hecatombe económica que se barrunta más que inevitable determinará, un número ingente de procesos de índole laboral a causa de ERE/ERTE/despidos...

El agregado de todos esos flancos de actuación a converger en la Administración de Justicia anuncia un probable colapso, un retardo aún mayor en su gestión y resolución dada semejante avalancha de asuntos. Si lo más dramático de la crisis sanitaria tras el doloroso número de fallecimientos registrados se localizó en la situación de auténtica medicina bélica que hubo de practicarse en tantas unidades de cuidados intensivos de nuestros hospitales (métodos de triaje, por ejemplo), quizá ahora tengamos que enfrentarnos a un escenario similar, con todas las distancias conceptuales posibles, en sede judicial. Y el agobio en cuestión puede tener una causa pareja en ambos casos, la paupérrima penuria medial y la mala planificación previa (*infra*). La Administración de Justicia, como la sanitaria, visto lo que ha sucedido, sufre una estructural carencia de elementos personales y materiales y trabaja en una situación institucionalizada de agobiante sobrecarga.

Sin perder de vista ya este condicionante, no es menos cierto que ahora mismo tenemos que ir considerando al sistema Justicia, con todas las especificidades y matizaciones precisas, como lo hacemos con el sistema de Sanidad. Si este ayuda a la salvación física de enfermos, aquel habrá de aprestarse a colaborar de forma decisiva e indelegable a una salvación económica que se apunta neurálgica ante el cataclismo que en esa faz se nos acerca. Su eficacia habrá de ser afinada al máximo, ha de preverse este evento que indudablemente va a suceder y dotarla de los medios convenientes, si es que se quiere conseguir esa meta que exige una sociedad exhausta y azotada por la epidemia, también en sus cuitas económicas y jurídicas de las que juzgados y tribunales serán sus hospitales. Medialmente, la actividad judicial, reforzada y a pleno rendimiento, se torna indeclinable en la ordenación de todos esos efectos dañosos (laborales, concursales, contractuales...).

Es muy fácil, muy tentador de hecho, pensar que el BOE opera la taumaturgia de resolver cualquier problema que se nos ponga por delante con la mera publicación en él de cualquier disposición. No es aceptable que ahora se obre así por el legislador para superar el empantanamiento previo de la Administración de Justicia, formulando disposiciones que contengan ocurrencias imaginativas y planes de imposible ejecución; o poniendo a los órganos judiciales en la tesitura de tener que enfrentar semejante desaire, exigiéndoles de paso un ejercicio de heroísmo para plasmarlos (improbo en el caso del personal sanitario, todo sea dicho). Las reformas, las medidas urgentes, siempre han de ser realistas y cautas, concretas y específicas, realizables, sensatas y plausibles, y por supuesto con la mam-

postería sustentadora de inversiones presupuestarias adecuadas, aun austeras. Debemos pedir al legislador que en esta ocasión no actúe como en otras tantas precedentes, que no emprenda medidas puntuales (o incluso aproveche para introducir reformas de más calado) que no estén respaldadas por la necesaria dotación económica, sin la cual se queden en agua de borrajas y solamente provoquen más frustración a la comunidad jurídica y, en suma, a toda la sociedad.

Las propuestas sobre las que se empezó a trabajar se sirven de aspectos como estos: (1) implantar como presupuesto de procedibilidad la previa interposición de reclamaciones ante instancias administrativas; (2) proceder de igual forma respecto al sometimiento a técnicas de resolución alternativa de conflictos, especialmente la mediación; (3) imposición de multas si se ejercitaran acciones de manera abiertamente temeraria o infundada; (4) medidas (inconcretas, todo ha de decirse) de refuerzo de los órganos jurisdiccionales (por ejemplo, acudiendo al art. 98 LOPJ); (5) dictado de sentencias orales en el orden civil exceptuando el criterio tajante asentado en el artículo 210.3 de la LEC que las proscribe expresamente en cualquier caso; (6) simplificaciones y celeridades en materia de actos de comunicación procesal; (7) reducción de resoluciones susceptibles de ser impugnadas (recursos interlocutorios); u (8) habilitación horaria de tardes y días del mes de agosto, como así ha sucedido ulteriormente. Las normaciones introducidas tanto por el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y administrativas para hacer frente a la covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, como por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre<sup>21</sup>, corroboran a nuestro entender esas medidas esencialmente cosméticas que no llegan a una transformación o adecuación de fondo a los reales y estructurales problemas de la Administración de Justicia ahora acuciados por la circunstancia sanitaria sobrevenida<sup>22</sup>.

Particularmente, todas esas ideas nos producen un creciente escepticismo, pues llevan en su envés aspectos cuando menos problemáticos: la plausible afectación del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley, la implantación de restricciones al acceso a la jurisdicción en cuanto primera manifestación integrante del artículo 24.1 de la CE *–supra–*, encarecer la solución de conflictos desde el momento en que las técnicas extrajudiciales al efecto aplicables no tienen por qué ser gratuitas, lo que cribaría el acceso a sus posibles ventajas en función de la capacidad económica del solicitante (tal vez escasa en las circunstancias en ciernes), afectación potencial al derecho del justiciable a la adecuada motivación del fallo en que se base la resolución que se le ofrece... Todas esas apreciaciones, por ende, son perfectamente susceptibles de comprometer el contenido constitucio-

<sup>21</sup> La cual, aun rubricada «de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia», no se corresponde con tal contenido abiertamente disparejo con tal proclamación, insertando soslayadamente en sus disposiciones adicionales y finales provisiones que afectan a aspectos como la contratación pública.

<sup>22</sup> Más particularizadamente, nos remitimos a nuestros trabajos (Sánchez Álvarez, 19 de mayo de 2020 y 17 de julio de 2020).

nalmente exigible y protegido del derecho a la tutela judicial efectiva, como hemos tenido ocasión de comprobar anteriormente en el curso de la exposición, lo que de inmediato extendería sobre ellas el velo de la duda y la inadecuación.

Además, todo lo que se haga con la teleología de superación del marasmo de la covid-19 en estos lares deberá no estar bajo ningún concepto lastrado por los intereses, tantas veces desarmónicos o, cuando menos, individualizados, de todo ese ramillete de sujetos gestores, en distintos grados de responsabilidad y alcance, mas todos ellos confluentes en fin sobre una misma realidad que, a la postre, es nacional y debe responder a un servicio público forzosamente coordinado y único: el sistema Justicia (CGPJ y Administraciones prestacionales, es decir, Ministerio de Justicia y comunidades autónomas con competencias transferidas: Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, La Rioja, Navarra, Aragón, Cataluña, Valencia, Andalucía, Canarias y Madrid). A esas Administraciones instrumentales les compete ex artículo 37 de la LOPJ la prestación de medios personales y materiales para que la función jurisdiccional se lleve a cabo, Sin ellas no cabe esperar ningún resultado. ¿Podemos tener plena certeza de que todas esas instancias actuarán al unísono, sin fisuras?

## 6. Apunte conclusivo

Estimamos que se han producido muchos errores de difícil justificación en la gestión de esta emergencia por el ámbito del sistema Justicia, no solo por factores apegados a la crisis en sí, sino endógenos, preexistentes, que ahora se han mostrado en toda su crudeza, y que han resultado acrecentados por una actuación gubernamental a través del RDAL desafortunada y en ocasiones, vistos sus desarrollos ulteriores, contradictoria y antinómica, adoleciente de la adecuada seguridad jurídica.

La realidad constata que la tutela judicial efectiva se ha hibernado por el RDAL, se ha sedado una norma jurídico-constitucional que, en principio, no tiene razón para verse cesada para la superación de la crisis sanitaria desatada. Justamente al contrario, es un ariete esencial para lograr esa meta. Las necesidades de salud pública, lógicamente, han precipitado esta decisión a la que, por este motivo, nada hay que objetar. La salvaguarda de la vida y salud de los operadores jurídicos y de la ciudadanía que acude a las diversas actuaciones procesales que cada día se desarrollan en las sedes judiciales que se reparten por toda España no precisa de mayor justificación. Es un bien jurídico absolutamente superior ante el que otras incidencias han de ceder.

Ahora bien, en esa determinación también influyen otros factores coadyuvantes sin cuyo concurso, tal vez, no hubiera tenido que ser adoptada en unos términos tan amplios y graves por su lesividad al contenido básico de un derecho fundamental. La ausencia de medios de protección (equipos personales, desinfección continuada y radical de sedes...) colaboró a esta medida. Pero, sin duda, entendemos que la parcial (y en tantas ocasiones

inexistente) digitalización de la Administración de Justicia, así como la patente carencia de medios técnicos al efecto, han cercenado cualquier atisbo sensato de poder arbitrar tramitación generalizada y telemática de los procedimientos judiciales, con pleno aseguramiento simultáneo de la salud de todos los operadores jurídicos (teletrabajo). Nuestro legislador tiene un reto en este flanco: arbitrar un marco adecuado (ya prácticamente cerrado jurídicamente en una norma en vigor, la Ley 18/2011, de 5 de julio, todo sea dicho) y adecuadamente dotado en lo personal y material (formación, protocolos de seguridad, condiciones laborales bien predefinidas, interoperabilidad, equipos suficientes para todas las autoridades judiciales y funcionarios afectados) que verdaderamente permita, en lo sucesivo, esta modalidad de trabajo que se ha demostrado tan práctica y útil. De haberse hallado a un mínimo rendimiento y productividad, no hubiera hecho preciso el cierre de la actividad procesal. Se requiere pues inversión.

La Administración de Justicia, y una tutela judicial efectiva reanudada que se preste de forma ágil, garantista y segura, es un elemento absolutamente crucial en la salida de la crisis que la covid-19 ha causado, en los múltiples efectos de su impacto que requerirán de la intervención judicial. Ha de hacerse una llamada a la responsabilidad del legislador. Que las medidas que implemente sean sensatas y razonables, predecibles, que aporten seguridad jurídica y no meros retoques cosméticos; que sean ejecutables y no pura mercadotecnia hueca; que tengan suficiente respaldo presupuestario para llevarse a cabo. Otra vez, se requerirá inversión, medios.

No es la Administración de Justicia quien se juega su porvenir en este envite en que el *fatum* nos ha colocado violentamente. Lo hace el Estado de derecho de quien actúa como apéndice garantista, como valedora de los derechos subjetivos en sus zozobras y ataques, en sus perjuicios y daños, como instancia estatal a quien acudir para dotarlos de un contenido que no es suficiente con que esté meramente formulado en una norma legal si requiere de una defensa activa. Si no es así, si no hay medios para poder cumplir la misión justificativa de la existencia de este pilar estatal, el fracaso será de todos, del Estado y del ciudadano de ese Estado incapaz de auxiliarle; no de una parte de él, sino *in toto*. Bastante desprestigio puede suponer la suspensión de un derecho fundamental. Su postración continuada tendrá unos efectos devastadores en su credibilidad y confiabilidad, en su maltrecha *autoritas*. Anhelamos altura de miras ante un reto histórico sin parangón. Ojalá seamos testigos de ella y nos podamos congratular y enorgullecer como sociedad de nuestro Estado y de su Administración de Justicia. La misión, desde luego, no puede ser más complicada.

## Referencias bibliográficas

- Aba Catoira, A. (2011). El estado de alarma en España. *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, UNED.
- Banacloche Palao, J. (2018). El desarrollo de los derechos fundamentales por el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. *Estudios de Deusto*, 66(2).
- Chiovenda, G. (1922). *Principios de Derecho Procesal Civil*, I.
- Cordón Moreno, F. (2004). El derecho a obtener la tutela judicial efectiva. En *Derechos procesales fundamentales*, Manuales de formación continuada del CGPJ, 22.
- Cruz Villalón, P. (1981). El nuevo Derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2.
- Cruz Villalón, P. (2004). Normalidad y excepción. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 71.
- Díez-Picazo, L. M.<sup>a</sup> (2003). *Sistema de derechos fundamentales*. Thomson-Civitas.
- Gamero Casado, E. y Valero Torrijos, J. (Coord). (2012). *Las tecnologías de la información y la comunicación de la Administración de Justicia. Análisis sistemático de la Ley 18/2011, de 5 de julio*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Garberí Llobregat, J. (2009). *Constitución y Derecho Procesal. Los fundamentos constitucionales del Derecho Procesal*. Thomson-Reuters.
- Moreno Rebato, M. (1998). Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico. *Revista de Administración Pública*, 147.
- Ortells Ramos, M. (Dir.). (2010). *Introducción al Derecho Procesal*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Palomar Olmeda, A. (2003). Los problemas estructurales de la función Justicia en su acepción tradicional. *Revista del Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia*, 2, Ministerio de Justicia.
- Sáez Lara, C. (2004). *La tutela judicial efectiva y el proceso laboral*. Thomson-Civitas.
- Sánchez Álvarez, E. (2013). Una reflexión sobre los crecientes poderes procesales de la Administración: Estudio de la figura del Secretario General de la Administración de Justicia. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 31.
- Sánchez Álvarez, E. (19 de mayo de 2020). Análisis de urgencia sobre el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y administrativas para hacer frente a la covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. *Diario La Ley*, 9635.
- Sánchez Álvarez, E. (17 de julio de 2020). Imposturas normativas y perplejidades jurídicas: Administración de Justicia y covid 19 (algunas reflexiones ante el mes de agosto de 2020). *Diario La Ley*, 9676.
- Urrutia Sagardia, E. (2020). *Estado de alarma en España por el Covid 19. Medidas del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*, dossier Incidencia del coronavirus en el ámbito laboral y medidas del Real Decreto-ley 7/2020 y el Real Decreto 463/2020. Thomson Reuters.
- Vidal Prado, C. y Delgado Ramos, D. (2011). Algunas consideraciones sobre la declara-



ción del estado de alarma y su prórroga. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 92.

Villaverde Menéndez, I. (2018). El constitucionalismo líquido. La dogmática constitucional de los derechos fundamentales

del siglo XXI tras 40 años de Constitución Española de 1978. En *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018). Estudios sobre el desarrollo de la Constitución española*. Thomson Reuters Civitas y Universidad de Oviedo.