

## 2. Reptes democràtics en temps de pandèmia: el termòmetre dels drets de la ciutadania

MERCÈ BARCELÓ  
ENOCH ALBERTÍ  
JOSEP M. VILAJOSANA

### 1. LES DIVERSES AFECTACIONS JURÍDIQUES DERIVADES DE LA PANDÈMIA

El fenomen de la covid-19, a més d'haver produït inestimables estralls en vides humanes, ha causat una profunda crisi d'efectes imprevisibles i de magnitud encara no determinada en l'àmbit social, jurídic, polític i econòmic. Pel que fa a l'àmbit jurídic, que és des de la perspectiva com s'analitzen aquí alguns dels efectes de la pandèmia, una de les dades clau per a copsar-ne l'abast és examinar quina ha estat la reacció dels qui han hagut d'entomar la gestió pública pel que fa a dos factors: el gaudi dels drets i llibertats de la ciutadania, i la qüestió de qui havia de ser-ne el concret gestor.

Certament, es tractava que la gestió pública es fes càrrec de protegir els drets a la salut i a la integritat física de les persones; i de protegir també, en relació amb aquests drets, l'accés universal al sistema sanitari públic desbordat des del primer moment. Però implicava això restringir altres drets, com el dret a circular, a la protesta o al treball? Implicava suspendre'ls? Si s'havien de limitar, fins on? Existien en els estats, i en especial en l'Estat espanyol, instruments jurídics prou afinitats com per a gestionar la situació sense desconstruir fites assolides quant a la protecció dels drets i les llibertats?

L'altre factor clau per a estimar la incidència dels efectes de la pandèmia en l'àmbit jurídic és com han reaccionat els poders públics davant la qüestió de qui n'havia de ser l'administrador concret. I aquí hi havia opcions diverses: exigia una situació com l'actual una desfederalització dels estats i una recentralització —no sols a favor dels estats centrals, sinó fins i tot potser en l'àmbit de la Unió Europea, en el nostre cas— per a la presa de decisions, o més aviat es tractava que fossin els poders locals qui les prenguessin en ares de la seva eficàcia? Es tractava de deixar

la presa de decisions en mans de comitès d'experts, del poder judicial o de la política? S'han jugat bé els rols corresponents per part de tots?

Sabem que el tipus de reacció que predomina en aquests supòsits de profunda crisi per part dels poders públics mostra de manera fefaent els trets de caràcter més profund que sovint queden amagats en el capteniment quotidià. Sabem també que, davant la temptació d'una gestió de la crisi sanitària competitiva, tecnocràtica, autoritària, centralitzada i paternalista, una democràcia de qualitat demanda dels poders públics una gestió cooperativa, controlada democràticament, amb limitacions proporcionades dels drets, descentralitzada i que fomenti la consolidació d'una ciutadania responsable. A partir d'aquí, caldrà veure quines han estat les reaccions dels poders públics a l'Estat espanyol que, ja s'avança, s'han decantat més pel primer model que pel segon.

Per dur a terme aquesta anàlisi, l'informe es dividirà en tres apartats: en primer lloc, es tractaran els possibles models de resposta dels poders públics a la situació generada per la pandèmia; i ho ha elaborat en Josep M. Vilajosana. Després es referiran els instruments legals de què disposaven els poders públics per a protegir la població en cas de crisi sanitària; i ho ha treballat Mercè Barceló. Finalment, l'Enoch Albertí s'ha fet càrrec de l'apartat dedicat a la garantia i el control de la proporcionalitat en la limitació de drets fonamentals. En l'informe publicat a la pàgina web de l'IEC s'examinaven també algunes de les innumerables restriccions a diversos drets fonamentals que han tingut lloc amb les actuacions concretes dels poders públics del nostre àmbit en la gestió de la pandèmia; en concret, respecte de la llibertat de circulació i del dret de reunió. Aquí, però, per raons d'espai no s'aborden i allà ens remetem.

## **2. ELS REPTES JURÍDICS PLANTEJATS PER LA COVID I ELS MODELS DE RESPOSTA MÉS RESPECTUOSOS AMB ELS DRETS I LES LLIBERTATS DE LA CIUTADANIA**

### **2.1. Plantejament**

Per tal de poder examinar la reacció dels qui han hagut d'entomar la gestió pública de la pandèmia originada per la covid és útil examinar quins reptes presenten aquestes situacions i quins serien els models de resposta més respectuosos amb els drets i les llibertats d'una ciutadania democràtica. Alguns d'aquests reptes poden expressar-se en forma de dicotomies: estatal o global?; tècnica o política?; seguretat o llibertat?; concentració o descentralització?; coerció o responsabilitat?

## 2.2. Davant la temptació de la gestió competitiva, més cooperació entre estats

La competició, sovint deslleial, entre els diferents estats per tal d'aconseguir subministrament mèdic o vacunes per a llurs poblacions, no és només ineficient, sinó també injusta. És ineficient perquè, en un món globalitzat, si la immunitat de grup no s'assoleix a nivell mundial, hi ha un alt grau de probabilitat que no s'acabi amb la malaltia infecciosa, en augmentar les probabilitats de mutacions cada cop més exitoses davant les vacunes; és injusta atès que origina desigualtats inadmissibles en assumptes que afecten un dret tan bàsic com és el dret a la vida i a la salut: «En l'àmbit dels drets humans no hi ha lloc per als passaports» (Dworkin, 2006: 69). Per aquestes raons, aquesta actitud competitiva entre estats caldria que fos substituïda per una altra que en prioritzi la cooperació. Cal fer un ús més intensiu i honorat dels instruments de dret internacional i relatius a organitzacions internacionals que podrien ajudar a una gestió cooperativa d'aquest tipus de crisi (Pérez, 2020).

## 2.3. Davant la temptació de la gestió tecnocràtica, una política amb control democràtic

Les propostes tècniques permeten establir el *mitjà* necessari per tal d'obtenir una determinada finalitat (contribuint d'aquesta manera a l'*eficàcia* de la decisió) o optar, entre els diferents mitjans possibles, per aquell que permeti assolir la finalitat amb un cost menor (fent que la decisió sigui *eficient*). Però, estrictament parlant, triar quina és la *finalitat* que cal perseguir o decidir què compta com a *cost*, no és mai una decisió tècnica (o neutral). Perquè decidir quina ha de ser la finalitat que cal perseguir és una qüestió política.

Cal defensar que, en un Estat democràtic de dret, les decisions tècniques (els mitjans) han de quedar supeditades a les finalitats perseguides i als costos definits pels representants de la voluntat popular, amb el límit indefugible que suposa el respecte als drets i les llibertats de la ciutadania. Això pot tenir conseqüències, per exemple, a l'hora de determinar l'abast del control jurisdiccional de les normes jurídiques aprovades en aquest període. Si ja resulta inassumible que les decisions polítiques es facin passar per tècniques, encara origina més perplexitat que alguns jutges suplantin els tècnics sense tenir-ne l'expertesa necessària (*Covid-19 y el derecho público*, 2020: 323 i sq).

## 2.4. Davant la temptació de la gestió autoritària, respecte als drets i llibertats

En un estudi recent, es constata que no sols augmenta considerablement la porció de la població espanyola que es decanta per un govern tecnocràtic, sinó que més de la meitat dels enquestats expressa la seva disposició a sacrificar llibertats bàsiques

per a fer front a la pandèmia (Amat *et alter*, 2020). La reacció pot ser titllada de comprensible, des d'un punt de vista psicològic. La por i la incertesa acostumen a originar aquests actes reflexos fruit de l'instint de supervivència. Però aquesta situació és el caldo de cultiu idoni perquè apareguin, i es puguin arribar a consolidar amb el temps, actituds autoritàries que tinguin difícil encaix en estats democràtics de dret. I és que la radicalitat d'aquestes posicions pot donar lloc a un malentès: pensar que la seguretat i la llibertat són excloents i no estan relacionades. Però això no és així. D'entre els autors clàssics, ho va expressar clarament Montesquieu: «La llibertat política d'un ciutadà depèn de la tranquil·litat d'esperit que neix de l'opinió que té cadascú de la seva seguretat» (Montesquieu, 1983: llibre XI, capítol 6). Per tant, sembla raonable pensar que un cert grau de seguretat és una condició necessària per a poder gaudir dels drets i les llibertats. Així, doncs, no pot defensar-se que per tal de garantir la seguretat calgui prescindir de la llibertat, però les llibertats no es poden exercir sense un mínim de seguretat. En el cas d'estats que no tenen un compromís ferm amb el respecte dels drets i les llibertats de la ciutadania, la defensa de la seguretat es pren com a coartada per a limitar-los o desposseir-los de llurs garanties. En canvi, en un Estat dotat d'una constitució que en garanteixi de forma efectiva el gaudi, la seguretat no ha de ser menyspreada, però sí que cal canviar-ne la funció. La seguretat, aleshores, ha de ser tractada com un instrument destinat essencialment a preservar el gaudi pacífic de la llibertat. D'aquest canvi de funció se'n deriven conseqüències importants a l'hora d'establir el contingut i l'abast dels drets i llibertats que poden veure's afectats quan es confronten amb la justa mesura de la seguretat que en fa possible l'exercici. En aquesta direcció cal interpretar, per exemple, la garantia i el control de la proporcionalitat en la limitació dels drets que exigeix la jurisprudència constitucional, com més endavant es tractarà.

### ***2.5. Davant la temptació de la gestió centralitzada, coordinació i descentralització***

En analitzar els instruments necessaris per a protegir la població davant de les crisis sanitàries hi havia dues vies normatives que l'Estat espanyol podria haver seguit: l'aplicació de l'estat d'alarma o l'aplicació de les lleis de sanitat, com després s'explica a bastament. En un primer moment es va triar el primer camí, emparant-se en el fet que era l'únic instrument que permetia un confinament total de la població. Ara, al marge de si això era així i si era convenient o no aquesta mesura tan radical, el cas és que es va optar per una centralització del poder arrabassant competències autonòmiques, relacionades amb la crisi directament, com són les sanitàries, però també amb d'altres àmbits en què costa de veure'n la relació. Sorgeix el dubte, aleshores, de si aquesta centralització del poder era necessària per tal d'obtenir els resultats estrictament sanitaris o econòmics que calia perseguir.

Hom pot pensar, en canvi, que o bé la utilització de l'estat d'alarma, però interpretat de manera que l'Estat es reservés només les facultats de coordinació i en aquelles àrees directament afectades per la crisi, o bé l'aplicació de les lleis sanitàries, hauria estat més eficient i més respectuós amb les competències autonòmiques (Martín, 2020). Així s'ha posat en relleu, si més no en determinades comunitats autònomes, en la fase posterior al desconfinament i en el període d'aplicació de les vacunes.

## ***2.6. Davant la temptació de la gestió paternalista, foment d'una ciutadania responsable***

Quan l'estat fa un ús més intensiu del model coercitiu, n'assumeix en bona mesura l'èxit o el fracàs de l'empresa, és a dir, la responsabilitat l'assumeixen les institucions. Aquesta aproximació tendeix a anar acompanyada d'una visió paternalista de la societat. Se sol amagar informació rellevant o se'n dona d'esbiaixada, la qual cosa, de retruc, origina desconfiança en la ciutadania. Aquesta desconfiança genera poca implicació en els afers públics. En el cas que ens ocupa, no crea consciència en la ciutadania del paper que li toca fer per tal de contribuir al bé comú. L'únic incentiu per a actuar serà evitar la sanció. La ciutadania es veurà a si mateixa simplement com un subjecte passiu, receptor de les normes jurídiques que li són alienes. Això, al seu torn, reforça la idea en els poders públics que la ciutadania no és de fiar i que, consegüentment, el mecanisme idoni ha de continuar sent el coercitiu. I la roda seguirà girant en el mateix sentit.

Tot i que, com diem, no és fàcil fer que la roda giri en un sentit divers, perquè al capdavant es necessita un profund canvi cultural, sí que és possible prendre mesures que ajudin a trencar alguns d'aquests engranatges. Per començar, sempre que sigui possible, cal deixar un ampli espai a les recomanacions acompanyades de transmissió d'informació de qualitat. Aquí cobra una importància cabdal el deure de transparència de l'administració pública. Només oferint informació de qualitat, hom pot esperar generar confiança en la ciutadania. Si es genera aquesta confiança és més probable que la ciutadania s'impliqui en els afers públics i sigui conscient del paper actiu que se n'espera per tal de contribuir al bé comú. Això, al seu torn, reforça la idea en els poders públics que es pot confiar en la ciutadania, tot i que es reservi el paper de supervisor i coordinador de les accions generals que cal dur a terme.

Podem concloure, doncs, que davant la temptació d'una gestió de la crisi sanitària competitiva, tecnocràtica, autoritària, centralitzada i paternalista, una democràcia de qualitat demanda dels poders públics una gestió cooperativa, controlada democràticament, només amb limitacions proporcionades dels drets, descentralitzada i que fomenti la consolidació d'una ciutadania responsable.

### 3. INSTRUMENTS LEGALS PER A PROTEGIR LA POBLACIÓ EN CASOS DE CRISIS SANITÀRIES

#### 3.1. *Les possibilitats legals*

L'ordenament jurídic conté un bon nombre de normes per a fer front a crisis sanitàries, especialment a episodis epidemiològics. Destaquen per especialització les següents: la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge (només pel que fa a la declaració d'estat d'alarma, arts. 4 a 12); la Llei orgànica 3/1986, de 14 d'abril, de mesures especials en matèria de salut pública (art. 3); la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat (art. 26); i la Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública (arts. 27.3, 52.3, 54).

Aquestes quatre lleis obren la possibilitat d'encarar una crisi sanitària des de dues perspectives diferents: una, des de l'excepcionalitat que representa la declaració de l'estat d'alarma. Com és sabut, aquesta és la via que, en un principi, trià l'Estat central per a gestionar la situació de crisi sanitària ocasionada per la covid-19, amb l'aprovació del Reial decret 463/2020, de 14 de març; i que seguí triant després, amb matisos, quan cursà la segona declaració d'estat d'alarma, per Reial decret 926/2020, de 25 d'octubre. El primer d'aquests reials decrets ha estat declarat inconstitucional parcialment per la sentència del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de juliol (quant a les limitacions relatives a la llibertat de circulació previstes a l'art. 7, per entendre que suspendien el dret i des de l'instrument de l'estat d'alarma només es podia «restringir»), així com també el segon per sentència 183/2021, de 27 d'octubre (per la durada de la pròrroga i per la regulació del règim de delegació efectuada a favor dels presidents autonòmics). El cert, però, és que hi havia aleshores i ara una altra opció possible que passava per emprar el bloc de les altres tres lleis específiques en matèria de salut pública. Ambdues opcions responen a concepcions diferents de l'organització territorial de l'Estat i possibiliten, en conseqüència, gestionar la crisi sanitària per autoritats governatives diferents.

#### 3.2. *Control de pandèmies des de la declaració de l'estat d'alarma*

Les «crisis sanitàries, com ara epidèmies i situacions de contaminació greus» són un dels supòsits en els quals el govern central pot declarar l'estat d'alarma (art. 4.b, Llei orgànica 4/1981).

D'acord amb la Llei orgànica que regula l'estat d'alarma, l'autoritat competent és el govern de l'Estat o, per delegació d'aquest, el president de la comunitat autònoma quan la declaració afecti tot o part del territori d'una comunitat. I l'autoritat competent és qui pot emetre ordres directes a totes les autoritats civils de l'administració pública del territori afectat per la declaració, als integrants dels

coscos de policia autonòmics i locals i altres funcionaris i treballadors al servei de les administracions autonòmica i local. Això, però, en la mesura «en què sigui» *necessari* per a la protecció de persones, béns i llocs (art. 9.1). I tot entenent que si eren necessàries, però «sense justificar el perquè», el Reial decret delegà en quatre ministres (sanitat, defensa, transport, interior) la gestió de la crisi.

Això no obstant, seguir aquesta opció exigia justificar en termes d'eficiència i d'eficàcia la necessitat d'un comandament únic en cadascun dels àmbits afectats allà on fossin presents competències autonòmiques; especialment, en l'àmbit sanitari on el mateix sistema reclama la col·laboració i la coordinació interadministratives, que en un moment de crisi s'haguessin hagut d'intensificar. No havia d'haver estat el poder menys capaç sobre el terreny, l'Estat, el que prengués les decisions en solitari i portés de manera directa la gestió del servei; a ell només li corresponia coordinar-lo, en els termes que després es dirà.

Les greus mancances d'experiència sobre el terreny del Ministeri de Sanitat foren, possiblement, les que, a la vista dels resultats, van fer rectificar el marc general en la segona declaració d'estat d'alarma. I el Reial decret 926/2020, de 25 d'octubre, tot i declarar per segona vegada l'estat d'alarma, rectificà i apel·là a la «cogovernança» per a «afrontar la gravedad de la situación con las máximas garantías constitucionales». «Cogovernança» que suposava, ara sí, declarar autoritats competents delegades els presidents autonòmics i deixar a les comunitats autònomes marges d'aplicació del marc general en funció de cada situació particular. Sigui com sigui, aquesta rectificació, tot i que evidenciava l'error que suposà l'exclusió de les comunitats autònomes de la gestió de la crisi en el primer estat d'alarma, fou declarada inconstitucional pel Tribunal Constitucional (STC 183/2021 que declara inconstitucional el règim concret de delegació efectuada a favor dels presidents autonòmics per part del Reial decret que declarava el segon estat d'alarma).

La declaració de l'estat d'alarma no pot comportar la suspensió de drets, a diferència dels estats de setge i d'excepció per als quals la Constitució preveu de forma expressa aquesta possibilitat. La no-suspensió, però, no exclou una possible afectació directa o col·lateral de drets i llibertats que pugui limitar temporalment i parcial el seu exercici. I aquestes afectacions poden provenir de l'adopció d'alguna o de totes les mesures previstes en la Llei orgànica 4/1981 (art. 11), o d'altres previstes en l'àmbit sanitari (art. 3 de la Llei orgànica 3/1986; art 54.2 de la Llei 33/2011). Aquest era el marc legal en què es podien moure el Reial decret 463/2020 (primera declaració) i el Reial decret 926/2020 (segona declaració) quant a mesures a adoptar. I, de fet, incorporaren mesures previstes en la Llei orgànica d'estat d'alarma, però també les específiques de l'àmbit sanitari.

I aquestes mesures han afectat una llarga llista de drets i llibertats —llibertat de circulació (afectació que la STC 148/2021 ha declarat inconstitucional, com

s'ha dit, per entendre que la limitació concreta constituïa una suspensió del dret que no procedeix en l'estat d'alarma), dret de vot, dret d'informació, dret a la intimitat, dret a la integritat física, dret de reunió, dret de protecció de dades personals, llibertat d'empresa i dret al treball— i no sempre de forma proporcionada, com després es dirà.

### ***3.3. Control de pandèmies des de les lleis especialitzades en l'àmbit sanitari***

Les previsions de la Llei orgànica 3/1986, de mesures especials en matèria de salut pública, de la Llei 14/1986, general de sanitat, i de la Llei 33/2011, general de salut pública, ja esmentades, són, en bloc, el camí alternatiu a la declaració d'estat d'alarma. De fet, les mesures previstes són les mateixes que es poden adoptar en cas de declaració d'estat d'alarma, com seguidament es veurà. Però presenten un avantatge afegit: són normes especialitzades que coneixen el sector sobre el qual es projecten; i per això potencien, en termes d'eficàcia i d'eficiència, la via de la col·laboració i coordinació entre l'Estat i les comunitats autònomes en la resolució de crisis sanitàries.

Les lleis específiques de l'àmbit sanitari preveuen que es puguin produir actuacions per motius d'extraordinària gravetat o urgència, entre ells els ocasionats per malalties transmissibles. En relació amb aquests supòsits, les lleis sanitàries es refereixen a actuacions que han d'adoptar les «autoritats sanitàries competents». Significatiu, en aquest sentit, és l'art. 26 de la Llei 14/1986: «En caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes [...]». O l'art. 3 de la Llei orgànica 3/1986 quan preveu: «[...] Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible. [...]». I totes les lleis sanitàries subratllen, en uns termes o altres, que les accions de protecció de la salut es regiran pels principis de proporcionalitat i de precaució, i que es desenvoluparan d'acord amb els principis de col·laboració i de coordinació interadministrativa i gestió conjunta que garanteixin la màxima eficàcia i eficiència (per exemple, art. 27.3 de la Llei 33/2011). En aquest àmbit, també es recorda de forma expressa la facultat de coordinació de l'Estat respecte de les comunitats autònomes en matèria de sanitat, que es reforça amb la possibilitat de dictar mesures d'intervenció especial per raons sanitàries d'urgència o necessitat o davant de circumstàncies de caràcter extraordinari que representin risc evident per a la salut de la població, i



sempre que l'evidència científica disponible així ho acrediti (art. 52.3 de la Llei 33/2011). Aquesta facultat de coordinació permet així a l'Estat la fixació de mitjans i sistemes de relació per a fer possible la informació recíproca, establir criteris d'homogeneïtat tècnica o determinar mètodes d'actuació obligatoris per a les comunitats autònomes. Per tant, des d'aquesta facultat de coordinació, entesa pel Tribunal Constitucional a més en termes molt amplis, ja que permet a l'Estat fixar límits efectius a l'exercici de les competències autonòmiques (STC 32/1983, 80/1985, entre d'altres), s'hauria pogut encarar més eficaçment la crisi —com s'ha fet fora dels períodes immersos en l'estat d'alarma; i com ho han fet els estats realment descentralitzats políticament, com Alemanya, amb bons resultats.

Les mesures que es poden dictar des de les normes sectorials sanitàries tampoc no podrien suspendre drets, però sí afectar-los complint amb un seguit de requisits. Esmentades més amunt, són pràcticament les mateixes que les que es poden dictar en casos de declaració d'estat d'alarma.

La llista dels drets i llibertats que poden afectar aquestes mesures és la mateixa que podrien afectar les decretades per a l'estat d'alarma. Per tant, com aquelles, hauran de ser examinades des de la perspectiva del principi de proporcionalitat. I regeix també per a elles la garantia de la no-perdurabilitat: «La duración de las medidas a que se refiere el apartado anterior, que se fijarán para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, no excederá de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó» (art. 26.2 de la Llei 14/1986).

I un darrer apunt: totes aquestes mesures les poden adoptar també les comunitats autònomes sense que es requereixi la declaració de l'estat d'alarma, perquè són suficients les normes sanitàries esmentades. Des d'amplis sectors doctrinals ja es va dir des d'un inici. Però l'Estat central, volent controlar en exclusiva la crisi, sostingué que era necessària la declaració de l'alarma per a poder limitar drets. I en comptes de respectar les normes que haguessin permès una actuació més eficient comptant amb les comunitats autònomes com a principals autoritats sanitàries, trià el quadre normatiu més obsolet i ineficient.

La discussió la tancà el Tribunal Suprem que, per Sentència 788/2021, de 3 de juny, establí que, en temps de pandèmia, no era necessària la declaració de l'estat d'alarma per a limitar drets fonamentals, i que les comunitats autònomes, com a autoritats sanitàries, poden limitar drets respectant el principi de proporcionalitat i en els termes establerts per l'esmentat art. 10.8 de la Llei 29/1998. I això perquè considera fonament suficient la cobertura de l'esmentat art. 3 de la Llei orgànica 3/1986, especialment si s'interpreta en connexió amb les lleis 14/1986 i 33/2011, també esmentades.

#### 4. LA GARANTIA I EL CONTROL DE LA PROPORCIONALITAT

##### 4.1. *Valorar la legitimitat de la limitació de drets*

Si ens situem en el terreny de la limitació de drets i no pas en el de la seva suspensió —que és com cal situar-se en la declaració dels estats d'alarma malgrat la més que discutible doctrina de l'esmentada STC 148/2021—, cal dir que existeix un ampli consens a establir que els criteris que s'han d'emprar per a valorar la seva legitimitat són bàsicament dos: d'una banda, la seva previsió legal, que es refereix tant a l'instrument jurídic que ha de contenir la limitació com també a la manera en què s'hi preveu; i, d'una altra, el principi de proporcionalitat, que es projecta sobre el contingut de les limitacions o restriccions de drets que s'han establert.

Sobre la primera exigència s'ha pronunciat a bastament el Tribunal Europeu de Drets Humans, que ha establert una doctrina general (SSTEDH cas X i Y, de 26 de març de 1985; cas Leander, de 26 de març de 1987; cas Gaskin, de 7 de juliol de 1989; cas Z, de 25 de febrer de 1997, entre d'altres) recollida també pel Tribunal Constitucional espanyol (SSTC 70/2009, de 23 de març, 159/2009, de 29 de juny, 190/2013, de 18 de novembre i moltes més), que es pot sintetitzar en els extrems següents: en primer lloc, cal que les limitacions de drets estiguin previstes en un instrument legal, que les estableixi o que, almenys, les habiliti. En segon lloc, no basta només que les limitacions es continguin en una norma legal, sinó que aquesta ha de ser suficientment concreta i previsible en la seva aplicació. I, en tercer lloc, les limitacions de drets han de ser necessàries, en una societat democràtica, per a aconseguir determinades finalitats que constitueixen necessitats socials imperioses. Aquesta darrera condició ens porta ja al control de proporcionalitat de les limitacions de drets, que s'examina a continuació, però cal observar que, abans, com a pas previ, cal determinar la finalitat de la mesura restrictiva i valorar-ne la legitimitat. Perquè, en efecte, el control de proporcionalitat opera a partir de l'establiment de la finalitat que persegueix la limitació del dret i de la seva consideració com a legítima, ja que, en cas contrari, la mesura restrictiva ja es podria considerar il·legítima, per ser arbitrària o per no perseguir un objectiu que resulti digne de protecció constitucional.

##### 4.2. *El test de proporcionalitat*

Una vegada s'ha determinat la finalitat que persegueix una restricció de drets, i aquesta finalitat s'ha considerat legítima, la restricció o limitació del dret en qüestió ha de passar per un control de proporcionalitat. Aquest principi, convertit en test de valoració, sotmet les mesures restrictives de drets a un triple examen: la

idoneïtat de la mesura respecte de la finalitat legítima que persegueix; la necessitat de la mesura per a aconseguir aquesta finalitat; i, finalment, la proporcionalitat, en sentit estricte, de la mesura.

En primer lloc, la mesura restrictiva ha de ser idònia per a aconseguir la finalitat que persegueix. Es tracta que la mesura concreta que s'adopta estigui funcionalment orientada a assolir aquest fi, o que hi hagi una relació d'adequació entre la finalitat i els mitjans aprovats per a assolir-la. En cas contrari, es tractaria d'una mesura no idònia, i, per tant, il·legítima perquè resultaria arbitrària.

En segon lloc, la mesura restrictiva ha de ser necessària, en una societat democràtica, per a assolir la finalitat legítima que persegueix. L'examen de necessitat pot resultar més complicat, perquè valora la possibilitat d'adoptar mesures menys restrictives que puguin aconseguir igualment la mateixa finalitat. Aquest examen suposa que s'han de considerar altres mitjans per a assolir el mateix fi, i que s'ha de valorar l'efecte que puguin tenir respecte dels drets i les llibertats de les persones, havent d'optar per aquell mitjà o mesura que impliqui una restricció menor o que tingui menys impacte. Quan aquest control el realitzen els tribunals pot resultar molt problemàtic, perquè comporta una forta càrrega valorativa d'oportunitat —l'elecció entre diversos mitjans disponibles— i perquè normalment requereix un tipus de coneixement i una expertesa que no són propis dels tribunals. Els òrgans judicials no poden substituir les decisions polítiques del Parlament o del govern amb els seus propis criteris d'oportunitat. Però tanmateix, han de poder valorar la *necessitat* de les mesures restrictives de drets, en els termes indicats, quan apliquen un control de proporcionalitat.

I, finalment, cal valorar la proporcionalitat, en sentit estricte, de la mesura restrictiva. Aquesta anàlisi consisteix en una ponderació entre els beneficis que aporta la mesura i la càrrega o la restricció que suposa. Com passa també en l'anàlisi de la necessitat, implica una forta càrrega valorativa, en la qual s'ha de considerar si val la pena pagar els costos de la restricció imposada, atesos els efectes que provoca, a la vista dels beneficis que s'obtenen, o si la ingerència en els drets és excessiva. Juntament amb la necessitat, i potser més encara, es tracta de la part més complexa i més susceptible de discrepància en l'aplicació del control de proporcionalitat, perquè juga amb l'apreciació dels valors i els interessos en conflicte. Per això, tampoc els tribunals són les instàncies idònies per a realitzar aquesta ponderació, utilitzant els criteris valoratius que considerin més adients. Es tracta d'una valoració de caràcter essencialment polític, que correspon realitzar al legislador i, si escau, al govern, i que els tribunals no poden substituir pel seu propi criteri. Controlar la ponderació realitzada pel legislador i pel govern no pot suposar una substitució del criteri dels òrgans polítics pel dels tribunals.

### *4.3. L'aplicació del principi de proporcionalitat: institucions decisòries i revisió judicial*

L'exigència de proporcionalitat es dirigeix, en primer lloc i de manera principal, als poders polítics que poden decidir la limitació o restricció de drets per a assegurar la protecció d'altres drets, valors o, en general, béns jurídics que han de ser tutelats per exigències socials imperatives. Però el principi de proporcionalitat va sorgir, i s'ha estat aplicant, sobretot en l'àmbit judicial, com a paràmetre interpretatiu utilitzat pels tribunals (ordinaris i de caràcter constitucional) en la seva funció de controlar l'activitat dels poders públics. I, malgrat els problemes, els dubtes i la crítica al seu ús, sembla clar que constitueix un tipus d'examen que estructura i racionalitza l'argumentació, proporcionant així un grau de formalització i de predicibilitat, i per tant de seguretat, que no tenen altres mètodes d'interpretació i controls jurídics. Això no pot ocultar, però, que aquest control presenta alguns problemes i riscos, en dues direccions: d'una banda, el gran marge d'apreciació que existeix per a realitzar les valoracions que implica, ja que utilitza conceptes oberts i amb un alt grau d'indeterminació; i d'altra, aquest control crida, o almenys afavoreix, una intervenció judicial activa, una revisió per part dels òrgans judicials dels continguts de les mesures polítiques del Parlament i del govern que pot ser molt intensa i pot esdevenir activista.

En relació amb les mesures restrictives de drets adoptades per a fer front a la pandèmia de la covid-19, aquest risc ha estat molt present, propiciat de manera especial pel fet que en un primer moment es va entendre, i després es va explicitar en la llei, que les mesures generals aprovades pels governs que afectessin drets fonamentals havien de sotmetre's a l'autorització prèvia (o ratificació) dels òrgans judicials. En efecte, la previsió inicial de l'art. 8.6 de la Llei de la jurisdicció contenciós-administrativa de 1998 (en el sentit que calia «l'autorització o ratificació judicial de les mesures que les autoritats sanitàries considerin urgents i necessàries per a la salut pública i impliquin privació o restricció de la llibertat o d'algun altre dret fonamental») es va interpretar que no s'aplicava només a les persones individualment considerades (en casos, per exemple, d'aïllaments o d'internaments forçosos), sinó també a les mesures decretades amb caràcter general (com ara confinaments perimetrals). Aquesta interpretació va ser positivitzada després amb una reforma de la LJCA (Llei 3/2020, de 18 de setembre), que va atribuir aquesta competència als jutjats del contenciós (per actes individualitzats), als tribunals superiors de justícia de les CA (per actes generals d'autoritats locals i autonòmiques), a l'Audiència Nacional (per actes generals d'autoritats estatals) i al Tribunal Suprem (recurs de cassació contra sentències dictades en aquesta matèria pels TSJ i l'AN, introduït, amb polèmica, pel RD-Llei 8/2021, de 4 de maig, art. 15). Durant la vigència dels estats d'alarma (RD 463/2020, de 14 de

març i successives pròrrogues, amb una vigència fins al 21 de juny de 2020; i RD 926/2020, de 25 d'octubre, amb una pròrroga fins al 9 de maig de 2021), es va entendre que les mesures de limitació de drets tenien la cobertura jurídica d'aquest estat excepcional (o així almenys es va actuar, a l'espera de la decisió del TC sobre els recursos presentats), però quan van deixar d'estar vigents (en el període entre el 21 de juny i el 25 d'octubre de 2020, i a partir del 9 de maig de 2021), l'adopció d'aquest tipus de mesures per part de les autoritats de les comunitats autònomes s'ha vist sotmesa a aquest control preventiu dels tribunals, que l'han exercit d'una manera diversa i heterogènia, de manera que ha generat resultats molt diferents.

En efecte, mentre alguns tribunals han aplicat un control extern i formal de la proporcionalitat, examinant si el govern havia justificat de manera suficient i plausible la mesura en qüestió i al·ludint expressament en alguns casos al principi de precaució (com en el cas de les Interlocutòries del Jutjat del Contenciós-Administratiu núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, de 4 de març de 2020; del TSJ de Catalunya, de 16 d'octubre de 2020; del TSJ de les Illes Balears, de 20 de maig de 2021, entre moltes altres), altres vegades els tribunals han practicat un control molt més incisiu, rectificanc les valoracions sobre la proporcionalitat que havien realitzat els governs, especialment quant a la necessitat de les mesures adoptades (així, per exemple, la Interlocutòria del TSJ de Catalunya de 19 de gener de 2020, que pren com a mesura cautelarríssima suspendre el Decret pel qual es van ajornar les eleccions al Parlament de Catalunya, i la Sentència d'1 de febrer del 2021, per la qual s'anul·la aquest Decret, amb la conseqüència de mantenir les eleccions en la data inicial que van ser convocades; o interlocutòries d'autorització prèvia de mesures restrictives, que deneguen, del TSJ de Canàries, de 9 de maig de 2021, o del TSJ del País Basc, de 7 de maig de 2021, entre moltes altres també).

En realitat, i a banda de casos de mala praxis i d'excessos d'intervenció que ultrapassen la funció jurisdiccional, la proporcionalitat aplicada per les autoritats polítiques decisòries i pels òrgans judicials en la seva funció controladora es mou en un circuit de vasos comunicants: com més justificada estigui la proporcionalitat de les mesures per part de qui les ha adoptat, menys incisiu serà el control autònom de proporcionalitat que practiquin els òrgans judicials. I a la inversa: com més feble sigui la justificació de la proporcionalitat de les mesures, més intens podrà ser el control judicial que s'hi apliqui i hi haurà més possibilitats que els tribunals utilitzin criteris propis.

Per mantenir un equilibri adequat, en el sentit que permeti que les mesures restrictives de drets se sotmetin a un control de proporcionalitat i que a la vegada els tribunals no envaeixin el terreny propi dels poders polítics i els acabin substituint, cal que el control de proporcionalitat s'incorpori en el procés de decisió interna dels òrgans polítics: del Parlament, en la deliberació i l'aprovació de les

lleis —que són la principal font normativa de previsió d'aquestes mesures— i també del govern, quan hagi d'adoptar decisions en aquest àmbit, en aplicació de les lleis que l'habilitin. Això suposa justificar expressament i de manera al més exhaustiva possible les mesures adoptades, als diversos nivells de decisió, des del punt de vista de la proporcionalitat, en els tres passos indicats (més, prèviament, la determinació específica de la finalitat que es persegueix i la justificació de la seva legitimitat). I suposa també que aquesta motivació pugui ser revisada després pels òrgans judicials, comprovant, en primer lloc, que s'ha realitzat d'una manera suficient, i, en segon lloc, que és raonable. Es tracta així d'establir un control extern, que no substitueixi la valoració que han de realitzar els òrgans polítics legitimats per a prendre aquestes decisions. Naturalment, això no evita tots els problemes i riscos, però queden minimitzats i cenyits a un àmbit que resulta més manejable.

En aquesta línia ha anat, per posar un exemple destacat, la modificació de la Llei de salut pública de Catalunya, operada pel Decret Llei 27/2020, de 13 de juliol, que, alhora que ha previst de manera concreta i detallada les mesures que es poden adoptar en cas de pandèmia o epidèmia (art. 55, 55 bis i annex 3 de la Llei), ha introduït un conjunt de previsions específiques en el procediment d'adopció de les mesures que correspongui prendre, amb la finalitat precisament de justificar-ne la proporcionalitat. Aquesta es també, d'altra banda, la posició que es desprèn de la Sentència 788/2021, de 3 de juny, del Tribunal Suprem, dictada en el recurs de cassació presentat pel ministeri fiscal contra una interlocutòria del TSJ de les Illes Balears que va autoritzar diverses mesures del govern de les Illes, com el toc de queda nocturn i la limitació de reunions familiars, una vegada finalitzat l'estat d'alarma, i sobre la base de la LO 3/1986, de mesures especials en matèria de salut pública. El TS accepta la cobertura legal d'aquestes mesures (això es, que es puguin limitar drets a través de mesures autonòmiques en base a la LO 3/1986, resolent així, com ja havia anticipat en la STS 719/2021, de 24 de maig, que no cal l'estat d'alarma per a dictar mesures restrictives de drets, i que, malgrat la seva generalitat i les dificultats que comporta, la LO 3/1986 ofereix una cobertura suficient), però en canvi considera que no estan suficientment justificades des del punt de vista de la seva proporcionalitat, i per tant anul·la l'autorització concedida pel TSJ. En aquest cas, certament, el TS no substitueix amb criteris propis la valoració de proporcionalitat de les mesures realitzada pel govern de les Illes, sinó que realitza un control extern, arribant a la conclusió, molt escaridament, que no estava prou justificada.

En tot cas, tot això posa en relleu els problemes del control judicial previ instaurat per la LJCA, i de l'exercit a través de mesures cautelars i cautelariíssimes, en els recursos contra les mesures restrictives adoptades, que s'afegeixen i agreugen els que ja comporta, per si, el control judicial ordinari de la proporcionalitat.

## 5. CONCLUSIONS: TRIA INICIAL D'INSTRUMENTS CENTRALITZADORS, PULSIONS AUTORITÀRIES I LIMITACIÓ EXCESSIVA DE DRETS

1. En la gestió de la crisi generada per la covid-19, l'ordenament jurídic espanyol ofería dues possibilitats: que la gestió es dugués a terme des de la declaració de l'estat d'alarma o des de les normes sectorials sanitàries. La Llei orgànica 4/1981 que regula l'estat d'alarma confia en una autoritat central única, si l'alarma es declara per a tot el territori estatal i en la mesura en què sigui necessari per a la protecció de persones, béns i llocs, la gestió d'una pandèmia, que absorbeix temporalment competències de les comunitats autònomes (per exemple, sanitat, transports o interior). Per contra, les normes sectorials sanitàries apel·len als principis de proporcionalitat, de col·laboració i coordinació interadministrativa i de gestió conjunta entre Estat i comunitats autònomes en les actuacions de protecció de la salut —sigui en situacions ordinàries o extraordinàries com la d'una pandèmia— tot entenent que aquests principis són els que millor poden garantir la màxima eficàcia i eficiència en la prestació del servei i la gestió de la crisi. La tria de l'Estat espanyol, a diferència d'altres estats federalitzats com Alemanya, en el primer confinament, fou la de la declaració de l'estat d'alarma. És a dir, optà en un primer moment per una gestió centralitzada que hagué de rectificar posteriorment.

2. Però tant si es gestiona la pandèmia des de la declaració de l'estat d'alarma o bé des de les lleis sectorials sanitàries, ni l'una ni les altres no habiliten en cap cas els poders públics per a la suspensió de drets de la ciutadania: la dita suspensió només podria ancorar-se en la Constitució, i al respecte no hi cap previsió. La no-possibilitat de suspensió, però, no exclou una possible afectació directa o col·lateral de drets i llibertats que pugui limitar-ne temporalment i parcial l'exercici (no les garanties), sempre que aquesta limitació estigui prevista legalment i superar el test de la proporcionalitat.

3. Pel que fa a la previsió legal de la limitació dels drets, i malgrat que el Tribunal Suprem hagi entès que l'ordenament jurídic dona suficient cobertura a Estat i a comunitats autònomes per a restringir drets, el cert és que a aquesta possibilitat de limitació s'hi ha arribat des de clàusules legals excessivament obertes (per exemple, «qualsevol altra mesura ajustada a la legalitat vigent si hi ha indicis racionals de risc per a la salut» (art. 54.2, Llei 33/2011)). I per tal de no deixar en mans dels jutges allò que li correspon fer al legislador, convindria que aquest darrer, sigui l'estatal o l'autonòmic, cadascun en el seu àmbit competencial propi, precisés quins drets poden resultar afectats en cas de crisis sanitàries i quins serien els límits a les restriccions que se'ls puguin oposar. En aquest camí s'ha promulgat a Catalunya el Decret llei 27/2020, de 13 de juliol, de modificació de la Llei 18/2009, de 22 d'octubre, de salut pública, i d'adopció de mesures urgents per a fer front al risc de brots de la covid-19.

4. La restricció o limitació del dret en qüestió ha de passar, a més, per un control de proporcionalitat. Aquest principi, convertit en test de valoració, sotmet les mesures restrictives de drets a un triple examen: a) la idoneïtat de la mesura respecte de la finalitat legítima que persegueix; i b) la necessitat de la mesura per aconseguir aquesta finalitat. Quan aquest control el realitzen els tribunals pot resultar molt problemàtic, perquè comporta una forta càrrega valorativa d'oportunitat, i perquè normalment requereix un tipus de coneixement i una expertesa que no és pròpia dels tribunals. Els òrgans judicials no poden substituir les decisions polítiques del Parlament o del govern amb els seus propis criteris d'oportunitat. Però, tanmateix, han de poder valorar la necessitat de les mesures restrictives de drets quan apliquen un control de proporcionalitat; i, c) la proporcionalitat, en sentit estricte, de la mesura, que també implica una forta càrrega valorativa. Per això, tampoc els tribunals són les instàncies idònies per a realitzar directament aquesta ponderació, utilitzant els criteris valoratius que considerin més adients. Es tracta d'una valoració de caràcter essencialment polític, que correspon realitzar al legislador i, si escau, al govern, i que els tribunals no poden substituir pel seu propi criteri. Controlar la ponderació realitzada pel legislador i pel govern —qüestió inevitable si es produeix un control jurídic de la proporcionalitat— no pot suposar una substitució del criteri dels òrgans polítics pel dels tribunals.

5. A la pràctica, mentre alguns tribunals espanyols han aplicat un control extern i formal de la proporcionalitat, examinant si el govern havia justificat de manera suficient i plausible la mesura en qüestió, altres vegades han practicat un control molt més incisiu, rectificant les valoracions sobre la proporcionalitat que havien realitzat els governs, especialment quant a la necessitat de les mesures adoptades. Però per tal que això darrer no succeís caldria que el control de proporcionalitat s'incorporés en el procés de decisió interna dels òrgans polítics. Això suposa justificar de manera al més exhaustiva possible les mesures adoptades, als diversos nivells de decisió, des del punt de vista de la proporcionalitat, en els tres passos indicats. I suposa també que aquesta motivació pugui ser revisada després pels òrgans judicials, comprovant, en primer lloc, que s'ha realitzat d'una manera suficient, i, en segon lloc, que és raonable. Es tracta així d'establir un control extern, que no substitueixi les decisions que han de prendre els òrgans polítics legitimats per a fer-ho.

6. De drets fonamentals, en aquests més de dos anys de durada de la pandèmia, se n'han afectat molts, més enllà del dret de circulació, com preveu la llei que regula l'estat d'alarma o les normes sanitàries: el dret de sufragi, el dret d'informació, el dret a la intimitat, el dret de reunió, el dret a la integritat física, el dret de protecció de dades personals, la llibertat d'empresa, o el dret al treball. En concret, les restriccions efectuades als drets de circulació i de reunió són examinades en el nostre informe previ (Barceló; Albertí i Vilajosana, 2022).



7. Aquestes conclusions podrien reduir-se a dues d'encara més concentrades. Primera, l'Estat espanyol, sobretot en la primera fase de la pandèmia, l'ha gestionada de manera centralista i amb pulsions autoritàries, mentre que hauria resultat més adequada una gestió de la crisi descentralitzada i coordinada. I, segona, en el marc de l'Estat, les errades del legislatiu, de l'executiu i del judicial, inclòs el Tribunal Constitucional, han estat notables quant a la limitació de drets. El legislador de les restriccions de drets no ha sabut, almenys d'inici, justificar-les des de la perspectiva del principi de proporcionalitat, quan era qui tenia els instruments per a fer-ho. El poder judicial ha suplantat en moltes ocasions en aquesta tasca el legislador, excedint la seva funció i sense coneixements ni estris adients. I el Tribunal Constitucional ha acabat dictant dues sentències, que declaren parcialment inconstitucional la primera i segona declaracions d'estat d'alarma, que tenen més de resposta política que jurídica (STC 148/2021 i 183/2021). La covid, doncs, ha vingut a accentuar tendències centralitzadores i limitadores de drets. Tanmateix, reduir de manera significativa la transmissió del virus és un bé públic. Per tal de protegir-lo cal promoure una cultura del bé comú i, mentre no s'hi arriba, cal triar el mètode d'intervenció pública que limiti menys els drets i les llibertats.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- AMAT, Francesc; ARENAS, Andreu; FALCÓ-GIMENO, Albert, i MUÑOZ, Jordi (2020). «Pandemics meet democracy. Experimental evidence from the covid-19 crisis in Spain». <<https://doi.org/10.31235/osf.io/dkusw>>
- ATIENZA, Elena; RODRÍGUEZ, Juan Francisco [dir.] (2020). *Las respuestas del derecho a la crisis de la salud pública*. Madrid: Dykinson, p. 265-278.
- BARCELÓ, Mercè; ALBERTÍ, Enoch, i VILAJOSANA, Josep M. (2022). «Reptes democràtics en temps de pandèmia: el termòmetre dels drets de la ciutadania Una perspectiva jurídica». A: DOMINGO, Andreu; BARCELÓ, Mercè [ed.]. *Impacte social de la covid-19. Una mirada multidisciplinària*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans. <<https://covid-19.iec.cat/>>
- BECK, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Covid-19 y el derecho público* (2020). València: Tirant lo Blanch.
- DWORKIN, Ronald (2008). *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*. Barcelona: Paidós.
- EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *States of emergency in response to the coronavirus crisis*, del Parlament Europeu, *Normative response and parliamentary oversight in Member States during de first wave of the pandemic*, desembre de 2020 (<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS\\_STU\(2020\)659385\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf)>).

- FRANKLIN, Benjamin (2007). «Congressional Record, V. 149, PT. 14, July 17, 2003 to July 25, 2003». A: *Congressional Record*. Compilat per US Congress: Editorial Government Printing Office.
- HOBBS, Thomas (1968). *Leviathan*. Harmondsworth: Penguin.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2020). «La respuesta a la pandemia de la covid-19 y el estado de las autonomías», *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 18, 2020, p. 127-153. DOI: <<https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5706>>
- MONTESQUIEU, baró de (1983). *De l'esperit de les lleis*. Barcelona: Edicions 62.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen (2020). *El derecho internacional de los derechos humanos ante las crisis sanitarias: principios aplicables y obligaciones de los Estados*. Madrid: Dykinson.
- PETTIT, Philip (2000). «Republican liberty and its constitutional significance», *Australian Journal of Legal Philosophy*, núm. 25 (2), p. 1-20.
- Revista Catalana de Dret Públic* (2020). Especial sobre el dret en temps d'emergència sanitària. Novembre 2020.
- RIDAO, Joan (2021). «El accidentado final del estado de alarma: entre el rol “regulatorio” de los tribunales y las dudas sobre el alcance de la legislación sanitaria para adoptar medidas restrictivas de derechos en la gestión de la Covid-19», *Revista Catalana de Dret Públic*. Bloc: <<https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2021/06/09/el-accidentado-final-del-estado-de-alarma-entre-el-rol-regulatorio-de-los-tribunales-y-las-dudas-sobre-el-alcance-de-la-legislacion-sanitaria-para-adoptar-medidas-restrictivas-de-de/>>
- STIGLITZ, Joseph E. (2000). *La economía del sector público* (3a ed.). Barcelona: Antoni Bosch, editor.
- STONE SWEET, Alec; MATTHEWS, Jud (2019). *Proportionality Balancing and Constitutional Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- ULLMANN-MARGALIT, Edna (1977). *The Emergence of Norms*. Oxford: Clarendon Press.