

## **CORONAVIRUS Y DERECHO (XXXIX): EL DERECHO DE NECESIDAD EN PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO (PORTUGAL)<sup>1</sup>.**

Desde que el pasado 31 de enero el Gobierno de Italia declarara el estado de emergencia, reforzando las medidas para contener la pandemia del coronavirus a finales de febrero (“stato di emergenza di rilievo nazionale”), se han sucedido la adopción de medidas extraordinarias y urgentes en el resto de países europeos (y en prácticamente todo el planeta). El Gobierno español declaraba el estado de alarma el 14 de marzo. Cuatro días después, el 18 de marzo, el Presidente de la República portuguesa decretaba un estado de emergencia en Portugal, al que le siguieron la declaración del estado de urgencia sanitaria (“état d'urgence sanitaire”) por el Parlamento francés (el 23 de marzo) y la declaración de “epidemia de alcance nacional” (“*der epidemischen Lage von nationaler Tragweite*”) por el Bundestag (el 25 de marzo).

La respuesta de nuestro país vecino a la emergencia sanitaria se ha producido, al igual que en el caso español, en el marco del Derecho constitucional de excepción y de las previsiones del ordenamiento jurídico portugués que permiten a los poderes públicos actuar ante situaciones de crisis.

### **El marco constitucional y legal para situaciones de emergencia.**

La Constitución de Portugal de 25 de abril de 1976 contempla dos supuestos de estado de excepción que permiten a los “órganos de soberanía” suspender el ejercicio de los derechos, libertades y garantías constitucionales. Bajo la rúbrica “Suspensión del ejercicio de los derechos”, el art. 19 de la Constitución portuguesa distingue entre el estado de sitio y el estado de emergencia atendiendo a un criterio parcialmente gradualista. Y es que los presupuestos que

---

<sup>1</sup> Para la elaboración de esta entrega hemos contado con la inestimable ayuda de José Antonio Lucas Cardoso, profesor de la Universidade Luisiada de Lisboa, al que agradecemos que nos facilitara sus notas sobre “La crisis en el marco del Covid-19 y el Estado de ‘no’ Derecho portugués”. Nuestro mayor agradecimiento también para la profesora Marinêz De Oliveira Xavier, profesora del Instituto Politécnico de Beja (Portugal), por la información proporcionada.

permiten la declaración de uno u otro estado son los mismos: “en caso de agresión efectiva o inminente por fuerzas extranjeras, de grave amenaza o alteración del orden constitucional democrático o de calamidad pública”<sup>2</sup>. Ahora bien, la declaración del estado de emergencia procede cuando estos hechos revisten menor gravedad, comportando la suspensión parcial de algunos de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos<sup>3</sup>.

La opción por uno u otro estado, precisa la Ley Fundamental lusa, debe respetar el principio de proporcionalidad y limitarse, especialmente en cuanto a su extensión y duración y a los medios utilizados, a lo estrictamente necesario para el pronto restablecimiento de la normalidad constitucional. La declaración del estado de sitio o del estado de emergencia debe, además, especificar los derechos, libertades y garantías cuyo ejercicio queda suspendido<sup>4</sup>. En cualquier caso, la situación excepcional no puede tener una duración superior a los quince días, sin perjuicio de eventuales renovaciones.

Corresponde al Presidente de la República declarar el estado de sitio o el estado de emergencia previa audiencia del Gobierno y autorización de la Asamblea de la República. Esta declaración confiere a las autoridades competentes la capacidad para adoptar las medidas necesarias y adecuadas para el rápido restablecimiento de la normalidad constitucional<sup>5</sup>.

Estas previsiones constitucionales se encuentran desarrolladas en la Ley 44/86, de 30 de septiembre, sobre el Régimen de estado de sitio y el estado de alarma<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> El art. 19.2 de la Constitución portuguesa prevé: “El estado de sitio o el estado de emergencia sólo pueden ser declarados, en la totalidad o en parte del territorio nacional, en caso de agresión efectiva o inminente por fuerzas extranjeras, de grave amenaza o alteración del orden constitucional democrático o de calamidad pública”.

<sup>3</sup> Art. 19.3 de la Constitución portuguesa.

<sup>4</sup> En este sentido, el apartado 6 del art. 19 precisa: “La declaración del estado de sitio o del estado de emergencia no puede afectar en ningún caso al derecho a la vida, a la integridad personal, a la identidad personal, a la capacidad civil y a la ciudadanía, a la irretroactividad de la ley penal, al derecho de defensa de los imputados y a la libertad de conciencia y de religión”.

<sup>5</sup> Cfr. arts. 19.8, 134 d) y 138 de la Constitución portuguesa.

<sup>6</sup> *Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, Regime do estado de sítio e do estado de emergência (Diário da República n.º 225/1986, Série I de 1986-09-30).*

La Ley precisa, al respecto, el contenido de la declaración, los poderes otorgados a las autoridades competentes (incluidas las autoridades militares), el alcance y límite de los derechos fundamentales que pueden ser suspendidos, así como el procedimiento para la activación y los mecanismos de control de uno y otro estado de excepción.

El ordenamiento jurídico portugués regula también en otras leyes la utilización de poderes de necesidad para afrontar situaciones extraordinarias o de crisis. Es el caso de la Ley de Bases de Protección Civil<sup>7</sup> en la que se confiere a las autoridades locales y regionales y al propio Gobierno la competencia para declarar una situación de alerta (“situação de alerta”), una situación de contingencia (“situação de contingencia”) y una situación de calamidad (“situação de calamidade”), así como para adoptar las medidas limitativas o restrictivas de derechos necesarias<sup>8</sup>.

Por su parte, la Ley de Bases de Sanidad contiene una serie de medidas que, “en defensa de la salud pública”, la autoridad sanitaria puede acordar ante situaciones que “pueden causar o incrementar daños graves a la salud de los ciudadanos o comunidades, y para la vigilancia de la salud en el ámbito territorial nacional que se deriva de la circulación de personas y bienes en el tráfico internacional”<sup>9</sup>. En una situación de emergencia de salud pública, deberán adoptarse todas las medidas excepcionales necesarias, incluso “movilizando la intervención de entidades privadas, el sector social y otros servicios y entidades del Estado”.

---

<sup>7</sup> Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, aprova a Lei de Bases da Protecção Civil (Diário da República n.º 126/2006, Série I de 2006-07-03).

<sup>8</sup> El art. 9 Ley de Bases de Protección Civil define los presupuestos que han de darse para que concurra una u otra situación. La diferencia de estas situaciones con el estado de excepción constitucional es, según el profesor Cardoso, valorativa, esto es, está en función de la apreciación que la autoridad competente realice sobre la gravedad de los presupuestos de hecho que los determinan. Por su parte, los arts. 15 a 18 Ley de Bases de Protección Civil contienen las distintas medidas que se pueden acordar limitando el derecho a la libertad de movimiento y el derecho a la propiedad privada.

<sup>9</sup> Base 34 Lei n.º 95/2019, de 4 de Setembro, aprova a Lei de Bases da Saúde (Diário da República n.º 169/2019, Série I de 2019-09-04).

## **Principales medidas adoptadas para abordar la pandemia de coronavirus.**

El 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República de Portugal declaraba, mediante decreto, el estado de emergencia, con fundamento en una situación de calamidad pública<sup>10</sup>. Hasta entonces ya se habían adoptado varias medidas de contención importantes y se había declarado la situación de alerta, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Bases de Protección Civil<sup>11</sup>.

Por Decreto del Gobierno de 20 de marzo de 2020 se procedió a regular la aplicación del estado de emergencia decretado por el Presidente de la República mediante la aprobación de las medidas necesarias destinadas a contener la transmisión del virus y prevenir la expansión de la epidemia<sup>12</sup>. Esta disposición concreta el contenido del ejercicio de los derechos declarados parcialmente suspendidos (el derecho a moverse y establecerse en cualquier lugar del territorio nacional, la propiedad e iniciativa económica privada, los derechos de los trabajadores, la circulación internacional, el derecho de reunión y manifestación, la libertad de culto, en su dimensión colectiva, y el derecho de residencia), regula el funcionamiento de los servicios esenciales y otorga poderes a los miembros del Gobierno responsables de las áreas sectoriales para adoptar medidas adicionales en el contexto del estado de emergencia.

## **El control de las medidas de emergencia.**

Los órganos responsables de la ejecución de la declaración del estado de emergencia deben mantener al Presidente de la República y a la Asamblea de la República informados permanentemente de los actos en que consiste esta ejecución, durante y después de la cesación del estado excepcional, debiendo

---

<sup>10</sup> *Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de Março, Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (Diário da República n.º 55/2020, 3º Suplemento, Série I de 2020-03-18).*

<sup>11</sup> *Despacho n.º 3298-B/2020. Declaração de situação de alerta em todo o território nacional (Diário da República n.º 52/2020, 1º Suplemento, Série II de 2020-03-13).*

<sup>12</sup> *Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de Março, Procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República (Diário da República n.º 57/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-20).*

remitir al Parlamento un informe detallado de las medidas adoptadas en el periodo de excepcionalidad constitucional<sup>13</sup>. La Asamblea de la República es la encargada de controlar la aplicación del estado de sitio o del estado de emergencia<sup>14</sup>, renovando, modificando o revocando las medidas aprobadas; y, una vez terminada la situación excepcional, pudiendo accionar la responsabilidad civil y penal del Gobierno por incumplimiento de las disposiciones de la declaración de estado de sitio o de estado de emergencia<sup>15</sup>.

Por su parte, los tribunales (incluido el Tribunal Constitucional) podrán fiscalizar la constitucionalidad de las disposiciones del decreto presidencial de declaración del estado de emergencia, así como las normas legales y reglamentarias de desarrollo y los actos administrativos adoptados en ejecución de los mismos.

En Cáceres, a 22 de mayo de 2020.

**Vicente Álvarez García**  
Catedrático de Derecho  
Administrativo

**Flor Arias Aparicio**  
Profesora Contratada  
Doctora

**Enrique Hernández-Diez**  
Personal Científico e  
Investigador

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 19 Constitución portuguesa.

<sup>14</sup> Art. 162 b) de la Constitución portuguesa.

<sup>15</sup> Art. 28.2 *Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, Regime do estado de sítio e do estado de emergência.*