

Poderes excepcionales. Suspender y limitar derechos fundamentales. A propósito de la STC 148/2021, de 14 de julio*

Exceptional Powers. Suspending and Limiting Constitutional Rights. On the Constitutional Court Sentence 148/2021, of July 14.

Ángeles Ródenas Calatayud
Universidad de Alicante
ORCID ID 0000-0002-1983-0691
angeles.rodenas@ua.es

Juan Ruiz Manero
Universidad de Alicante
ORCID ID 0000-0003-1343-1021
juan.ruiz@ua.es

Cita recomendada:

Ródenas Calatayud, A y Ruiz Manero, J. (2023). Poderes excepcionales. Suspender y limitar derechos fundamentales. A propósito de la STC 148/2021, de 14 de julio. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 25, pp. 146-160

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2023.7994>

Recibido / received: 27/06/2023
Aceptado / accepted: 22/08/2023

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación PID2020-113472RB-100, del Ministerio de Ciencia e Innovación, titulado *El reto de la normativa COVID para los derechos fundamentales. Una perspectiva interdisciplinar*. Hemos discutido su contenido con los investigadores miembros del proyecto en el marco del 2º Seminario del Proyecto D-COVID19, celebrado en la Universidad de Alicante el 30 de mayo de 2022. Estamos muy agradecidos a todos los investigadores del proyecto por su atención y comentarios. Agradecemos también a Tomás Ramón Fernández y a Germán Valencia su cuidadosa lectura de un borrador preliminar de este texto, así como a los dos evaluadores externos de la revista por sus valiosas aportaciones.

Resumen

La sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio, introduce una drástica modificación en la configuración del poder para declarar el estado de alarma respecto de su conformación originaria por parte del legislador orgánico. Para examinarlo, los autores comienzan exponiendo los diferentes argumentos del Tribunal Constitucional en la sentencia citada, vinculando cada uno de ellos con cada uno de los requisitos de la norma que confiere poder para declarar el estado de alarma. El corazón de la argumentación del TC se encuentra en el requisito de competencia material. La sentencia citada es objeto por parte de los autores de un análisis crítico que versa básicamente sobre la diferencia entre limitar y suspender un derecho fundamental, lo que a su vez constituye la piedra angular de la argumentación del TC. A juicio de los autores, la declaración del estado de alarma por parte del Consejo de Ministros en fecha 14 de marzo fue una medida claramente constitucional, puesto que encaja perfectamente con lo que sería una reconstrucción adecuada de lo que supone una limitación de un derecho fundamental.

Palabras clave

Reglas que confieren poderes, estado de alarma, STC 148/2021 de 14 de julio, Suspender, limitar, derogar una disposición que expresa un derecho fundamental, Derecho de excepción.

Abstract

Constitutional Court Sentence 148/2021, of July 14, made a drastic modification in the configuration of the power to declare a state of alarm with respect to its original conformation by the organic legislator. In order to examine this, the authors begin by setting out the different arguments of the Constitutional Court in the aforementioned sentence, linking each of them to each of the requirements of the power conferring rule to declare a state of alarm. The heart of the Constitutional Court's arguments lies in the requirement of material competence. The authors critically analyze the aforementioned sentence, focusing basically on the difference between limiting and suspending a constitutional right, which in turn constitutes the cornerstone of the Constitutional Court argumentation. In the authors' opinion, the declaration of the state of alarm by the Council of Ministers on March 14 was perfectly constitutional, since it fits with what would be an adequate reconstruction of what a limitation of a constitutional right entails.

Keywords

Power Conferring Rules, State of Alarm, CCS 148/2021 of July 14, Suspending, Limiting, Derogating a Provision Expressing a Constitutional Right, Situations of suspension of fundamental rights and freedoms (site of alarm, state of exception, estate of siege).

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Requisitos contenidos en la norma que confiere el poder para declarar el estado de alarma. 2.1. Reglas que confieren poderes de autonomía y reglas que confieren poderes de heteronomía. 2.2. La regla que confiere poder para declarar el estado de alarma. 2.3. El encaje de los argumentos del Tribunal Constitucional. 3. Sobre reglas generales y excepciones. 4. Sobre el carácter general o particular de una norma (de una prescripción). 5. Suspender, derogar, limitar un derecho fundamental. 6. La defensa de Tomás Ramón Fernández de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 2021. 7. A modo de conclusión.

1. Introducción

En este trabajo examinaremos críticamente cómo, en la sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio, la configuración del poder para declarar el estado de alarma experimenta una drástica modificación respecto de su conformación originaria por parte del legislador orgánico, dibujando un panorama sobre el poder para declarar el estado de alarma alejado de lo que hasta el momento parecía

constituir algo generalmente aceptado por los juristas¹. Aunque la sentencia ha sido profusamente tratada por parte de la doctrina jurídica constitucional y administrativa, estimamos que desde la filosofía del Derecho se pueden aportar elementos de análisis novedosos que inviten al debate y a la reflexión. Nuestra pretensión, por lo tanto, no es incursionar en el amplio debate originado por la sentencia en la literatura jurídica, sino mostrar cómo los argumentos centrales tratados por el Tribunal Constitucional en su sentencia pueden ser diseccionados, reorganizados y sometidos a un análisis crítico desde categorías teóricas características de la filosofía del Derecho.

Para ello, en el apartado segundo de este trabajo introduciremos algunas consideraciones generales sobre las normas que confieren poderes que aplicaremos después a la norma que confiere el poder para declarar el estado de alarma. Para presentar los argumentos esgrimidos por parte del Tribunal Constitucional, cerraremos el apartado vinculando cada uno de estos argumentos a cada uno de los requisitos de la norma que confiere poder para declarar el estado de alarma. Veremos cómo el corazón de la argumentación del Tribunal Constitucional se encuentra en el requisito que, conforme a la teoría de las normas (Atienza y Ruiz Manero, 1996), podríamos denominar «competencia material».

En los dos siguientes apartados, empleando herramientas de análisis características de la teoría del Derecho, analizaremos en profundidad los argumentos manejados por el Tribunal Constitucional para justificar la presencia de un defecto que afecta a la competencia material para la declaración del estado de alarma por parte del gobierno que conllevaría, necesariamente, su inconstitucionalidad. Concretamente, en el apartado tercero nos detendremos en la distinción entre reglas generales y excepciones, mostrando cómo –en contra de lo que el Tribunal Constitucional pretende– desde un punto de vista lógico esta distinción resulta insatisfactoria como base para trazar la distinción entre limitar y suspender un derecho. Seguidamente, en el apartado cuarto analizaremos los diversos sentidos en los que se puede hablar de que una regla es general o particular, mostrando que el rasgo de la generalidad de una norma es una propiedad graduable.

El análisis precedente nos llevará a ofrecer en el quinto apartado una reconstrucción de las diferencias entre tres formas de ejercicio de poderes excepcionales: la suspensión, la limitación y la derogación de normas que expresan derechos fundamentales y llevaremos a cabo un análisis crítico del argumento empleado por el Tribunal Constitucional sobre la diferencia entre limitar y suspender un derecho, que constituye la piedra angular de su argumentación.

2. Requisitos contenidos en la norma que confiere el poder para declarar el estado de alarma

2.1. Reglas que confieren poderes de autonomía y reglas que confieren poderes de heteronomía

Las reglas que confieren poderes normativos, dice Hart en uno de los pasajes capitales de su obra *El concepto de derecho*, «no imponen deberes u obligaciones», sino que indican cómo proceder para producir cambios normativos; son para sus destinatarios «más semejantes a *instrucciones* acerca de cómo lograr determinados

¹ Un conjunto interesante de análisis dogmáticos ofrecido por relevantes juristas relativo al reto que plantea esta sentencia de cara a la configuración futura del Derecho de excepción en nuestro ordenamiento se puede encontrar en la «Encuesta sobre el Derecho de excepción», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 48, (2021), 15-99.

resultados que a imposiciones obligatorias de deber» (Hart, 1962). Estas instrucciones pueden ser relativas a cómo modificar el propio estatus normativo (reglas que confieren poderes normativos de autonomía) o a cómo modificar el estatus normativo de otros (reglas que confieren poderes normativos de heteronomía y por medio de cuyo uso sus titulares se manifiestan como autoridades). Las reglas que confieren poderes de autonomía y las reglas que confieren poderes de heteronomía tienen una estructura similar. En el antecedente de ambas figuran dos elementos: un estado de cosas en el que figuran hechos, bien naturales, bien institucionales, y una acción que es susceptible de ser enunciada asimismo como acción natural o como acción institucional; el consecuente también consiste, en ambos casos, en un tipo de hecho institucional al que podemos llamar resultado institucional o resultado normativo y que consiste en la alteración de la situación normativa de alguien (del mismo que ha llevado a cabo la acción recién mencionada, en el caso de los poderes normativos de autonomía; o bien de otro(s), en el caso de los poderes normativos de heteronomía).

2.2. La regla que confiere poder para declarar el estado de alarma

La regla que confiere poder para declarar el estado de alarma confiere, obviamente, un poder de heteronomía, cuyo ejercicio altera la situación normativa de personas u órganos distintos de aquellas personas u órganos que tienen la capacidad de declarar el estado de alarma.

Las reglas que confieren poderes de heteronomía vienen a tener la estructura siguiente (Atienza y Ruiz Manero, 1996):

Dado (i) un estado de cosas E, si (ii) una cierta autoridad Y lleva a cabo la serie de acciones (el procedimiento) P, (iii) respetando las reglas que determinan su competencia, RC, territorial, material y personal, (iv) respetando el contenido de las normas superiores del sistema, C, (v) produce, mediante la promulgación de un texto normativo, el resultado institucional RI.

En el caso de la declaración del estado de alarma, de acuerdo con el capítulo II de la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, de 1 de junio de 1981 (en adelante LOAES), estos elementos se concretan de la siguiente forma.

(i) En primer lugar, respecto del estado de cosas, el artículo 4 de la LOAES señala que procede la declaración si se produce alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad:

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad (...)
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

(ii) En segundo lugar, respecto de la *autoridad competente* para declararlo o prorrogarlo y el correlativo procedimiento, el artículo sexto de la Ley Orgánica establece un doble sistema de autoridad y de procedimiento: en primer término, el Consejo de Ministros para declararlo y, ulteriormente, el Congreso de los Diputados para, eventualmente, prorrogarlo:

Uno. La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros.

Dos. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con

autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

(iii) En tercer lugar, respecto de la competencia material vinculada a la declaración del estado de alarma, el artículo 11 de la Ley Orgánica establece que la declaración del estado de alarma podrá:

- a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.
- b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
- c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.
- d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
- e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.

(iv) En cuarto lugar, en cuanto al respeto a las normas superiores del sistema, el artículo 1 de la Ley Orgánica establece, con carácter general, para cualquiera de los tres estados excepcionales (alarma, excepción y sitio) que:

Uno. Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.

Dos. Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.

(v) Finalmente, en cuanto al resultado institucional a través del cual se declara el estado de alarma, este sería un decreto que contuviera esa declaración.

2.3. El encaje de los argumentos del Tribunal Constitucional

A continuación, vamos a presentar los principales argumentos empleados por el Tribunal Constitucional, vinculando cada uno de ellos a cada uno de los requisitos para el ejercicio del poder para declarar el estado de alarma que acabamos de presentar.

(i) En primer lugar, respecto del estado de cosas que debe producirse para que pueda declararse el estado de alarma, pese a que el artículo 4 de la LOAES contempla inequívocamente las crisis sanitarias como un estado de cosas que justifica tal declaración, el Tribunal Constitucional argumenta en su fundamento 11 que entender este artículo conforme a su literalidad supondría un «originalismo» ilegítimo e impone, en su lugar, una interpretación que más que de «evolutiva» –como él mismo afirma– podría tildarse propiamente de «creativa» o «innovadora»², por

² Un sector de la doctrina jurídica ha proporcionado argumentos en apoyo de esta postura «innovadora» del Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo, entre otros M. Aragón Reyes sostiene que «cuando el art. 4.b) de esa Ley prevé como uno de los supuestos de hecho del estado de alarma las “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”, no cabe entender que ese sea un supuesto exclusivo del estado de alarma y excluyente del estado de excepción, pues si lo que se produce es una pandemia de tan absoluta gravedad como la que hemos experimentado, para cuya contención se precisa de la suspensión (y no de la mera limitación) de algunos derechos (por ejemplo, entre otros, los de libertad de residencia y circulación y de reunión y manifestación), no cabría sostener que el poder

cuanto parece negar que las crisis sanitarias sean presupuesto habilitante de la declaración del estado de alarma, contra lo que a todas luces parece intención expresa del legislador (Carrillo, 2021, p. 99 y ss.; Gómez Fernández, 2021) (el énfasis es nuestro):

No es pues preciso forzar el razonamiento constitucional para afirmar, como allí mismo se hacía, *la necesidad “de una interpretación evolutiva [de la Norma Fundamental que] se acomoda a las realidades de la vida [...] como medio para asegurar su propia relevancia y legitimidad”, por lo que no basta una “interpretación [...] originalista de los textos jurídicos”, sino que es igualmente precisa “la observación de la realidad social jurídicamente relevante, sin que esto signifique otorgar fuerza normativa directa a lo fáctico”*. En tal sentido, parece también posible una *interpretación integradora* que permita justificar la adopción de medidas tan intensas como las que amparan los reales decretos impugnados en tanto lo que se cuestiona no es, ha de reiterarse, las medidas en sí, sino su adecuación al estado de alarma declarado...

(ii) En segundo lugar, respecto de la autoridad competente para declarar o prorrogar el estado de alarma y el correlativo procedimiento, pese a que la Ley Orgánica establece un doble sistema de autoridad: en primer término, el Gobierno para declararlo y, ulteriormente, el Congreso de los Diputados para, eventualmente, prorrogarlo, el Tribunal Constitucional resuelve también en su fundamento 11 que, dada la extraordinaria gravedad de la pandemia, el orden público constitucional se habría visto afectado³, por lo que la respuesta adecuada no sería la declaración del estado de alarma, sino del estado de excepción que, de acuerdo con la LOAES, debe ser autorizado por el Congreso de los Diputados y declarado por el Gobierno.

Merece la pena que repasemos cuáles son los hechos habilitantes para declarar el estado de alarma, respecto de los cuales, por nuestra parte, ahora destacaremos en cursiva el modificador que el legislador ha asociado a cada uno de los ellos:

- a) catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos o forestales o accidentes de gran magnitud;
- b) crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación *graves*;
- c) paralización de los servicios públicos esenciales para la comunidad (...);
- d) situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

público quedara inerte porque el estado de alarma le impidiera decidir tal suspensión. Esa interpretación conduciría al absurdo, pues dejaría sin sentido la finalidad constitucionalmente requerida para la puesta en marcha de los estados excepcionales: la de habilitar al Estado para hacer frente con éxito a las situaciones de emergencia» (Cfr. Aragón Reyes, 2021, 46, el énfasis es nuestro).

³ Ver Adrián García Ortiz: *El orden público en tiempos de crisis. Un análisis crítico del empleo de la categoría de orden público en la respuesta del Tribunal Constitucional a la pandemia*, en este mismo número de *Eunomía*. También en sentido crítico con esta interpretación de orden público se ha manifestado A. Carmona Contreras quien señala que «en relación con el estado de alarma, el artículo 4 de la LO 4/1981 incorpora un elenco de situaciones que configuran un contexto de emergencia desprovisto de contenido político. La lectura de los supuestos enumerados (catástrofes, calamidades o desgracias públicas; crisis sanitarias; paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 CE; situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad) evidencia que *no estamos ante el primer grado de una crisis de orden público* sino, antes bien, ante un estado caracterizado por su despolitización» (Cfr. Carmona Contreras, 2021, p. 49). En línea con esta posición T. de la Quadra-Salcedo se refiere a la deliberada intención del constituyente y del legislador orgánico de no «mezclar los motivos y las técnicas de suspensión del estado de excepción por *razones de orden público estricto*, con los remedios en caso de catástrofes naturales o calamidades públicas» (Cfr. de la Quadra-Salcedo, 2021, p. 53).

A todas luces, parece que cualquiera de los modificadores utilizados por el legislador para cada uno de los hechos habilitantes –«gran magnitud», «graves», «esenciales» y «primera necesidad»– incorporan ya la idea de una situación de extraordinaria gravedad, por lo que, si el constitucional amplía tanto el concepto de orden público –cualquier situación que revista una extraordinaria gravedad– parecería entonces que los hechos habilitantes para la declaración del estado de alarma devendrían vacíos, pues su mera concurrencia exigiría la declaración del estado de excepción.

Consecuentemente, habría que colegir que, siempre que se produjeran cualquiera de los otros hechos habilitantes del estado de alarma, el Tribunal Constitucional estaría llamando a que se siguiera su doctrina innovadora, declarando el estado de excepción y, por lo tanto, a que se prescindiera también para estos casos de la intención expresa del legislador⁴.

(iii) En tercer lugar, respecto de la competencia material para la declaración del estado de alarma, el Tribunal Constitucional sostiene que el Real Decreto de declaración del estado de alarma supuso una suspensión de los derechos fundamentales de circulación y residencia y no una mera limitación y argumenta este extremo señalando que el Real Decreto contenía una la regla general de prohibición y excepciones permisivas. Habida cuenta de que este argumento supone la piedra angular de la sentencia del Tribunal Constitucional que nos ocupa, lo trataremos de forma autónoma en los siguientes apartados.

(iv) En cuarto lugar, en cuanto al respeto a las normas superiores del sistema, el Tribunal Constitucional admite que la limitación de derechos fundamentales cumplía plenamente las exigencias del juicio de ponderación: necesidad, idoneidad, proporcionalidad. Así, el fundamento jurídico 11, el Tribunal Constitucional señala (el énfasis es nuestro):

Apreciadas todas estas circunstancias, este tribunal debe limitarse a constatar que las constricciones extraordinarias de la libertad de circulación por el territorio nacional que impuso el artículo 7 (apartados 1, 3 y 5) del Real Decreto 463/2020, por más que se orienten a la protección de valores e intereses constitucionalmente relevantes, y se ajusten a las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud en su documento «Actualización de la estrategia frente a la COVID-19» (14 de abril de 2020), exceden el alcance que al estado de alarma reconocen la Constitución y la Ley Orgánica a la que remite el artículo 116.1 CE (LOAES)... la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no deriva del contenido material de las medidas adoptadas, cuya necesidad, idoneidad y proporcionalidad hemos aceptado, sino del instrumento jurídico a través del cual se llevó a cabo la suspensión de ciertos derechos fundamentales.

Habida cuenta de que el propio tribunal admite que las medidas adoptadas por el gobierno superan el juicio de proporcionalidad (lo que, recordemos, no sólo es condición para la declaración del estado de alarma, sino para cualquiera de los otros

⁴ En claro apoyo de esta posición se ha manifestado abiertamente, entre otros, Díaz Revorio quien señala que «más allá de que la justicia constitucional tiene sentido precisamente para corregir, muchas veces a instancias de una minoría, las normas avaladas por la mayoría parlamentaria cuando contradigan la Constitución, creo que es importante destacar que no se trata solo de resolver esta circunstancia concreta, sino de plantearnos si en el futuro cualquier Gobierno podría prohibir de forma generalizada el ejercicio de algunos derechos durante 15 días sin ningún control político, es decir, sin que el Congreso tenga ni que autorizarlo, ni que aprobarlo, aunque es obvio que siempre cabría un control jurisdiccional... que casi siempre llegará tarde a este tipo de situaciones» (Díaz Revorio, 2020, p. 3).

dos estados excepcionales) no nos parece que merezca la pena detenernos en esta parte de su argumentación⁵.

(v) Finalmente, en cuanto al resultado institucional a través del cual se declara el estado de alarma, habida cuenta de que el gobierno carecía de competencia material para restringir la libertad de circulación y para habilitar al ministro de Sanidad para variar las medidas de contención en establecimientos y actividades económicas (lo que se debiera de haber hecho mediante la declaración del estado de excepción por parte del Congreso de los Diputados), el Tribunal Constitucional resuelve declarando la nulidad parcial del Real Decreto de declaración del estado de alarma.

3. Sobre reglas generales y excepciones

Como ya hemos resaltado, la sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la declaración del estado de alarma (STC 148/2021, de 14 de julio) contenía centralmente un reproche de inconstitucionalidad consistente en que en dicha declaración se suspendía (esto es, se prohibía mientras durara el estado de alarma) el ejercicio de la libertad deambulatoria en general, mientras que se introducían como excepciones algunas permisiones referidas al mismo ámbito (uno podía ir a la farmacia a comprar medicinas, ir al supermercado para comprar alimentos, ir al lugar en el que uno desarrollara su trabajo, salir a pasear al perro, etc.). Es esta formulación en términos de regla general prohibitiva y excepciones permisivas lo que, a juicio del Tribunal Constitucional, daba lugar a la inconstitucionalidad. Esta formulación equivalía, a juicio del Tribunal Constitucional, a suspender el derecho constitucional a la libertad deambulatoria, rebasando las fronteras de lo constitucionalmente admisible para la declaración del estado de alarma que no permitiría más que una mera limitación de tal libertad deambulatoria.

Pues bien: la importancia de esta distinción entre regla general y excepciones es objetable al menos en los siguientes supuestos:

a) cuando la regla general se refiere a un género compuesto por un número definido o cerrado de especies, la formulación en términos de regla general prohibitiva y excepciones permisivas es estrictamente equivalente a la formulación en términos de regla general permisiva y excepciones prohibitivas. Así ocurre cuando la regla general, por ejemplo, se refiere a los ciudadanos o a los territorios de Escandinavia y las excepciones a algunos nacionales o algunos territorios pertenecientes a alguno o algunos de los siguientes estados: Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia. Por ejemplo, tanto vale decir que (1) para los ciudadanos de Escandinavia (o en el territorio de Escandinavia) vale que Pp, con excepción de los ciudadanos (o del territorio) de Noruega y Finlandia, para los que vale que Pp, como decir que (2) para los ciudadanos de Escandinavia (o para los territorios que forman parte de Escandinavia) vale que Pp, con excepción de los ciudadanos (o de los territorios) de Suecia y Dinamarca, para los que vale que Pp.

b) Lo mismo ocurre cuando tanto la regla general como la excepción se refieren a ámbitos que resultan más o menos indefinidos. Por ejemplo, tanto vale decir que (1) para toda España vale que Pp con excepción del norte, para el que vale Pp, como decir que (2) para el norte de España vale que Pp, en tanto que para el resto vale que Pp. Resulta claro que Guipúzcoa o Vizcaya forman parte del norte y que Almería o Alicante no forman parte de él, ¿pero Barcelona, La Rioja o Ourense?

⁵ Para un detenido análisis de este aspecto, (cfr. Atienza, 2021).

De manera que, como muestran estos ejemplos, la distinción entre regla general y excepción no parece relevante en relación con conjuntos en los que aparece nítido el trazado entre sus elementos componentes ni tampoco en relación con conjuntos en los que el trazado entre sus componentes aparece más bien borroso. En el primer caso, porque, sin variación ninguna en el significado, lo que se presenta como regla general podría presentarse como excepción y lo que se presenta como excepción podría pasar a ocupar el lugar de la regla general. En el segundo caso, porque los problemas de la falta de delimitación clara son los mismos si desplazamos el contenido de la regla general al lugar de la excepción y complementariamente el contenido de la excepción al lugar de la regla general.

4. Sobre el carácter general o particular de una norma (de una prescripción)

Pero no solo la distinción entre normas generales y excepciones resulta insatisfactoria desde un punto de vista lógico para trazar la distinción entre limitar y suspender un derecho. Además, el carácter general o, alternativamente, particular de una prescripción puede predicarse en diversos sentidos y no resulta en absoluto claro qué sentido está adoptando el Tribunal Constitucional para atribuir una mayor generalidad a la regla que restringe la libertad de circulación que a la que permite un conjunto de manifestaciones de la misma.

(i) En un primer sentido puede predicarse la generalidad de una norma en función de quiénes son sus destinatarios y aquí, obviamente, predicar «generalidad» es predicar algo graduable: una prescripción dirigida a los «seres humanos» es más general que una prescripción dirigida a los «españoles» y una prescripción dirigida a los españoles es más general que una prescripción dirigida a los «murcianos» o a los «españoles arquitectos». El límite de la generalidad está constituido por la identificación singular de los destinatarios; lo que ocurre cuando la prescripción tiene destinatarios identificados por el nombre, como «Juan Ruiz» o por descripciones definidas, tales como «la persona que nació el 13 de diciembre de 1950 en Alicante y que tuvo la profesión de profesor de filosofía del Derecho». Un caso interesante es el de prescripciones dirigidas a destinatarios identificados mediante descripciones definidas que, aunque simultáneamente sean tales porque identifican en cada momento a una sola persona, sin embargo, a lo largo del tiempo, identifiquen a persona diferentes, como, por ejemplo, «el rey de España» (que identifica a personas diferentes, pongamos por caso, en 1977 y en 2015).

(ii) En un segundo sentido, «general» y «particular» hacen referencia a acciones que constituyen el contenido de las normas. En este caso, más que de «general» y «particular» se suele hablar de «acciones abstractas» y «acciones concretas». «El asesinato» sería un ejemplo de lo primero y «el asesinato de Kennedy» sería un ejemplo de lo segundo. Las acciones abstractas no son más que nombres de clases de acciones frente a las acciones concretas que son sucesos que ocurren en un ámbito espacial y temporalmente circunscrito. No tendría ningún sentido decir que las acciones concretas o que ciertas acciones concretas son excepciones a la regla general que gobierna las correspondientes acciones abstractas. Esto es, si «asesinar» está prohibido, y esta es la única norma pertinente, «asesinar a Kennedy» está asimismo prohibido. A la hora de configurar diversos tipos de acciones al modo de regla/excepción lo único que tiene sentido es configurar como contenido de la regla una clase de acciones y configurar como contenido de la excepción una subclase de la clase contemplada en la regla. Por ejemplo, puede configurarse la regla como «matar está prohibido» y la excepción como «matar, si se trata de un presidente, está permitido» o «matar, si se hace por motivaciones políticas, está permitido». Lo que está en juego aquí no es la contraposición entre «acciones abstractas» y «acciones concretas», sino la contraposición entre «acciones con un

grado de abstracción mayor» como contenido de la regla y «acciones con un grado de abstracción menor» como contenido de la excepción. Pero en ambos casos se trata de acciones abstractas, esto es, de nombres de acciones.

(iii) En un tercer sentido, «general» y «particular» se refieren a la ocasión espaciotemporal. También aquí se trata de nombres de acciones, esto es, de acciones abstractas. Por ejemplo, «deambular por el territorio nacional no requiere, de ordinario, de permiso previo» y «deambular por el territorio nacional requiere de permiso previo en agosto de 2022» o «deambular por el territorio nacional requiere de permiso previo en una situación de pandemia».

Por lo tanto, hay (al menos) tres sentidos en los que podemos afirmar que una norma tiene carácter general: en cuanto a sus destinatarios, en cuanto a su contenido, o en cuanto a su ocasión espacio-temporal. Aunque la sentencia del Tribunal Constitucional no especifica en cuál de estos tres sentidos considera que la norma que prohíbe la libre circulación es más general que las que permiten algunas manifestaciones de la misma, el rasgo de la generalidad de una norma se nos muestra como una propiedad graduable y este rasgo de la gradualidad, a diferencia del discutible criterio de regla general/excepción, empleado por el Tribunal Constitucional en la sentencia de marras, sí permite establecer –como en breve vamos a ver– una nítida distinción entre la limitación y la suspensión de un derecho fundamental.

5. Suspender, derogar, limitar un derecho fundamental

En pro de la claridad terminológica, conviene que precisemos en qué consiste suspender, derogar y limitar un derecho fundamental. A nuestro juicio, la forma más clara de establecer una distinción entre estas tres categorías pasa por reparar en que la suspensión de una norma y, por lo que nos interesa, de una norma que expresa un derecho fundamental, no es graduable. La suspensión implica que la norma que expresa el derecho fundamental (1) sigue perteneciendo al sistema jurídico, pero (2) no es aplicable (o, si se prefiere expresar así, no está vigente) mientras se encuentra suspendida⁶ y (3) hay una expectativa constitucional de que se levante la suspensión en el momento en que cesen las razones que llevaron a la suspensión y así, de que la norma suspendida recupere en algún momento futuro su aplicabilidad o vigencia.

Esta última propiedad, la de que haya una expectativa constitucional de que se levante la suspensión, permite marcar una diferencia nítida entre lo que significa suspender un derecho fundamental y derogarlo. Toda vez que cesa el estado de cosas que motivó la suspensión de un derecho fundamental, la autoridad competente (normalmente aquella que acordó la suspensión) incumpliría su deber constitucional si no reestableciera la situación original de disfrute del derecho. Así, aunque la derogación de una norma que reconoce un derecho fundamental tampoco es gradual, implica que dicha norma (1) ya no pertenece al sistema jurídico, (2) y que, en consecuencia, ya no es aplicable ni (3) hay ninguna expectativa de que recupere su pertenencia al sistema o su aplicabilidad.

⁶ A nuestro juicio Fernández Segado apunta en idéntica dirección cuando, al caracterizar la suspensión de derechos, afirma que ésta no afecta *per se* «ni a la existencia ni a la validez de la norma, sino tan sólo a su eficacia. [...] la suspensión queda limitada a la eficacia de la norma, en el sentido de que esta deja de ser vinculante para el órgano que decreta la suspensión. De ahí que la suspensión de derechos no implique abrogación de la existencia del derecho objeto de la suspensión, sino tan sólo una restricción temporal en el ejercicio de tales derechos. No estamos, pues, en sentido estricto, ante una suspensión de derechos, sino, lo que terminológicamente resulta más exacto, ante una suspensión en el ejercicio de esos derechos» (Fernández Segado, 1983, p. 40).

En cambio, la limitación de la norma que expresa un derecho fundamental sí es graduable. Puede limitarse más o menos, en cuanto a las acciones que abarca y en cuanto a los sujetos que son afectados por la misma y por un ámbito espacial y temporal mayor o menor⁷. Por lo demás, si la limitación de la norma se lleva a cabo mediante la suspensión de su vigencia respecto de ciertas acciones o de ciertas clases de sujetos que la misma abarca y/o mediante la suspensión de su vigencia a ciertos ámbitos espacio-temporales, la limitación va acompañada de la expectativa de que en algún momento futuro recupere su vigencia respecto de las acciones, los sujetos y en los ámbitos espacio-temporales ahora excluidos de la misma. Ello no ocurre si la restricción, respecto de ciertas acciones, de ciertos sujetos o de ciertos ámbitos espacio-temporales se lleva a cabo mediante la derogación total o parcial de la disposición correspondiente.

6. La defensa de Tomás Ramón Fernández de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 2021

La defensa más articulada que conocemos de la corrección de la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 2021, que calificó como inconstitucional la primera declaración del estado de alarma por el RD 463/2020, es la de Tomás Ramón Fernández en el trabajo que encabeza esta sección.

⁷ Estimamos que nuestro planteamiento está en línea, entre otros, con el que ha defendido Cándido Conde Pumpido, quien propone diferenciar entre la suspensión y la limitación de un derecho fundamental en los siguientes términos: i) la suspensión supondría dejar sin efecto el carácter oponible *erga omnes* del derecho fundamental durante un plazo determinado, lo que significa que no puede invocarse el derecho frente a los actos de aquellos “a quienes excepcionalmente se les reconoce la potestad de invadir el derecho fundamental de que se trate”; frente a la supresión de derechos, la suspensión puede ser individual (legislación antiterrorista) o general (estados excepcionales); y permite reservar un resto de eficacia al derecho, ya que cabría su invocación contra la arbitrariedad en la invasión del derecho; ii) la limitación del derecho, por su parte, se encontraría en el escalón mínimo de restricciones y se definiría como la delimitación de las fronteras de ejercicio de cada derecho determinadas por la propia normativa reguladora del ejercicio del derecho, por el ejercicio de otros derechos o por las situaciones de crisis que son causa de la declaración de estados excepcionales (Conde-Pumpido Ferreiro, 1988). También B. Aláez Corral parece asumir el carácter no graduable de la suspensión de un derecho cuando afirma que «la suspensión es la supresión temporal de la vigencia de una norma constitucional» lo que a su juicio supone que la Constitución perdería su vigencia en aquello que viene a ser ocupado por el derecho de excepción, produciéndose una desconstitucionalización de los derechos y no una mera desfundamentalización, que se contentaría con la supresión de la obligatoriedad de respetar su contenido esencial (Aláez Corral, 2004, p. 243). En línea con este planteamiento se ha pronunciado también T. de la Quadra-Salcedo, quien sostiene que «frente a la “suspensión”, que suprime sin más los derechos mientras duren los estados de excepción o de sitio, la “limitación” de los derechos no suprime, en realidad, los derechos, sino que éstos no existen a partir de determinados límites. Lo más relevante es que no los comprime, recorta o reduce, sino que, en realidad, los delimita; es decir establece cuáles son sus fronteras naturales, más allá de las cuales no existen...» (de la Quadra Salcedo, 2021, p. 23). Un punto de vista opuesto al nuestro ha sido defendido, entre otros, por Aragón Reyes (2021, p. 44) e I. Gómez Fernández, insistiendo ambos en considerar el concepto de suspensión de un derecho como un concepto graduable. Resulta significativo que esta última autora, coherentemente con la asunción de la tesis de la gradualidad de la suspensión, llegue a la conclusión de que no existen criterios objetivos que permitan diferenciar entre la suspensión y la limitación de derechos y llegue a tildar ambos conceptos de conceptos jurídicos indeterminados, recomendando el abandono del binomio limitación-suspensión para formular un juicio de constitucionalidad sobre la adecuación de las medidas adoptadas al declarar el estado de alarma. «La discusión dogmática aún abierta y que no ofrece conclusiones determinantes – sostiene la autora –, hace imposible establecer, con arreglo a criterios objetivos comúnmente aceptados, cuando la restricción de un derecho fundamental supone la suspensión de este, y cuando se limita a ser una limitación muy severa. Plantear la reflexión en estos términos para formular el juicio de constitucionalidad del real decreto que declara el estado de alarma nos lleva al ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados, y al escenario de la valoración de las intensidades. Y, al final, se convierte en un juego de apreciaciones subjetivas sobre qué medidas son o no suspensivas de derechos» (Gómez Fernández, 2021, p. 44).

La introducción de la figura del estado de alarma no fue, a juicio de T.R. Fernández, una idea afortunada del constituyente. Las medidas que contempla la Ley 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, y que en su virtud pueden adoptarse cuando se declara el estado de alarma son, en general, las mismas que las que pueden adoptarse en virtud de la legislación administrativa preexistente de las situaciones de necesidad. En todo caso, una diferencia entre las medidas que pueden adoptarse en virtud de esa legislación administrativa es que el uso de las mismas escapa a todo control previo, porque la justicia administrativa es *a posteriori*, mientras que en el caso de la declaración del estado de alarma se asegura el control parlamentario porque el gobierno no necesita de la autorización del Congreso para declararlo, pero sí para prorrogarlo. Y la otra diferencia relevante es que la declaración del estado de alarma contenía la adopción de una medida, la «limitación de la libertad de circulación de las personas» (art.7) que ciertamente no podría haberse adoptado salvo, si acaso, en el contexto de declaración del estado de alarma. El punto de discusión reside en si, al amparo del estado de alarma, el gobierno podía o no restringir tan severamente como lo hizo la libertad de circulación. El punto se ha discutido bajo el rótulo de si el gobierno había «suspendido» la libertad circulatoria o simplemente la había «limitado». Los detractores del estado de alarma, y la mayoría del Tribunal Constitucional, sostenían que el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma, había implicado una «suspensión» de la libertad circulatoria, en tanto que los que avalaban la declaración del estado de alarma afirmaban que el mismo decreto sólo había implicado una «limitación» de la misma.

Tomás Ramón Fernández sostuvo, ciertamente, que se trataba de una suspensión de la libertad circulatoria y que, por ello, la mayoría del Tribunal Constitucional tuvo razón en su consideración de que el gobierno había rebasado en el Real Decreto 463/2020 sus competencias y que el citado decreto era, por ello, inconstitucional. De acuerdo con la argumentación de T. R. Fernández, aunque el texto del precepto está redactado en positivo («las personas... podrán») pero su sentido es inequívocamente prohibitivo: expresa, en efecto, con toda claridad una prohibición general que admite, desde luego, algunas excepciones como el adverbio «únicamente» señala. Hubiera dado lo mismo escribirlo en negativo, es decir, empezando por «las personas...no podrán» seguido de un «salvo para la realización de las siguientes actividades».

Pero precisamente la base argumental de la sentencia reside en que la declaración del estado de alarma contenía una prohibición general con permisiones excepcionales. Ahora bien, como ya hemos visto en el apartado 3, tanto la formulación en términos de prohibición general con permisiones que la exceptúan como la formulación en términos de permisión general con prohibiciones que la exceptúan son estrictamente equivalentes.

Precisamente por ello, T. R. Fernández tiene razón en que la formulación que contenía el Real Decreto en términos de regla general permisiva y excepciones prohibitivas es perfectamente equivalente, sin cambio alguno de significado, a una formulación en términos de regla general prohibitiva y excepciones permisivas. No obstante, la conclusión que se desprende de ello no es, en nuestra opinión y contra lo que él sostiene, la inconstitucionalidad de la declaración del estado de alarma. El hecho de que la redacción en términos de norma general permisiva y excepciones prohibitivas sea equivalente –o sea, pueda sustituirse sin cambio alguno de significado- por una redacción en términos de regla general prohibitiva y excepciones permisivas no puede ser la base para considerar que el gobierno actuó más allá de sus competencias. Salvo que se considere –lo que es palmariamente absurdo y nadie ha sostenido- que la introducción de cualquier prohibición en este ámbito equivale a la suspensión del derecho correspondiente.

Pero es que, además, en este caso, ni siquiera está claro lo que parece un presupuesto tácito tanto de la sentencia como del texto de T.R. Fernández, es decir, que el ámbito cubierto por las excepciones permisivas sea más reducido que el ámbito cubierto por la regla general prohibitiva. Y ello por cuanto la enumeración de las excepciones permisivas en el art. 7 termina con dos cláusulas abiertas: están permitidos los desplazamientos «por causa de fuerza mayor o situación de necesidad» y están asimismo permitidos los desplazamientos por causa de «cualquier otra actividad de análoga naturaleza».

7. A modo de conclusión

Hemos iniciado este trabajo tratando de reconstruir la estructura de la regla que confiere poder para declarar el estado de alarma, de acuerdo con las previsiones establecidas en la LOAES. Analizada esta estructura, hemos vinculado los principales argumentos utilizados por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 148/2021 a cada uno de los requisitos que hemos diferenciado: estado de cosas, autoridad y procedimiento, competencia, y respeto a las normas superiores del sistema. Hemos sostenido que el principal argumento empleado por el Tribunal Constitucional para declarar la nulidad parcial del Decreto 463/2020 de 14 de marzo, estaría vinculado al tercero de estos elementos –la competencia– y más concretamente a la competencia material, ya que el Tribunal Constitucional sostiene que, cuando la regla general es prohibitiva y las excepciones permisivas, lo que se produce no es una limitación de derechos, sino una suspensión de los mismos, y que el órgano competente para llevar a cabo esta suspensión es el Congreso de los Diputados y en modo alguno el Consejo de Ministros.

En los siguientes apartados del trabajo hemos focalizado la atención en este argumento del Tribunal Constitucional. Hemos sostenido que la distinción entre regla general y excepción no parece relevante en relación con conjuntos en los que el trazado entre sus elementos componentes aparece nítido ni tampoco en relación con conjuntos en los que este trazado aparece más bien borroso. Asimismo hemos analizado los principales sentidos en los que se puede afirmar el carácter general o particular de una norma –en cuanto a sus destinatarios, en cuanto a su contenido, o en cuanto a su ocasión espacio-temporal–, no resultando ninguno de estos sentidos relevante en relación con el argumento sostenido por el Tribunal Constitucional, puesto que en cualquiera de los tres sentidos en los que se puede afirmar que una norma es general, se trata ésta de una propiedad graduable y la gradualidad es una característica que sólo cabe predicar de una limitación de derechos fundamentales y no de una suspensión de los mismos. En este aspecto, la suspensión de un derecho fundamental se asemeja más a un acto de derogación, sólo que con una importante diferencia respecto de la derogación: en la suspensión opera siempre una expectativa constitucional de que, cuando desaparece el estado de cosas que la motivó, el derecho fundamental recupere su vigencia, incumpliendo su deber constitucional aquella autoridad que lo desconozca.

Asimismo, al hilo de la defensa de T. R. Fernández de la argumentación del Tribunal Constitucional, fundada en la distinción entre regla general/excepción, hemos sostenido que ni siquiera está claro que lo que parece un presupuesto tácito de la sentencia, que el ámbito cubierto por la regla general prohibitiva sea más amplio que el cubierto por las excepciones, ya que la enumeración de las excepciones permisivas en el art. 7 termina con dos cláusulas abiertas: están permitidos los desplazamientos «por causa de fuerza mayor o situación de necesidad» y están asimismo permitidos los desplazamientos por causa de «cualquier otra actividad de análoga naturaleza».

En suma, la declaración del estado de alarma por parte del Consejo de Ministros en fecha 14 de marzo de 2020 fue, en nuestra opinión, perfectamente constitucional⁸. La opinión contraria, tanto del Tribunal Constitucional como de Tomás Ramón Fernández, se basa en aspectos de la redacción del decreto por el que se llevó a cabo tal declaración que resultan, por lo demás, estrictamente equivalentes a la redacción que, a juicio tanto del Tribunal Constitucional como de T. R. Fernández, no merecería ningún reproche de inconstitucionalidad.

Bibliografía

- AA.VV. (2021). Encuesta sobre el Derecho de excepción. *Teoría y Realidad Constitucional*, (48), 15-99.
- Aláez Corral, B. (2004). El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales. En L.M. López Guerra, y E. Espín Templado (coord.), *La defensa del Estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (233-246). Tirant Lo Blanch.
- Aragón Reyes, M. (2021). Encuesta sobre el Derecho de excepción. *Teoría y Realidad Constitucional*, (48), 15-99. <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/32197>
- Atienza, M. y Ruiz Manero J. (1996). *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Ariel.
- Atienza, M. (2021). La importancia de la ponderación. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional español sobre la pandemia. *Jueces para la democracia*, (102), 141-150. <http://hdl.handle.net/10045/121907>
- Carmona Contreras, A. (2021). Encuesta sobre el Derecho de excepción. *Teoría y Realidad Constitucional*, (48), 15-99. <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/32197>
- Carrillo, M. (2021). Nota acerca de las garantías de los derechos y el estado de alarma en una sentencia desacertada. En AAVV: *Las garantías penales. Un homenaje a Javier Boix Reig* (99-105), Iustel.

⁸ Otro juicio merece, en nuestra opinión, la STC 183/2021, de 27 de octubre, relativa al Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma, y el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogan los efectos del anterior. La STC de 27 de octubre de 2021 sostiene que estos dos decretos contenían diversas disposiciones inconstitucionales, especialmente en lo referido a la transferencia a los presidentes de las comunidades autónomas y a los presidentes de las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla de determinadas facultades del gobierno central. Las medidas sustantivas adoptadas por el Decreto 926/2020 y las que a su amparo pudieran adoptarse por los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas eran todas ellas materialmente constitucionales: lo era la limitación de la circulación de personas en horario nocturno, la posibilidad de ampliar o de reducir las horas que se consideraban nocturnas, la limitación de entrada y salida de personas en comunidades y ciudades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores, la limitación de la permanencia de grupos de personas en lugares públicos o privados así como la misma limitación por lo que hace a lugares de culto. Los problemas aparecen, sin embargo, a) en cuanto al establecimiento de la duración de la prórroga del estado de alarma; b) en cuanto al control por parte del Congreso de los Diputados; c) en cuanto a la designación de autoridades competentes delegadas. En lo referido a la primera cuestión. Lo primero, porque la fijación de la duración de la prórroga en seis meses se hizo de manera no justificada o, lo que es lo mismo, sin fundamento discernible; lo segundo, por cuanto se privó al Congreso de los Diputados de su potestad de decidir sobre la continuidad y condiciones del estado de alarma; lo tercero e inseparable de lo anterior, porque las autoridades competentes delegadas no están sujetas a control por parte del Congreso de los Diputados. Se produce así, una ausencia de motivación en el establecimiento de un elemento capital del estado de alarma, esto es, de su duración; se priva al Congreso de los Diputados de control sobre el mismo. Los elementos clave de la inconstitucionalidad del Decreto de declaración del estado de alarma no son sustantivos, sino de ausencia de justificación expresa y de mecanismos de control. El Derecho debe ser un juego de justificaciones expresas y de mecanismos de control. Y es la ausencia de ambos y no razones sustantivas lo que, a juicio del Tribunal Constitucional, determina la inconstitucionalidad de los decretos enjuiciados en la STC 183/2021.

- Conde-Pumpido Ferreiro, C. (1988). La suspensión de los derechos fundamentales. *X Jornadas de Estudio-Introducción a los Derechos fundamentales (959-2021)*. Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones.
- Díaz Revorio, F. J. (2020). A vueltas con la suspensión de los derechos fundamentales. *Almacén de Derecho*.
- Fernández Segado, F. (1983). Naturaleza y régimen legal de la suspensión general de los derechos fundamentales. *Revista de Derecho Político*, (18-19), 31-58.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2023). El Derecho de excepción: carencias y contradicciones. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (25).
- García Ortiz, A. (2023). El orden público en tiempos de crisis. Un análisis crítico del empleo de la categoría de orden público en la respuesta del Tribunal Constitucional a la pandemia del COVID-19. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (25).
- Gómez Fernández, I. (2021). ¿Limitación o suspensión? Una teoría de los límites de los derechos fundamentales para evaluar la adopción de estados excepcionales. En C. Garrido López (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España (1-44)*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Hart, H. L. A. (1962). *The Concept of Law*. Oxford University Press.
- Quadra-Salcedo, T. (de la). (2021). Encuesta sobre el Derecho de excepción. *Teoría y Realidad Constitucional*, (48), 15-99.
<https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/32197>