

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 de la COVID-19*

*Public order in times of crisis. A critical
analysis of the use of the category of public
order in the Spanish Constitutional Court
response to the COVID-19 pandemic*

Adrián García Ortiz
Universidad de Alicante
ORCID ID 0000-0002-5964-3903
agarcia.ortiz@ua.es

Cita recomendada:

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 de la COVID-19. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 25, pp. 161-183

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2023.7995>

Recibido / received: 17/04/2023
Aceptado / accepted: 28/07/2023

Resumen

Pese a su trascendencia como cláusula habilitadora del estado de excepción y, en consecuencia, de suspensión de derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 148/2021, que declara la inconstitucionalidad del estado de alarma decretado para la gestión de la pandemia de la COVID-19, resuelve en un solo párrafo y sin apoyo en su propia jurisprudencia, el significado y el alcance del orden público. El presente trabajo trata de

* Este artículo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación «El reto de la normativa COVID para los derechos fundamentales. Una perspectiva interdisciplinar» (PID2020-113472RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

analizar las causas de técnica jurídica que han conducido al Tribunal Constitucional a concebir el orden público en sentido amplio y los riesgos que ello conlleva, partiendo del análisis del concepto y caracterización del orden público en general y, en concreto, en el Derecho español, en que han convivido dos acepciones del término: como sistema constitucional de valores y como normalidad democrática o ausencia de conflicto.

Palabras clave

Orden público, pandemia, Derecho de excepción, estado de alarma, Tribunal Constitucional.

Abstract

Despite its transcendence as an enabling clause for a state of emergency and, consequently, for the suspension of fundamental rights, the Spanish Constitutional Court, in its 148/2021 ruling, which declares the unconstitutionality of the state of alarm decreed for the management of the COVID-19 pandemic, resolves the meaning and scope of public order in a single paragraph and without support in its own jurisprudence. This paper tries to analyse the causes of legal technique that have led the Constitutional Court to conceive of public order in a broad sense and the risks that this entails, based on an analysis of the concept and characterisation of public order in general and, specifically, in Spanish law, in which two meanings of the term have coexisted: as a constitutional system of values and as democratic normality or absence of conflict.

Keywords

Public order, pandemic, emergency law, state of alarm, Spanish Constitutional Court.

SUMARIO. 1. El impacto de la crisis de la COVID-19 en el ordenamiento constitucional español. 2. El concepto de orden público en el Derecho español. 2.1. Una propuesta teórica de análisis de la categoría de orden público. 2.2. La utilización del concepto de orden público en el Derecho español. 2.3. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el orden público. 3. El Tribunal Constitucional ante el Derecho de excepción español y la pandemia de la COVID-19. 4. El orden público en la sentencia 148/2021 del Tribunal Constitucional: una puerta abierta a la suspensión de derechos. 5. Conclusiones.

1. El impacto de la crisis de la COVID-19 en el ordenamiento constitucional español

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró que la propagación de un nuevo coronavirus, el SARS-CoV-2, permitía definir la enfermedad que ocasionaba, la COVID-19, como una pandemia (OMS, 2020). Tres días después, el Consejo de Ministros español decretaba, por segunda vez en la historia democrática, un estado de alarma que confinaría a la población durante casi cien días. A principios del año 2023, según el recuento de la Universidad Johns Hopkins¹, la pandemia había contagiado a más de seiscientos sesenta millones de personas y acabado con la vida de más de seis millones setecientos mil.

Una crisis de tal magnitud provocó múltiples consecuencias en los órdenes social, político, psicológico, antropológico y, evidentemente, jurídico. Los responsables políticos tuvieron que emplear un Derecho de excepción de origen

¹ Información tomada de la base de datos elaborada por el *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*, disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

decimonónico para hacer frente a una amenaza inédita en tiempos recientes. Nunca antes se había producido una restricción tan intensa de derechos fundamentales a escala planetaria. Ahora, el relativo reposo que concede un casi setenta por ciento de población mundial vacunada² y el enfriamiento ocasionado por la ausencia mediática ante acontecimientos ulteriores –de manera destacada, la invasión rusa de Ucrania iniciada el 24 de febrero de 2022– permiten realizar análisis más sosegados del impacto que la pandemia de la COVID-19 ha producido en las estructuras políticas y jurídicas de los Estados.

La enorme amplitud de la empresa nos obliga a realizar un primer esfuerzo delimitador. Las referencias que en el presente trabajo se harán a la pandemia quedarán circunscritas al periodo comprendido entre marzo de 2020, cuando se adoptaron las primeras medidas excepcionales, y diciembre de 2021, fecha en que se daba por finalizada la primera campaña de vacunación completa en España y el nivel de incidencia de la enfermedad en la población se había reducido notablemente. Asimismo, centraremos nuestras reflexiones en el impacto de la pandemia en el ordenamiento constitucional español, lo que deja fuera de nuestro estudio aspectos relevantes como los efectos que aquella ha producido en los mecanismos de gobernanza global y, particularmente, de la Unión Europea (García Ortiz, 2021).

Resulta útil a efectos metodológicos abordar las transformaciones producidas en la arquitectura constitucional española a partir de la doble distinción clásica que es posible identificar en toda Constitución, y que tiene su origen en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que estableció que toda sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución. De este modo, podemos distinguir en la Constitución una dimensión orgánica –relativa a los mecanismos de ordenación del poder (separación de poderes, fuentes del Derecho, estructura territorial)– y una dimensión dogmática –los valores, principios y derechos fundamentales que se erigen en la finalidad de aquella ordenación del poder–.

Desde el punto de vista orgánico es posible identificar, entre otros, los siguientes posibles objetos de estudio en relación con la pandemia de la COVID-19 en el contexto español: la asunción de poderes excepcionales por parte del Gobierno y el correlativo control parlamentario; la delegación de poderes, en el segundo estado de alarma, a las comunidades autónomas; la potenciación de órganos de naturaleza cuasi federal como las Conferencias de Presidentes o la federalización de España como consecuencia de la corresponsabilidad en la gestión de la pandemia; la naturaleza y alcance del Real Decreto declarativo del estado de alarma como fuente del Derecho; o, finalmente, la relevancia que continúa ostentando el Estado en el contexto del constitucionalismo multinivel, en cuanto que el Derecho de excepción emerge como el último reducto de la soberanía estatal (Canosa Usera, 2020, p. 27)³.

Por su parte, en la vertiente dogmática del constitucionalismo el impacto de la pandemia puede ser analizado en un doble orden. Por un lado, desde un punto de vista subjetivo, los titulares de derechos fundamentales vieron notablemente restringidos el ejercicio de derechos constitucionales como la libertad de culto (art. 16.1 de la Constitución Española [CE]), la libertad de circulación (art. 19 CE), el

² En concreto, la población mundial que al menos había recibido una dosis a 13 de enero de 2023 era del 69.14%, según la base de datos elaborada por *Our World in Data*, disponible en: <https://ourworldindata.org/coronavirus#explore-the-global-situation>

³ Por el contrario, Ramón Fernández (2020, p. 20) considera que la pandemia ha descubierto «la extraordinaria fragilidad de esa aparatosa e imponente estructura que teníamos por omnipotente, el Estado, que se ha venido abajo literalmente en sólo dos meses ante el embate de ese enemigo invisible».

derecho de reunión, concentración y manifestación (art. 21 CE), el derecho al trabajo (art. 35.1 CE) o la libertad de empresa (art. 38 CE). Por otro lado, y en lo que efectos de nuestra investigación nos interesa, la COVID-19 ha impactado directamente en el sistema de valores del ordenamiento jurídico español o, en otros términos y como se verá más adelante, su orden público.

El análisis del impacto de la pandemia en el sistema axiológico constitucional español nos obliga a una primera reflexión: las posibles transformaciones en los equilibrios de los valores constitucionales vigentes. Esto es, podríamos analizar si el derecho a la salud y a la gestión pública de la sanidad han adquirido primacía frente a la libertad, entendida como valor amplio –concretada sin embargo en el más básico derecho a la libertad de desplazamiento–, e, incluso, frente al derecho de propiedad o la libertad de empresa –el cierre de establecimientos comerciales como medida para evitar la propagación del virus–. También sería posible estudiar si el concepto «vida» ha adquirido una dimensión colectiva o comunal frente a su concepción individualista, si emergen categorías como «pueblo», «colectividad» o «bien común», o si se ha revalorizado el concepto de «cuidados» como elemento nuclear de la vida humana, con las implicaciones que ello conlleva desde el punto de vista de la teoría feminista (Marrades Puig, 2020). Puede también que se hayan podido producir transformaciones en el campo de los valores políticos: la diferente respuesta a la crisis por parte de regímenes democráticos y autocráticos, la mayor o menor confianza en los líderes políticos o la tecnocracia como forma de gobierno frente al debate, la tensión y la discrepancia política.

No obstante, las anteriores variables han sido descartadas del estudio por, esencialmente, dos razones. En primer lugar, consideramos que existe una carencia de perspectiva histórica para analizar de manera rigurosa unas transformaciones axiológicas que, de haberse producido, habrían ocurrido en los meses inmediatamente anteriores al presente estudio. Los cambios de valores ocurren lenta y progresivamente, requieren varias generaciones y una adaptación a las nuevas condiciones materiales, ambientales y culturales (Inglehart, 1977), por lo que cualquier apunte que hubiéramos podido realizar al respecto habría resultado eminentemente provisional.

En segundo lugar, si bien las transformaciones axiológicas apuntadas parecían producirse durante los momentos más duros de la pandemia –en particular, durante el confinamiento domiciliario–, las primeras investigaciones apuntan a que, en realidad, tal cambio habría sido mínimo y que, por el contrario, se habría regresado al estadio anterior al estallido de la crisis (Bartolomé, Coromina y Dülmer, 2021).

Mayor interés despierta la cuestión sobre si, al margen de las concretas tensiones y transformaciones que hayan podido producirse en el interior del sistema axiológico constitucional –u orden público–, el propio concepto de orden público ha evolucionado, habida cuenta de que, como señala Pérez Navarro (2020, pp. 3-4), «todo estado de excepción se expresa mediante una determinada biopolítica del orden público». La pregunta resulta relevante dado que el Tribunal Constitucional funda en este concepto –que opera como cláusula restrictiva de derechos fundamentales ya en la propia Constitución (arts. 16.1 y 21.2)– la declaración de inconstitucionalidad del estado de alarma decretado por el Gobierno español en marzo de 2020⁴. En el presente artículo analizaremos la relevancia del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, cuyas sentencias –no debe olvidarse–

⁴ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 148/2021, de 14 de julio, BOE núm. 182, de 31 de julio de 2021, ECLI:ES:TC:2021:148.

vinculan a todos los poderes públicos (art. 38.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional) y, de manera destacada, a los jueces y tribunales en la interpretación y aplicación de las leyes y reglamentos (art. 5.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

2. El concepto de orden público en el Derecho español

Siendo el orden público la categoría medular de la presente investigación, y dada su intrínseca complejidad e indeterminación, conviene analizar detenidamente el significado, alcance y delimitación del concepto. Para ello, realizaremos en primer lugar una propuesta teórica de análisis que aspira a articular todos los elementos del concepto en una única categoría jurídica, común a todas las ramas del ordenamiento. A continuación, atendiendo al ámbito del estudio, concretaremos el concepto en la realidad normativa española y, finalmente, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional previa a la pandemia.

2.1. Una propuesta teórica de análisis de la categoría de orden público

El orden público es un concepto jurídico indeterminado o en blanco (Montalvo Abiol, 2010, p. 198)⁵ que aparece frecuentemente en los textos jurídicos positivos como una cláusula limitadora del ejercicio de derechos o de la ejecución de resoluciones. Así, la apelación al «orden público» permite limitar las manifestaciones religiosas (art. 16.1 CE), impedir la renuncia al ejercicio de derechos (art. 6.2 del Código Civil [CC]) o excluir el reconocimiento de una resolución judicial extranjera (art. 46.1.a) de la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil). Frente a aproximaciones indiciarias e incompletas, un concepto capaz de limitar derechos fundamentales merece una esquematización conceptual que resulte coherente y que proporcione elementos argumentativos para combatir la arbitrariedad.

El análisis metodológico del concepto de orden público requiere de la identificación en el mismo de una doble operación, que podemos denominar «positiva» y «negativa» (García Ortiz, 2022, pp. 106-128). La dimensión positiva del análisis del orden público –el «orden público formal o en sentido amplio» (Izu Belloso, 1988, p. 234)– consiste en la formulación de una definición que resulte válida con carácter general para el Derecho en su globalidad; la dimensión negativa, por su parte, tratará de recopilar todos aquellos instrumentos, técnicas o mecanismos jurídicos con los que un determinado ordenamiento pretende garantizar aquello que hayamos identificado como orden público según el análisis positivo del concepto, es decir, «la plena vigencia de los valores básicos que constituyen el ordenamiento jurídico-constitucional» (Alonso García, 1984, pp. 352-353).

Analizado desde su dimensión positiva, el orden público constituye una categoría axiológica expresiva de los valores constitucionales vigentes en una determinada sociedad en un concreto momento histórico, esto es, un conjunto de principios y normas integrados en un sistema coherente y unitario de valores y principios inspirador del sistema jurídico (Llopis Giner, 1996, p. 286). El orden público es una síntesis de los valores sociales, morales y políticos –articulados en el constitucionalismo social a partir del valor «igual dignidad humana» (art. 10.1 CE) (Prieto Álvarez, 2005, p. 25)– que un determinado grupo social considera como

⁵ Uno de los autores españoles que más ha estudiado este concepto, el profesor Martín-Retortillo (1975, 1983a, 1983b, 1983c), señalaba que el orden público desempeña «un papel destacado en el conjunto de conceptos que utiliza cualquier sistema jurídico» (Martín-Retortillo, 1983a, p. 411).

propios en cada momento⁶ y que no debe circunscribirse necesariamente a las fronteras del Estado –pudiéndose identificar, por ejemplo, un «orden público europeo» (Feraci, 2012; McCrea, 2010; Picheral, 2001)–. La categoría se conforma de esta manera como un «núcleo axiológico inderogable» (Álvarez Ortega, 2003, p. 24) compuesto por los «principios, valores y criterios básicos que derivan del sentir y convicción común de la colectividad» (Arnaldo Alcubilla, 2011, p. 222).

Dada la vinculación del concepto con una realidad social concreta, la determinación de su contenido se realiza a través de una destilación de los elementos axiológicos que emanan del ejercicio de los derechos fundamentales (*cf.* Berramdane, 2000, p. 159): del derecho entendido como pretensión jurídica protegida y exigible (dimensión subjetiva del derecho), cabe extraer una determinada carga axiológica (dimensión objetiva del derecho) (Pérez Luño, 2007, p. 500) a partir de la cual el orden público podrá expresar la particular concepción de la sociedad sobre, por ejemplo, la libertad de expresión –en función de la amplitud con que se ejerce y de su limitación o no por los órganos judiciales en su colisión con otros derechos–, la vida –de acuerdo con la aprobación de una determinada normativa sobre el aborto o la eutanasia– o la religión –según la práctica de confesiones religiosas por parte de la sociedad y de la concepción que se mantenga respecto a su relación con el poder público–.

En consecuencia, el orden público se configura como un concepto subjetivo de carácter dinámico, cuyo contenido dependerá de la situación concreta que requiere su invocación y del contexto social en que se produce su aplicación, delimitado en función de la evolución de los valores en la sociedad y las concepciones éticas y morales imperantes. No se limita, pues, a la simple identificación con un conjunto de normas positivas de carácter imperativo, como se ha llegado a sostener (Doral, 1967, p. 39).

La vigencia de este orden público, esto es, la garantía de la plena efectividad de los valores constitucionales según la concreta concepción social y la coherencia del ordenamiento jurídico con el mismo, requiere de un conjunto de mecanismos que formarían la dimensión negativa del concepto. Se trata de técnicas cuya finalidad es la garantía de la coherencia axiológica del ordenamiento jurídico conforme al orden público definido en su vertiente positiva, e incluyen tanto las «cláusulas», «excepciones» o «limitaciones» de orden público –que operan como limitadores del ejercicio de derechos subjetivos– como la apelación al «orden público internacional» –que permite excluir la aplicación o ejecución en España de disposiciones normativas o resoluciones extranjeras contrarias al sistema de valores del foro– (Ruchelli, 1991). Entre los instrumentos del primer grupo se encontraría la cláusula del art. 13.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES), que permite, ante una alteración del orden público, decretar un estado de excepción que habilita la suspensión de determinados derechos fundamentales.

Al margen de esta propuesta de análisis del concepto, que diferencia entre la definición y la determinación del contenido del orden público (dimensión positiva) y sus instrumentos de garantía (dimensión negativa), existe un tercer factor –situado fuera del significado del término pero próximo a él– que contribuye a su complejidad. Nos referimos al resultado derivado de la exitosa aplicación de los instrumentos de

⁶ Para Angelini (2007, p. 216), la cláusula de orden público contribuye a evidenciar el conjunto de valores, principios y derechos inviolables –irreductibles, según Sudre (1996, pp. 50-53)– sobre los cuales se construye todo el ordenamiento jurídico, de modo que coincide con el núcleo de conceptos esenciales considerados irrenunciables en cuanto reconocidos como fundamentales por la comunidad jurídica.

protección del orden público: una situación de paz u orden social, ausencia de conflicto o normalidad constitucional en que deviene posible el libre y pacífico ejercicio de los derechos y el normal funcionamiento de las instituciones.

Sirva un ejemplo ficticio a efectos de contribuir a la clarificación de estos tres conceptos: un grupo de personas entorpece deliberadamente el funcionamiento del Congreso de los Diputados mediante un hackeo de su sistema informático que paraliza durante semanas los trabajos de la cámara. El ataque puede considerarse una agresión deliberada al orden público español, concretado en la defensa de la democracia, el pluralismo político y el sistema representativo (dimensión positiva del análisis). Para hacer frente a la crisis, el Gobierno acude a la cláusula de orden público que habilita la declaración del estado de excepción del art. 13.1 LOAES (dimensión negativa del análisis), en virtud de la cual se suspende, entre otros, el derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas investigadas por su participación en el ataque informático (art. 17.1 LOAES). Como resultado de esta actuación, se repone la integridad del sistema informático y el Congreso puede retomar su trabajo con normalidad. Este resultado puede ser considerado un «restablecimiento del orden público», pero representa un significado distinto al propio concepto jurídico de orden público: la situación social de normalidad democrática (resultado) frente a los valores democráticos y de pluralismo político (dimensión positiva del concepto).

2.2. La utilización del concepto de orden público en el Derecho español

En el Derecho positivo español conviven dos concepciones distintas del orden público o, en otros términos, dos perspectivas diferentes de un mismo concepto, en función del concreto aspecto de la definición expuesta anteriormente en que se haya puesto el foco de atención. Si hemos definido el orden público como una síntesis de los valores propios de un determinado ordenamiento, garantizados por un conjunto de técnicas jurídicas cuya efectiva aplicación resulta en una situación de paz social y normalidad democrática, para una primera «concepción axiológica», el orden público es, simplemente, los valores, principios y derechos fundamentales que caracterizan e identifican a la sociedad –derivados de la propia Constitución (Bartolomé Cenzano, 2002, p. 70)–, mientras que, para una «concepción objetiva», el orden público se identifica con la seguridad pública, esto es, con el resultado de la plena vigencia de los valores propios de aquél.

Desde la perspectiva axiológica se entiende el orden público, por ejemplo, en el art. 16.1 CE –y, consiguientemente, en el art. 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa– al señalar como limitación a las manifestaciones de la libertad ideológica, religiosa y de culto, «la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley». Como se señaló durante el proceso constituyente,

[e]se orden público no es un concepto ambiguo ni se refiere directa ni exclusivamente al concepto restrictivo de las legislaciones de orden público, entendido como orden de la calle. El orden público (...) define esa forma de vida que está dentro del conjunto de la Constitución y de las leyes, y que es el que una sociedad considera aceptable básicamente como conducta. Esto, por ejemplo, pone un límite a una religión, por muy practicada que sea dentro de la fe, que impusiera el suicidio de las viudas o el sacrificio humano u otras semejantes⁷.

⁷ Intervención de Fraga Iribarne. Debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 69, de 18 de mayo de 1978, p. 2471.

También se concibe el orden público como conjunto de valores defendidos por la sociedad cuando el art. 6.2 CC señala que «[l]a exclusión voluntaria de la ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos sólo serán válidas cuando no contraríen el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros»; cuando el art. 1255 CC establece que «[l]os contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público»; o cuando el art. 23 de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional asienta que «[e]n ningún caso procederá la aplicación de una ley extranjera cuando resulte manifiestamente contraria al orden público internacional español». Al impedir que una persona renuncie a un derecho que le corresponde legalmente, que acepte una concreta condición contractual o que se aplique una determinada norma extranjera a una adopción, el legislador no está protegiendo la paz social entendida como ausencia de conflicto, sino una determinada concepción de los valores –y, en particular, de la dignidad humana– del ordenamiento constitucional español.

No obstante, también podemos identificar en el Derecho español ejemplos de preceptos que emplean el orden público desde una perspectiva «objetiva», esto es, como sinónimo de seguridad pública, orden social o normalidad democrática⁸. Ello sucede, por ejemplo, en la propia Constitución, cuyo art. 21.2 CE permite prohibir las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones «cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes». Este orden público, como señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia 66/1995 (Fundamento Jurídico [FJ] 11),

se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político.

Asimismo, también aparece una concepción objetiva del orden público en el art. 1.1.b) de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, al señalar que la finalidad de la ley es, entre otras, «[m]antener la seguridad ciudadana y el orden público en los espectáculos deportivos con ocasión de la celebración de competiciones y espectáculos deportivos»; o en el art. 239.2.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuando considera fuerza mayor, a efectos de la determinación del derecho del contratista a una indemnización por los daños y perjuicios sufridos en la ejecución de un contrato de obras del sector público, «[l]os destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público». El mantenimiento del orden público en las competiciones deportivas queda referido a la ausencia de violencia, y las alteraciones graves del orden público que ocasionan destrozos y que pueden justificar una indemnización se vinculan con los altercados públicos que afectan a la ejecución de un contrato de obras.

Esta diferenciación, y convivencia, entre una concepción axiológica y una concepción objetiva del orden público –que, como hemos afirmado, no son incompatibles sino diferentes perspectivas de un mismo concepto, en función del elemento que se destaque– se explica por razones históricas. Originariamente el orden público se concebía desde una perspectiva eminentemente vinculada a los valores y al mantenimiento del *statu quo* ideológico del régimen. La primera Ley de

⁸ Para un análisis del orden público en su sentido de seguridad pública, desde una perspectiva histórica, debe acudir a Ballbé (1985).

Orden Público, de 20 de marzo de 1867, aprobada durante los últimos años del reinado de Isabel II –los de carácter más autoritario– establecía que era

delito o falta contra el orden público (...) toda manifestación pública que ofenda a la Religión, a la moral, a la Monarquía, a la Constitución, a la dinastía reinante, a los Cuerpos Colegisladores y al respeto debido a las leyes, o que considerados el lugar y las circunstancias en que se realice, produzca escándalo, agitación, bullicio, tumulto, asonada o conato de motín, o que pueda ocasionar relajación de la disciplina del ejército.

Aquello que se pretendía proteger mediante la intervención penal era, pues, una determinada concepción de los valores predominantes del régimen, entre los que destacaba la religión, la moral y la monarquía.

En cambio, la republicana Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 optó por una concepción objetiva de orden público –como sinónimo de «normalidad democrática»–, al señalar en su primer artículo que «[e]l normal funcionamiento de las instituciones del Estado y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales definidos en la Constitución son fundamento del orden público». Si bien esta concepción se mantuvo en el art. 1 de la franquista Ley 45/1959, de 30 de julio, de orden público («El normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales, reconocidos en las Leyes constituyen el fundamento del orden público»), su segundo artículo, por el contrario, sostuvo una concepción axiológica al identificar como actos contrarios al orden público aquellos «que perturben o intenten perturbar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles y demás Leyes Fundamentales de la Nación, o que atenten a la unidad espiritual, nacional, política y social de España».

Estos antecedentes históricos contribuyen a entender por qué, tras la recuperación de la democracia con la Constitución de 1978, los poderes públicos recelaron del término orden público y prefirieron acotar su significado al de la perspectiva objetiva del concepto. Los valores que compondrían el orden público en su concepción axiológica estaban vinculados a una monarquía del siglo XIX que había empleado la cláusula de orden público como un instrumento que permitía el «ejercicio discrecional del poder ejecutivo en sus tareas de policía» (Asensi Sabater, 2011, p. 137), así como a un régimen franquista que identificaba el orden público con la represión política. En consecuencia, durante la etapa democrática se intentará depurar el concepto eliminando su vinculación a los valores –cuya determinación e interpretación queda en manos del poder– para, en su lugar, quedar reducido a realidades objetivas como la ausencia de conflicto o el normal funcionamiento de las instituciones y el libre ejercicio de los derechos. En cualquier caso, como ya se ha apuntado, ambas concepciones convivirán en el Derecho español contemporáneo, lo que se manifiesta, incluso, en la propia Constitución, en la que se emplea tanto en su concepción axiológica (art. 16.1 CE) como en su concepción objetiva (art. 21.2 CE).

2.3. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el orden público

La dualidad de significados que presenta el orden público en el Derecho positivo se refleja en la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional, en la que no es posible identificar una construcción completa y coherente de la categoría jurídica. Al contrario, también en la doctrina constitucional podemos encontrar una concepción objetiva del orden público, que lo identifica con la seguridad pública, y una concepción axiológica del mismo, a los que cabe añadir una nueva perspectiva del concepto: la

que entiende el orden público como una suerte de «normas imperativas de especial importancia».

En la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional el orden público aparece configurado, desde una perspectiva objetiva, como un concepto descriptivo referente a una situación de hecho: el orden social, la ausencia de conflicto, la tranquilidad o la paz social, una normalidad en que se ejercen libremente los derechos fundamentales. Así, el Tribunal Constitucional afirmará que en el concepto de orden público

pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad, para limitarse a lo que aquí interesa, que no entran en el concepto de seguridad, la cual se centra en la actividad, dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas⁹.

Posteriormente, afirmará que el orden público es el «normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y el normal funcionamiento de los servicios públicos»¹⁰. Y en tiempos más recientes definirá el orden público como una «pacífica convivencia social con posibilidad de ejercer en plenitud los derechos fundamentales»¹¹.

Frente a esta concepción objetiva, son numerosos los intentos del Tribunal Constitucional por construir una categoría conceptual de tipo axiológico que permita una visión más amplia del orden público, situada en el terreno de los valores, los principios y los derechos fundamentales. La primera referencia jurisprudencial de esta doctrina se remonta a 1985, cuando el Tribunal Constitucional establecería que «es evidente que el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la Constitución es un componente esencial del orden público»¹².

Poco después, en la sentencia 132/1991, el Tribunal Constitucional consideraría que el orden público –particularmente en el ámbito del Derecho internacional privado– se compone, además de derechos fundamentales, de principios constitucionales:

este Tribunal ha tenido ocasión de señalar en diversas resoluciones que el concepto de orden público del foro, como límite al reconocimiento y ejecución de las decisiones judiciales extranjeras, ha adquirido una nueva dimensión a partir de la vigencia de la Constitución de 1978, en el que, sin discusión, penetra el conjunto de principios que inspira nuestro ordenamiento constitucional y, entre ellos, muy especialmente, los derechos fundamentales y libertades públicas¹³.

Esta apertura del contenido del orden público desde una perspectiva axiológica se reflejará definitivamente en la sentencia 99/2019, según la cual «[e]n la forma de Estado que articula la Constitución de 1978, el reconocimiento y la

⁹ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 33/1982, de 8 de junio, BOE núm. 153, de 28 de junio de 1982, ECLI:ES:TC:1982:33; FJ 3.

¹⁰ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 6/1983, de 4 de febrero, BOE núm. 58, de 9 de marzo de 1983, ECLI:ES:TC:1983:6; FJ 5.

¹¹ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 1/2020, de 14 de enero, BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2020, ECLI:ES:TC:2020:1; FJ 6.

¹² Tribunal Constitucional (Sala Segunda), sentencia 19/1985, de 13 de febrero, BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1985, ECLI:ES:TC:1985:19; FJ 1.

¹³ Tribunal Constitucional (Sala Segunda), sentencia 132/1991, de 17 de junio, BOE núm. 162, de 8 de julio de 1991, ECLI:ES:TC:1991:132; FJ 4.

protección de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos actúa precisamente como el núcleo principal del orden público»¹⁴. Los derechos fundamentales no serán ya, en consecuencia, un simple componente más del orden público, sino su núcleo constitutivo, y su reconocimiento y protección las finalidades que debe atribuírsele en un Estado social y democrático de Derecho.

En aquella sentencia el Tribunal Constitucional declaró parcialmente la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas. El precepto limitaba a las personas mayores de edad el derecho a solicitar la rectificación de la mención registral del sexo y el cambio de nombre propio, señalando el Tribunal Constitucional que, por su contrariedad al derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) y al derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE), debía entenderse también incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la ley a los menores de edad con suficiente madurez que se encontraran en una situación estable de transexualidad.

El Tribunal Supremo había sugerido en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, como posible objeto constitucionalmente legítimo capaz de justificar la restricción legal, entre otras, consideraciones de orden público relacionadas con el carácter estable e indisponible del estado civil. El Tribunal Constitucional estableció al respecto, tras afirmar que el núcleo principal del orden público es el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales, que

[o]tros aspectos que tradicionalmente han quedado incluidos en ese orden público, como la estabilidad e indisponibilidad del estado civil o la seguridad que este sin duda aporta a las relaciones jurídicas y sociales, aunque conservan una cierta virtualidad, presentan ahora una importancia secundaria en relación al ejercicio de los derechos fundamentales [FJ 7].

Junto a estas concepciones objetiva y axiológica del orden público, el Tribunal Constitucional también identifica el concepto en algunas sentencias con determinadas normas imperativas de especial importancia que resultan indisponibles para la ciudadanía. En la sentencia 90/1986, el Tribunal Constitucional establecerá, en una especie de «orden público procesal», que «el cumplimiento de los requisitos procesales es de orden público y de carácter imperativo y escapa del poder de disposición de las partes y del propio órgano judicial»¹⁵. Se trata de una construcción, como algún autor ha señalado (Calvo Álvarez, 1983, p. 102) equivocada, en cuanto no añade ningún elemento adicional al propio concepto de normas imperativas y se reduce a un mero efecto simbólico: el de resaltar su carácter de normas de particular importancia y necesaria observancia por parte del juzgador, como se infiere de la sentencia 15/1987: la «recta aplicación de las normas de orden público es siempre deber del Juez, con independencia de que sea o no pedida por las partes»¹⁶.

Finalmente, debe advertirse que en la sentencia 46/2020, el Tribunal Constitucional realiza, por primera vez, un intento de definición global del concepto de orden público aglutinador de las tres perspectivas anteriormente analizadas: por un lado, establece que «por orden público material se entiende el conjunto de

¹⁴ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 99/2019, de 18 de julio, BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2019, ECLI:ES:TC:2019:99; FJ 7.

¹⁵ Tribunal Constitucional (Sala Primera), sentencia 90/1986, de 2 de julio, BOE núm. 174, de 22 de julio de 1986, ECLI:ES:TC:1986:90; FJ 2.

¹⁶ Tribunal Constitucional (Sala Primera), sentencia 15/1987, de 11 de febrero, BOE núm. 54, de 4 de marzo de 1987, ECLI:ES:TC:1987:15; FJ 3.

principios jurídicos públicos, privados, políticos, morales y económicos [concepción axiológica], que son absolutamente obligatorios para la conservación de la sociedad en un pueblo y en una época determinada [concepción objetiva]», mientras que, por otro lado, afirma que «desde el punto de vista procesal, el orden público se configura como el conjunto de formalidades y principios necesarios de nuestro ordenamiento jurídico procesal [normas imperativas], de modo que «[p]uede decirse que el orden público comprende los derechos fundamentales y las libertades garantizados por la Constitución, así como otros principios esenciales indisponibles para el legislador por exigencia constitucional o de la aplicación de principios admitidos internacionalmente»¹⁷.

3. El Tribunal Constitucional ante el Derecho de excepción español y la pandemia de la COVID-19

Junto a la sentencia 148/2021, que analizaremos a continuación, el Tribunal Constitucional ha dictado otras tres resoluciones en relación con los estados de alarma aprobados con ocasión de la pandemia de la COVID-19. En el auto 40/2020, sobre una manifestación que pretendía realizarse con turistas el 1 de mayo de 2020 y que fue desautorizada por la subdelegada del Gobierno de Pontevedra, el Tribunal Constitucional aplicó la doctrina que concibe el orden público como seguridad pública: la excepción del art. 21.2 CE permite prohibir el derecho de concentración

cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiéndose por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados, en el bien entendido que peligro no es sinónimo de utilización de violencia sobre personas y bienes¹⁸.

De manera destacada establece posteriormente, a diferencia de lo que afirmará en la sentencia 148/2021, que «[t]ampoco la declaración del estado de alarma se ha basado en la preservación del orden público, sino en la garantía del derecho a la integridad física y a la salud de las personas» (FJ 4.b).ii).

Por su parte, la sentencia 168/2021 entenderá que la suspensión de los plazos de tramitación de las iniciativas parlamentarias, «sin excepción alguna, y sin haber establecido un margen temporal de duración»¹⁹ había vulnerado el derecho fundamental de participación política de los diputados. Finalmente la sentencia 183/2021²⁰, fruto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del partido político Vox contra el segundo estado de alarma, establecería la constitucionalidad del toque de queda –limitación a la libre circulación cuantitativa («solo» un tercio del día) y cualitativamente (en franja horaria nocturna) diferente a la producida en el primer estado de alarma– y la inconstitucionalidad tanto de la duración de la prórroga de seis meses por excesiva como de la delegación en las presidencias de las comunidades autónomas, en cuanto no cupo el control parlamentario sobre las medidas adoptadas.

¹⁷ Tribunal Constitucional (Sala Primera), sentencia 46/2020, de 15 de junio, BOE núm. 196, de 18 de julio de 2020, ECLI:ES:TC:2020:46; FJ 4.

¹⁸ Tribunal Constitucional (Sala Primera), auto 40/2020, de 30 de abril, ECLI:ES:TC:2020:40A; FJ 2.

¹⁹ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 168/2021, de 5 de octubre, BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021, ECLI:ES:TC:2021:168; FJ 5.

²⁰ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 183/2021, de 27 de octubre, BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021, ECLI:ES:TC:2021:183.

Mayor interés despierta la sentencia 148/2021, de 14 de julio, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra diversos preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el primer estado de alarma (y sus sucesivas prórrogas).

El Tribunal Constitucional parte de dos apreciaciones no controvertidas: existió el presupuesto necesario para decretar el estado de alarma, esto es, una pandemia, y las medidas adoptadas fueron adecuadas para hacer frente a la situación excepcional (FJ 2.e). A continuación, asumiendo como premisa que el criterio relevante para la determinación del concreto estado excepcional (alarma, excepción o sitio) no es el presupuesto fáctico sino los efectos que produce aquél sobre los derechos fundamentales, analiza si las diferentes afectaciones de los derechos fundamentales ocasionadas por el Real Decreto 463/2020 (y sus prórrogas) constituyen una limitación –en cuyo caso la declaración del estado de alarma sería constitucional– o una suspensión –en cuyo caso debía haberse decretado un estado de excepción– de derechos fundamentales.

El Tribunal Constitucional considera que fueron constitucionales –en cuanto limitaron pero no suspendieron el derecho– las medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación (FJ 8), el cierre de locales (FJ 9)²¹ y las medidas de contención en lugares de culto y ceremonias civiles y religiosas (FJ 10). No obstante, el confinamiento domiciliario sí produjo, por la intensidad de la restricción, una suspensión y no una mera limitación de la libertad de circulación del art. 19 CE²², por lo que dicha medida debe ser tachada de inconstitucional (FJ 5)²³. La inconstitucionalidad del estado de alarma no se fundaba, pues, en la ausencia del presupuesto de hecho habilitante –cuya concurrencia no discute el Tribunal Constitucional–, sino porque ejerció una facultad –la suspensión de derechos– reservada por la LOAES al estado de excepción.

El Tribunal Constitucional podría haber finalizado su argumentación tras constatar la inconstitucionalidad del estado de alarma como consecuencia de la efectiva suspensión –y no limitación– de un derecho fundamental, la libertad de circulación. No obstante, el Tribunal decide también, de manera «completamente irrelevante para el fallo» y en contra de su papel de legislador negativo (Álvarez Vélez, 2021, pp. 555-556), analizar los motivos por los que el Gobierno debía haber declarado el estado de excepción y no el de alarma²⁴. De este modo, en este estadio argumentativo el Alto Tribunal se encuentra en la necesidad de conciliar el hecho de

²¹ Excepto las palabras «modificar» y «ampliar» de la habilitación al Ministro de Sanidad para «modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos o actividades» del art. 10.6 RD 463/2020, en cuanto la restricción de derecho en el estado de alarma sólo corresponde al Gobierno, con dación de cuentas al Congreso.

²² Quien fuera posteriormente nombrado magistrado del Tribunal Constitucional, el profesor Arnaldo Alcubilla (2020, p. 290), consideraba que el estado de alarma había suspendido, y no solo modificado, los derechos fundamentales, en cuanto había comportado una «severísima afectación (...) en términos tales que han devenido puramente teóricos o gnoseológicos, es decir inejercitables».

²³ Doménech Pascual (2021, p. 349) considera que, con su decisión, el Tribunal Constitucional adoptó una postura «dogmática», frente a la pragmática que defendería la constitucionalidad de los estados de alarma decretados y que, a pesar de que sea «pragmática» (y, podría pensarse, menos conforme con la literalidad de la norma) es «más respetuosa con la interpretación literal, sistemática y “originalista” de la Constitución y las leyes que la dogmática».

²⁴ Según Presno Linera (2022, p. 48), el Tribunal Constitucional fue «más allá de lo debido: creo que podría haber declarado la inconstitucionalidad parcial del Decreto 463/2020 pero no porque se declarara un estado de alarma en lugar de un estado de excepción sino porque declarándose el estado de alarma –el único para el que se daba el presupuesto exigido por la LOEAES– alguna de las medidas previstas fue más allá de lo permitido para dicho estado».

que se hubiera producido el supuesto de hecho habilitante del estado de alarma –la pandemia– con la conveniencia de decretar otro estado, el de excepción, ante la necesidad de proceder a la suspensión de derechos fundamentales. Distingue para ello, en el FJ 11, entre una interpretación «dominante» y una interpretación «integradora» del Derecho de excepción español.

La interpretación dominante realiza una lectura literal –o «cualitativa» (Álvarez García, Arias Aparicio y Hernández Díez, 2020, p. 96)– de la LOAES: el recurso al estado de alarma, excepción o sitio depende de la distinta naturaleza de los presupuestos de hecho, de modo que ante una situación de epidemia, entre otras, el Gobierno debería acudir al estado de alarma (con información inmediata al Congreso de los Diputados), ante una alteración del orden público al estado de excepción (previa autorización del Congreso de los Diputados) y ante un conflicto bélico al estado de sitio (con la aprobación de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados). Ahora bien, esta interpretación «excluiría radicalmente la posibilidad de que una epidemia, por grave que resulte, habilite al Gobierno para declarar otro estado que no sea el de alarma» y «sería necesaria una reforma normativa de alcance a fin de admitir las crisis sanitarias o epidemias graves como supuestos de hecho habilitadores para una declaración del estado de excepción» (FJ 11). Por ello, el Tribunal Constitucional construye una interpretación «integradora» con la finalidad de forzar, alejándose de la literalidad de la norma legal, que una pandemia pueda habilitar la declaración de un estado de excepción²⁵. Se incurre así, según Atienza (2021, p. 149), en un activismo judicial que «no parece tener otro propósito que el de saltarse el Derecho, eludir lo establecido al respecto por el material jurídico autoritativo».

Según la interpretación integradora o evolutiva, entre los estados de alarma, excepción y sitio existe una diferencia gradualista: los tres estados se situarían en una escala de gravedad en la que el estado de alarma atendería a las amenazas más leves y el estado de sitio a las más graves. De este modo, lo determinante no sería la causa del estado excepcional, sino las consecuencias de las medidas adoptadas para hacer frente a la concreta amenaza.

Esta interpretación «integradora» entra en contradicción directa con la literalidad de la LOAES, en que, como señala Presno Linera (2020, p. 19), «no hay un paso intermedio –el estado de alarma– entre el “orden” y el “desorden” públicos sino que se pasa directamente de la situación de normalidad al estado de excepción, sin que quepan situaciones intermedias más o menos ambiguas»²⁶. Para López

²⁵ En nuestra opinión, el Tribunal Constitucional se ve obligado a rechazar la interpretación dominante y optar por una nueva interpretación integradora porque parte de un error de partida: entender erróneamente que la diferencia entre limitar y suspender un derecho se encuentra en la intensidad de la restricción y no en que la limitación es una restricción del derecho (que sigue vigente y conserva sus garantías), mientras que la suspensión es una eliminación del régimen constitucional del derecho y su sustitución por el fijado en el decreto declarativo del estado de excepción. Vid. al respecto: Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 148/2021, de 14 de julio, voto particular que formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón respecto de la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020, BOE núm. 182, de 31 de julio de 2021, ECLI:ES:TC:2021:148.

²⁶ Esto no implicaría, no obstante, que una situación que habilite un estado de alarma no pueda, en algún momento, dar lugar a un estado de excepción, pero en tal caso debe concurrir una alteración del orden público no producida inicialmente: «[e]l estado de emergencia previsto por nuestro Derecho para luchar contra una pandemia es el estado de alarma, y no el de excepción. Sólo podría recurrirse a este último estado si, al peligro ocasionado por la pandemia, se añadiese otro para el orden público (como graves disturbios derivados, por ejemplo, de serios problemas de desabastecimiento)» (Álvarez García, Arias Aparicio y Hernández Díez, 2020, p. 101). Del mismo modo, para Solozábal Echavarría (2021, p. 22), «la garantía de los servicios públicos esenciales es un integrante necesario de la situación de quiebra

Basaguren (2022, pp. 257-260), el Tribunal Constitucional debía haberse atenido a la LOAES, pues fue la propia Constitución la que, tras mencionar los tres estados de emergencia, llamó expresamente a una ley orgánica para que regulara cada uno de ellos. Dicha ley orgánica, la LOAES, pudo haber optado por una ordenación gradualista de los estados de alarma, excepción y sitio, del mismo modo que por una ordenación material entre ellos²⁷, pero desde el momento en que acogió esta última, el Tribunal Constitucional, que está obligado a respetar «el ámbito de la libre opción que la Constitución deja al legislador», no pudo ignorar la LOAES –que forma parte del bloque de constitucionalidad– e imponer una interpretación contraria a la misma²⁸.

A fin de salvar su tesis –se produjo una suspensión de derechos y, por tanto, debió haberse decretado el estado de excepción– sin contradecir formalmente la LOAES, el Tribunal Constitucional argumenta, en primer lugar, la razón por la que pandemia puede no constituir una causa de habilitación del estado de alarma y, en segundo lugar, la concurrencia en el concreto caso de una alteración del orden público como motivo habilitador del estado de excepción.

El Tribunal Constitucional señala, respecto al primer problema, que «[c]uando una circunstancia natural, como es una epidemia, alcanza esas “dimensiones desconocidas y, desde luego, imprevisibles” (...) lo cuantitativo deviene cualitativo: lo relevante pasan a ser los efectos, y no la causa» (FJ 11). En consecuencia, una epidemia podría habilitar la declaración de un estado de alarma, pero también un estado de excepción e, incluso –siguiendo este *iter* lógico–, de sitio, pues lo decisivo son los efectos que produce. Respecto al segundo problema, señala que

[c]uando la gravedad y extensión de la epidemia imposibilitan un normal ejercicio de los derechos, impiden un normal funcionamiento de las instituciones democráticas, saturan los servicios sanitarios (hasta temer por su capacidad de afrontar la crisis) y no permiten mantener con normalidad ni las actividades educativas ni las de casi cualquier otra naturaleza, es difícil argüir que el orden público constitucional (en un sentido amplio, comprensivo no sólo de elementos políticos, sino también del normal desarrollo de los aspectos más básicos de la vida social y económica) no se ve afectado; y su grave alteración podría legitimar la declaración del estado de excepción. Otra cosa implicaría aceptar el fracaso del Estado de Derecho, maniatado e incapaz de encontrar una respuesta ante situaciones de tal gravedad [FJ 11].

Sobre este punto nos detendremos en el siguiente epígrafe.

constitucional, tratándose de una condición o supuesto previstos tanto en la declaración del estado de alarma como también en la del estado de excepción».

²⁷ En efecto, «a partir del solo texto constitucional cabían dos concepciones distintas, la concepción *gradualista*, en virtud de la cual los distintos estados serían expresión de distintos tipos de respuesta a un mismo tipo de emergencia (seguridad del Estado) según la gravedad de la misma, y la concepción *pluralista*, en virtud de la cual se trataría de estados cualitativamente distintos relativos a situaciones de emergencia cualitativamente diferentes» (Cruz Villalón, 1984, p. 51). La LOAES habría optado por la segunda concepción.

²⁸ Según este autor, la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional en relación con el estado de alarma, tanto por su contenido como por la tardía resolución de los recursos, ha mermado la credibilidad del máximo órgano constitucional de garantías (López Basaguren, 2022, pp. 244 y 276). En cambio, Sieira Mucientes (2021, p. 479) valora positivamente la sentencia 148/2021 al considerar que ha puesto fin a una praxis del estado de alarma que ha constituido una «mutación constitucional», porque «[e]n 2010 se declaró un estado de alarma, cuando debía haberse declarado un estado de excepción, y se adoptaron medidas de estado sitio» y «[e]n 2020 se suspendieron derechos sin decirlo».

4. El orden público en la sentencia 148/2021 del Tribunal Constitucional: una puerta abierta a la suspensión de derechos

La referencia al orden público que efectúa el Tribunal Constitucional en su sentencia 148/2021 es al mismo tiempo decepcionante y peligrosa. Decepcionante porque la invocación al orden público se produce en un solo párrafo –pese a su trascendencia como causa habilitadora de un estado de excepción capaz de justificar la suspensión de derechos fundamentales–, sin ningún apoyo en su jurisprudencia previa y en base a una «interpretación absolutamente laxa del concepto de orden público (...) contraria a la que se manejó en el debate parlamentario de su elaboración y a la que es comúnmente compartida por la comunidad de juristas» (López Basaguren, 2022, pp. 260-261). Con ello, el Tribunal Constitucional no sólo subestima el valor que el concepto de orden público puede tener para la articulación de la dimensión dogmática del ordenamiento constitucional (García Ortiz, 2022, pp. 149-151) –en cuanto eje expresivo y protector de las decisiones políticas, económicas, sociales y culturales básicas (Corthaut, 2012, p. 254) e instrumento de acabado o perfeccionamiento del ordenamiento jurídico en que se inserta (Picard, 1996, p. 61; Struycken, 2008, p. 620)–, sino que también pierde la oportunidad de definir la categoría de una manera clara y de diseñar requisitos para su invocación y aplicación como cláusula restrictiva de derechos fundamentales. Pero es, sobre todo, una referencia peligrosa, porque la interpretación del orden público en sentido amplio en este contexto, dotándolo «no solo de elementos políticos, sino también del normal desarrollo de los aspectos más básicos de la vida social y económica» (FJ 11), permite que el estado de excepción se aplique a cualquier alteración de la normalidad constitucional, cualquiera que sea la causa y en función de la interpretación política predominante en el Gobierno y en la mayoría del Congreso de los Diputados.

Mediante su interpretación extensiva del orden público, el Tribunal Constitucional aplica la construcción conceptual propia de la concepción axiológica –aquella que entiende el orden público en sentido amplio, comprensivo de los valores constitucionales vigentes en la sociedad– en un contexto, el del Derecho de excepción, en que el orden público se ha concebido generalmente desde la concepción objetiva –como sinónimo de seguridad pública y ausencia de conflicto–. Esta tesis del Tribunal Constitucional es análoga a la sostenida por Álvarez García (2020, pp. 14-18), para quien el orden público del art. 13.1 LOAES no equivale a la «quietud» de la ciudadanía o a la «mera tranquilidad en la calle», sino a un concepto amplio de orden público que constituye el substrato de otros derechos constitucionales y se integra y realiza plenamente a través de su ejercicio, y que exige, desde una perspectiva positiva, la «participación activa plena de los ciudadanos en la vida jurídica». De este modo, la declaración del estado de excepción no exige «gravísimos desórdenes públicos (...), sino, más sencillamente, que por las circunstancias de que se trate, ese “libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos” resulte muy gravemente alterado». Para este autor, pues, dado que el ejercicio del derecho a la vida resultó gravemente alterado por la pandemia, pudo haberse declarado, por violación del orden público, el estado de excepción.

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional acude a este recurso argumentativo porque así se lo permite el art. 13.1 LOAES. Según este artículo –en una dicción que mimetizará el Tribunal Constitucional en su sentencia–, el Gobierno puede solicitar al Congreso la autorización para declarar el estado de excepción

[c]uando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan

gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo.

La LOAES opta por «una idea de orden público amplia, que parece ir más allá del orden público en sentido estricto como seguridad ciudadana o seguridad pública» (Teruel Lozano, 2022, p. 210). La literalidad del precepto invita a confundir –como así le ocurre al Tribunal Constitucional– la dimensión positiva del orden público –su definición y contenido– con el resultado que deriva de la eficaz aplicación de los mecanismos de tutela del orden público. El libre ejercicio de los derechos y libertades y el normal funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos no es el orden público (su dimensión positiva), sino el resultado de la plena vigencia del orden público –esto es, de los valores, principios y derechos fundamentales–. La lesión al orden público se produce, en consecuencia, cuando existe un ataque a los valores, principios y derechos fundamentales (dimensión positiva del concepto), y el estado de excepción, como mecanismo de protección del orden público (dimensión negativa del concepto), operará cuando este ataque al orden público produzca la imposibilidad de ejercer normalmente los derechos y libertades u obstaculice el funcionamiento normal de las instituciones o de los servicios públicos.

Debe haber, pues, una voluntad de lesión al orden público español, lo que no concurre en el caso de crisis sanitarias, desastres naturales o desabastecimiento de, por ejemplo, gas o energía eléctrica, aunque ello afecte a los derechos fundamentales o al funcionamiento de las instituciones y servicios públicos. Así lo considera también Xiol Ríos en su voto particular a la sentencia 148/2021: «tanto el art. 24.2 LOAES como el art. 29 LOAES se refieren a los “perturbadores del orden público”, lo que pone de manifiesto que el concepto de orden público es algo más que un indebido funcionamiento del orden institucional, sino que exige una actuación deliberada que altere el orden establecido»²⁹.

La tesis que sostiene que debe haber una voluntad lesiva para que pueda decretarse el estado de excepción se fundamenta también en la propia naturaleza personalista de los derechos que pueden ser suspendidos: los derechos de libertad y seguridad (art. 17 CE), la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE), el secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), la libertad de circulación y residencia (art. 19 CE), la libertad de expresión (art. 20.1.a) CE), la libertad de información (art. 20.1.d) CE), la prohibición de secuestro de publicaciones salvo resolución judicial (art. 20.5 CE), el derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE), el derecho de huelga (art. 28 CE) y el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 CE)³⁰. La no exigencia de una voluntad lesiva implica, pues, objetivizar un mecanismo diseñado, de acuerdo

²⁹ Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 148/2021, de 14 de julio, voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 2054-2020, BOE núm. 182, de 31 de julio de 2021, ECLI:ES:TC:2021:148; Apdo. 10. No obstante, Xiol Ríos opta por una interpretación reduccionista del orden público del art. 13.1 LOAES al identificarlo exclusivamente con la seguridad ciudadana o la seguridad pública: «[e]l estado de excepción procede en aquellos casos en los que la grave alteración de la normalidad se produce por hechos o circunstancias que conllevan una perturbación grave del orden público, entendiendo este concepto como seguridad ciudadana. Esto es, el estado de excepción solo puede adoptarse con el fin de restaurar la convivencia pacífica que se ha visto alterada por actos que atentan contra la seguridad pública o la paz social (...). [E]s preciso que concurra una grave alteración de la seguridad ciudadana que afecte a la convivencia pacífica de la sociedad» (apdo. 6).

³⁰ Xiol Ríos añade que «si se entendiera el concepto de “orden público” y el de “suspensión de derechos fundamentales” del modo en que lo entiende la mayoría no tendría sentido que la Constitución no previera la suspensión de otros derechos cuyo ejercicio pudiera impedir afrontar con rapidez crisis en las que la seguridad pública no estuviera afectada. Por ejemplo, una pandemia como la que estamos viviendo puede afectar de modo muy intenso al derecho a la educación, al derecho al sufragio, a la libertad de empresa, a la libertad religiosa, a la propiedad, al derecho al trabajo...» (apdo. 9).

con la naturaleza de los derechos con cuya suspensión se pretende hacer frente a la amenaza, para reaccionar a amenazas subjetivas de agentes que pretenden erosionar el sistema de valores, principios y derechos fundamentales vigentes en la sociedad española.

La situación en que puede activarse el estado de excepción debe presentar, como explica Velasco Caballero (2020, pp. 85-86), un cariz esencialmente político, «donde lo que está en juego es el orden constitucional o la propia soberanía nacional». Y, dada esta naturaleza política de la agresión, el propio art. 55.1 CE prevé la suspensión de derechos como «respuesta arquetípica e histórica frente a las quiebras del orden público-político (hoy diríamos del orden constitucional)». En consecuencia, el estado de alarma no puede comportar una suspensión de derechos porque no está previsto para responder a situaciones de «orden público-político»³¹. Es decir, está, como tempranamente señaló Cruz Villalón (1981, p. 99), «despolitizado»: «el legislador ha efectuado una “despolitización” del estado de alarma, dejándolo al margen de las situaciones de desorden público o conflictividad social, para destinarlo a combatir las catástrofes naturales o tecnológicas».

En el caso de la pandemia de la COVID-19, hubo efectivamente una alteración en el ejercicio de los derechos y en el funcionamiento de las instituciones democráticas y los servicios públicos, pero su origen no fue un ataque político al orden público, sino tanto la propia pandemia (saturación de los servicios sanitarios) como las medidas adoptadas por el Decreto de estado de alarma para hacerles frente (alteración en el ejercicio de derechos como la libertad de circulación, la libertad de empresa o el derecho a la educación, o la paralización del normal funcionamiento de los órganos constitucionales). El Tribunal Constitucional convierte los efectos del estado de alarma en la causa del estado de excepción, de modo que, a resultas de la aplicación del primero debería decretarse el segundo, y, siguiendo esta cadena lógica, los efectos del estado de excepción obligarían a decretar un estado de sitio. En este sentido se pronuncia Balaguer Callejón en su voto particular a la sentencia 148/2021:

[L]a situación acaecida en marzo de 2020 (...) no vino provocada por ninguna alteración previa del orden público que condicionara la prestación de ese servicio público sanitario. (...) La gravedad de la afectación de los derechos de la ciudadanía, o la inevitable alteración del normal funcionamiento de los servicios públicos o de la organización de los poderes del Estado, cuando esta es consecuencia de una medida adoptada en el decreto de declaración del estado de alarma, no puede alegarse como causa de la adopción sucesiva del estado de excepción. Una comprensión tal nos llevaría a encadenar sistemáticamente la declaración de uno y de otro, porque la situación derivada del estado de alarma sería presupuesto para la adopción del estado de excepción³².

En definitiva, de acuerdo con la interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional de la cláusula de orden público como habilitadora del estado de excepción, cualquier alteración de la normalidad constitucional, con independencia de la causa que la produzca, podrá conducir a uno de los regímenes de suspensión de

³¹ Según este autor, esta despolitización y desvinculación del orden público del estado de alarma derivaría directamente de la Constitución, por cuanto según el art. 116 CE el estado de alarma es declarado directamente por el Gobierno, mientras que sólo los estados de excepción y sitio, «por su naturaleza esencialmente política», deben ser autorizados o declarados por el Congreso, «órgano parlamentario que encarna directamente la representación política» (Velasco Caballero, 2020, p. 86).

³² Tribunal Constitucional (Pleno), sentencia 148/2021, de 14 de julio, voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020, BOE núm. 182, de 31 de julio de 2021, ECLI:ES:TC:2021:148; Apdo. 2.

derechos fundamentales más estrictos del ordenamiento jurídico español. Sería conveniente, pues, que el máximo intérprete de la Constitución clarificara definitivamente el concepto de orden público de una manera acorde con el Derecho de excepción democrático español, esto es, mediante una interpretación restrictiva de la cláusula que resultara favorable al ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

5. Conclusiones

El 5 de mayo de 2023 la Organización Mundial de la Salud decretó el fin de la emergencia internacional por la COVID-19 (OMS, 2023) y el 4 de julio del mismo año el Consejo de Ministros de España aprobó el Acuerdo, publicado en la Orden SND/726/2023, por el que se declaraba la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus y se eliminaba la obligatoriedad del uso de mascarillas, si bien se mantenía como recomendación en centros sanitarios y ante la presencia de síntomas de infección respiratoria.

Tres años después del inicio de la crisis sanitaria, la situación es ahora bien diferente: la pandemia ha ido abandonando progresivamente su protagonismo en nuestras vidas y diferentes acontecimientos –las consecuencias de la devastadora invasión rusa de Ucrania o las sucesivas convocatorias electorales, entre otros– han ido concatenándose en la abrumadora realidad en la que nos encontramos inmersos. El propio Tribunal Constitucional que dictó la sentencia 148/2021 es también diferente: sólo tres de los doce magistrados permanecen todavía en el cargo, dando lugar a un cambio de mayoría conservadora a progresista y ocupando la presidencia, precisamente, quien formulara uno de los votos particulares de aquella sentencia.

Sin embargo, pese a este cambio de realidad, no debemos olvidar la importancia que, para el Derecho de excepción español, tuvo la respuesta adoptada por el Gobierno durante este periodo y la valoración que sobre la misma efectuó el Tribunal Constitucional. En este trabajo hemos pretendido demostrar la relevancia de una correcta clarificación del concepto de orden público, como núcleo de la dimensión dogmática de la Constitución y mecanismo habilitador de la suspensión de derechos en el estado de excepción, así como los riesgos a que puede conducir en el futuro la interpretación efectuada sobre este concepto en la sentencia analizada.

Como se ha analizado, el Tribunal Constitucional se basa en el concepto de orden público para declarar la inconstitucionalidad del estado de alarma adoptado en el Real Decreto 463/2020. En el Derecho positivo español –y en su jurisprudencia constitucional– han convivido tradicionalmente dos concepciones del término orden público. Según la «concepción axiológica», el orden público sintetiza los valores, principios y derechos fundamentales característicos de una determinada sociedad en un concreto momento histórico (dimensión positiva del concepto), garantizados por un conjunto de técnicas jurídicas («cláusulas», «excepciones» o «limitaciones» de orden público) cuya aplicación deriva en una situación de normalidad u orden social. Por su parte, según la «concepción objetiva», el orden público simplemente equivale a la última dimensión de la anterior concepción: actúa como sinónimo de seguridad pública o paz social, es decir, como la situación fáctica que se produce cuando los valores que comprende el orden público rigen con normalidad. En la sentencia 148/2021, sin embargo, el Tribunal Constitucional –mediante una argumentación limitada a un único párrafo y sin base en su jurisprudencia previa– confunde ambas dimensiones y aplica la «concepción axiológica» del orden público en un ámbito, el del Derecho de excepción, en el que, por la necesidad de una interpretación restrictiva

que limite la suspensión de derechos a situaciones realmente excepcionales, ha imperado con carácter general su «concepción objetiva».

El Tribunal Constitucional podría haber resuelto la sentencia señalando simplemente que el Real Decreto 463/2020 se extralimitó en las facultades conferidas por la Constitución al estado de alarma, en cuanto que al constituir el confinamiento domiciliario una restricción muy intensa del derecho a la libre circulación del art. 19 CE se habría producido una suspensión de un derecho fundamental y no una mera limitación. No obstante, decidió argumentar –en nuestra opinión de manera equivocada– por qué debería haberse decretado el estado de excepción. Para ello, adopta lo que denomina una interpretación «integradora» y afirma que el criterio relevante para la determinación del estado excepcional apropiado a cada situación no es el elenco de causas señaladas en la LOAES –de acuerdo con lo que establecería la que considera «interpretación dominante» o literal–, sino los efectos que ha de producir su declaración. De este modo, si para hacer frente a una determinada situación excepcional se considera necesaria una suspensión de derechos –entendida ésta como una restricción de mucha intensidad– deberá decretarse un estado de excepción o de sitio, circunscribiendo el estado de alarma a la simple limitación –o restricción de poca intensidad– de derechos.

La anterior argumentación le lleva al Tribunal Constitucional a concluir que una epidemia que alcance unas dimensiones desconocidas e imprevisibles –adjetivos que, por otra parte, bien podrían caracterizar el propio concepto de epidemia– se convertirá, por una conversión de lo cuantitativo en cualitativo, en causa habilitadora del estado de excepción. Dando un paso adelante en este razonamiento, en cuanto el art. 13.1 LOAES exige la concurrencia de una alteración del orden público para poder decretar un estado de excepción, el Tribunal Constitucional identifica las consecuencias del Real Decreto 463/2020 (las limitaciones al normal ejercicio de los derechos y al funcionamiento de las instituciones democráticas o la interrupción de la actividad educativa o comercial) con las causas del estado de excepción, esto es, con una afectación del «orden público constitucional». El orden público se convierte de esta manera en una categoría amplia y absolutamente flexible, capaz de ser identificada con el desarrollo normal de la vida social y política. De acuerdo con este esquema lógico, cualquier alteración de dicha normalidad podrá ser considerada como una violación del orden público y, por tanto, habilitar la suspensión de derechos fundamentales en el marco del estado de excepción.

Ahora bien, como hemos expuesto previamente, el Tribunal Constitucional puede alcanzar la anterior conclusión argumentativa porque es precisamente el art. 13.1 LOAES el que emplea una concepción amplia de orden público. Por ello, sería aconsejable que el Tribunal Constitucional clarificara y cerrara un concepto que, por indeterminado y maleable, puede conducir a resultados indeseados en cuanto a la suspensión discrecional de derechos fundamentales. Pero, sobre todo, deviene imprescindible la apertura de un debate sobre la necesaria actualización –reforma, clarificación y refuerzo– del Derecho de excepción español para que, a la vista de la experiencia adquirida en la respuesta jurídica a la pandemia y con la finalidad de evitar la conversión del orden público en una puerta abierta a la suspensión de derechos, dispongamos en el futuro de herramientas adecuadas y garantistas para hacer frente a posibles nuevas amenazas sanitarias.

Bibliografía

- Alonso García, E. (1984). *La interpretación de la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Álvarez García, F. J. (2020). Estado de alarma o de excepción. *Estudios Penales y Criminológicos*, XL, 1-20. <https://doi.org/10.15304/epc.40.6706>
- Álvarez García, V., Arias Aparicio, F. y Hernández Diez, E. (2020). *Lecciones jurídicas para la lucha contra una epidemia*. Iustel.
- Álvarez Ortega, M. (2003). Orden público: unidad axiológica, espacio europeo. *Anuario de Derecho europeo*, 3, 14-45.
- Álvarez Vélez, M. I. (2021). Alarma y pandemia: Problemática jurídico-constitucional de los estados de necesidad a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional. *Revista de las Cortes Generales*, 111, 547-574. <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/111/1633>
- Angelini, F. (2007). *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*. CEDAM.
- Arnaldo Alcubilla, E. (2011). El orden público y la seguridad ciudadana en la Constitución española de 1978. En J. Delgado Aguado y S. Iglesias Machado (coords.), *La noción de orden público en el constitucionalismo español* (217-227). Dykinson.
- Arnaldo Alcubilla, E. (2022). España: tres meses y una semana bajo el estado de alarma. En E. Arnaldo Alcubilla y R. Canosa Usera, R. (dirs.), *El Derecho Constitucional ante el COVID-19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado* (271-294). Wolters Kluwer.
- Asensi Sabater, J. (2011). Constitución, ley y orden público en las Cortes de Cádiz. En P. García Trobat y R. Sánchez Ferri (coords.), *El legado de las Cortes de Cádiz* (119-138). Tirant lo Blanch.
- 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.
- Ballbé, M. (1985). *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Alianza Universidad.
- Bartolomé Cenzano, J. C. de (2002). *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bartolomé, E., Coromina, L. y Dülmer, H. (2021). Valores bajo presión: estudio preliminar sobre el cambio de valores ante la crisis de la COVID-19 en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 143-165. <https://doi.org/10.21308/recp.55.06>
- Berramdane, A. (2000). L'ordre public et les droits fondamentaux en droit communautaire et de l'Union européenne. En VV. AA., *Territoires et liberté, Mélanges en hommage au Doyen Yves Madiot* (157-198). Bruylant.
- Calvo Álvarez, J. (1983). *Orden público y factor religioso en la Constitución española*. Ediciones Universidad de Navarra.
- Canosa Usera, R. (2020). El marco internacional y supranacional de la reacción estatal europea ante la emergencia sanitaria. En E. Arnaldo Alcubilla y R. Canosa Usera, R. (dirs.), *El Derecho Constitucional ante el COVID-19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado* (25-47). Wolters Kluwer.
- Corthaut, T. (2012). *EU Ordre Public*. Kluwer Law International.
- Cruz Villalón, P. (1981). El nuevo Derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2, 93-128.
- Cruz Villalón, P. (1984). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Tecnos.
- Doménech Pascual, G. (2023). Dogmatismo contra pragmatismo. Dos maneras de ver las restricciones de derechos fundamentales impuestas con ocasión de la COVID-19. *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, 4, 345-411.

- Doral, J. A. (1967). *La noción de orden público en el Derecho civil español*. Universidad de Navarra.
- Feraci, O. (2012). *L'ordine pubblico nel Diritto dell'Unione Europea*. Giuffrè Editore.
- García Ortiz, A. (2021). La pandemia del Covid-19: lecciones para la Unión Europea en perspectiva constitucional. En A. I. Dueñas Castrillo, D. Fernández Cañueto, P. Guerrero Vázquez y G. Moreno González (Coords.), *La constitución en tiempos de pandemia* (193-213). Dykinson.
- García Ortiz, A. (2022). *Orden público y Unión Europea. Una contribución a la construcción constitucional europea*. Tirant lo Blanch.
- Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton Legacy Library.
- Izu Belloso, J. M. (1988). Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 58, 233-254.
- Llopis Giner, J. M. (1996). El orden público: módulo general delimitativo de licitud. En L. Prats Albentosa (coord.), *Estudios en homenaje a la profesora Teresa Puente* (283-300). Universitat de València.
- López Basaguren, A. (2022). El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica (SSTC 14/2021, 168/2021 y 183/2021). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, 237-282. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.125.08>
- Marrades Puig, A. (2020). Diseñando un nuevo modelo económico: propuestas desde el Derecho constitucional y la economía feminista sobre el cuidado y la igualdad frente a la crisis Covid-19. *IgualdadES*, 3, 379-402. <https://doi.org/10.18042/cepc/lqdES.3.04>
- Martín-Retortillo Baquer, L. (1975). *La cláusula de orden público como límite – impreciso y creciente– al ejercicio de los derechos*. Civitas.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (1983a). *Bajo el signo de la Constitución (Estudios de Derecho Público)*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (1983b). El orden público como límite al derecho de libertad religiosa. En M. Ramírez Jiménez (Coord.). *El desarrollo de la Constitución Española de 1978* (111-144). Libros Pórtico.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (1983c). Notas para la historia de la noción de Orden público. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 36, 19-38.
- McCrea, R. (2010). *Religion and the Public Order of the European Union*. Oxford University Press.
- Montalvo Abiol, J. C. (2010). Concepto de orden público en las democracias contemporáneas. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 22, 197-222.
- Organización Mundial de la Salud. (2020). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*. <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Organización Mundial de la Salud. (2023). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa celebrada el 5 de mayo de 2023*. <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing---5-may-2023>
- Pérez Luño, A.-E. (2007). Dogmática de los derechos fundamentales y transformaciones del sistema constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 20, 495-511. <https://doi.org/10.5944/trc.20.2007.6776>
- Pérez Navarro, P. (2020). Pandemia y orden público: el espacio de la protesta. *Voluntas: Revista Internacional de Filosofía*, 11 (4), 1-8. <https://doi.org/10.5902/2179378643541>
- Picard, E. (1996). L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public. *Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. esp., 55-75.

- Picheral, C. (2001). L'Ordre public européen. Droit communautaire et Droit européen des droits de l'homme. La Documentation française.
- Presno Linera, M. Á. (2020). Estado de alarma y sociedad del riesgo global. En E. Atienza Macías y J. F. Rodríguez Ayuso (dirs.), *Las respuestas del Derecho a la crisis de salud pública* (15-28). Dykinson.
- Presno Linera, M. Á. (2022). El Derecho de excepción y la pandemia de COVID-19. En A. Carmona Contreras y B. Rodríguez Ruiz (dirs.), *Constitución y pandemia. El Estado ante la crisis sanitaria* (19-52). Tirant lo Blanch.
- Prieto Álvarez, T. (2005). *La dignidad de la persona. Núcleo de la moralidad y el orden públicos, límite al ejercicio de libertades públicas*. Aranzadi.
- Ramón Fernández, T. (2020). El estado de derecho, a prueba. En D. Blanquer (coord.), *COVID-19 y Derecho público (durante el estado de alarma y más allá)* (19-24). Tirant lo Blanch.
- Ruchelli, H. F. (1991). *El orden público: general y en derecho internacional privado*. Abeledo-Perrot.
- Sieira Mucientes, S. (2021). Estado de emergencia por coronavirus como derecho de excepción emergente. ¿Mutación o reforma constitucional? *Teoría y Realidad Constitucional*, 48, 463-493. <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.3221>
- Solozábal Echavarría, J. J. (2021). El estado de alarma y el Derecho de crisis en nuestro sistema constitucional. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, extra 1, 17-29.
- Struycken, T. (2008). L'ordre public de la Communauté Européenne. En VV. AA., *Vers de nouveaux équilibres entre ordres juridiques. Liber amicorum Hélène Gaudemet-Tallon* (617-631). Dalloz.
- Sudre, F. (1996). Existe t-il un ordre public européen? En P. Tavernier (ed.), *Quelle Europe pour les droits de l'homme? Le Cour de Strasbourg et la réalisation d'une «union plus étroite» (35 années de jurisprudence: 1959-1994)* (39-80). Bruylant.
- Teruel Lozano, G. M. (2022). Estado de alarma y derechos fundamentales ante la pandemia de la COVID-19. Presupuestos teóricos para el enjuiciamiento constitucional. En A. Carmona Contreras y B. Rodríguez Ruiz (dirs.), *Constitución y pandemia. El Estado ante la crisis sanitaria* (187-240). Tirant lo Blanch.
- Velasco Caballero, F. (2020). Libertades públicas durante el estado de alarma por la COVID-19. En D. Blanquer (coord.), *COVID-19 y Derecho público (durante el estado de alarma y más allá)* (79-133). Tirant lo Blanch.