

## Tribunal Constitucional y COVID-19: una actuación con luces y sombras

Pablo Fernández de Casadevante Mayordomo

Universidad Rey Juan Carlos\*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. El Tribunal Constitucional español como máximo garante de la Constitución, también en situaciones de crisis. 3. Luces y sombras de la actuación del Tribunal Constitucional en pandemia. 3.1. De la inacción inicial... 3.2. ... A su valiosa -y discutida- aportación de cara a futuras emergencias: a vueltas con el concepto de suspensión. 4. Conclusiones. BIBLIOGRAFÍA.

### 1. Introducción

La realidad pone de manifiesto, con más intensidad si cabe en los últimos años, lo erróneo de dar por sentada la pervivencia *in saecula saeculorum* de los sistemas democráticos contemporáneos. Una falsa conclusión a la que parece llegarse con mayor asiduidad cuanto más alejadas están las nuevas generaciones de aquellas que sufrieron en carne propia las consecuencias de las guerras y las dictaduras<sup>1</sup>.

Y eso que, circunscribiendo el análisis al caso español, no nos han faltado ejemplos de amenazas contra el orden constitucional establecido en 1978. De hecho, ya el proceso constituyente se vio influido por la elevada intensidad del terrorismo, especialmente por parte de ETA y de los GRAPO<sup>2</sup>. Un cese de actividades, el de ambas organizaciones, que se vería sustituido por la amenaza terrorista de corte yihadista que

---

\* Profesor contratado doctor interino (acreditado como profesor Titular de Universidad), área de Derecho Constitucional, Universidad Rey Juan Carlos. Codirector del Máster Universitario en Análisis y Prevención del Terrorismo. Código orcid.org/0000-0003-1807-6583.

<sup>1</sup> APPLEBAUM A., en entrevista disponible en <https://www.elmundo.es/papel/historias/2020/07/19/5f12eaa621efa06d098b4645.html>. En concreto, al afirmar que “la generación actual de jóvenes de Europa y EEUU ha crecido en un mundo sin guerras, sin dictaduras. Dan por sentado que hay democracia, que esta siempre va a existir. Pero la democracia no es inevitable, requiere esfuerzo y tiempo. Me preocupa que no hayamos transmitido esa verdad a los jóvenes”.

<sup>2</sup> En ese sentido, LUCAS VERDÚ, P., “Artículo 55”, en *Constitución española. Edición comentada*, CEPC, Madrid, 1979, p. 146,

con tanta fuerza se ha llegado a materializar en nuestro país, 11-M al frente. Como tampoco nos han sido ajenos desafíos al sistema democrático en forma de golpes de Estado, de crisis sociales y económicas, o de extremismos políticos cuya existencia afecta gravemente al desarrollo de la vida constitucional<sup>3</sup>.

Pues bien, un acontecimiento adicional que, a nuestro modo de ver, sirve para volver a evidenciar el permanente estado de alerta en que debe vivir cualquier sistema constitucional tiene que ver con una amenaza que, hasta hace no tanto, parecía relegada a otras épocas o sociedades menos desarrolladas. Nos referimos, como es obvio, y dado el marco temático en que se inserta esta comunicación<sup>4</sup>, a crisis sanitarias como la que, desde hace ya más de dos años, condiciona el normal funcionamiento del sistema de derechos y libertades vigente desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978.

En efecto, la pandemia por COVID-19 ha venido acompañada de un recorte de derechos sin parangón desde la entrada en vigor del Texto constitucional, tanto por su intensidad como por el número de personas afectadas por esas medidas. Y lo importante, a los efectos de este trabajo, es tener muy presente que, incluso en esta y en cualquier otra situación de emergencia constitucional -también en los supuestos no regulados previamente-, existen una serie de parámetros jurídicos -artículos 55 y 116 CE<sup>5</sup>, a la cabeza- que deben observarse siempre, ello de cara a impedir abusos de poder<sup>6</sup>.

Con ello se descarta la máxima schmittiana de que “ante un caso excepcional, el Estado suspende el derecho en virtud del derecho a su propia conservación”<sup>7</sup>. Lejos de ser así, lo que realmente sucede es que, cuando se adoptan medidas de emergencia

---

<sup>3</sup> En la línea de lo advertido por LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 2ª edición (4ª reimpresión), 1986, p. 286.

<sup>4</sup> Porque también cabría hablar de la escalada bélica que actualmente se vive en Europa, tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia.

<sup>5</sup> Como señala CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 31, el sistema de estados excepcionales previsto en el artículo 116 CE “supone el máximo esfuerzo por extender el imperio de la ley a las situaciones de emergencia”.

<sup>6</sup> Vid. CASTELLÀ ANDREU, J. M., “La Comisión de Venecia y los estados de emergencia: la necesaria preservación del Estado de derecho y la democracia constitucional durante la crisis de la COVID-19”, Biglino Campos, P. y Durán Alba, F. (dirs.) *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 437-464. Nosotros también hemos tenido ocasión de reflexionar al respecto -por citar un trabajo lo más reciente posible-, por ejemplo, en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P., “Las emergencias constitucionales regladas o insuficientemente regladas: una aproximación teórico-práctica al auténtico derecho constitucional de excepción”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 48, 2021, pp. 499 a 507.

<sup>7</sup> SCHMITT, C., *Politische Theologie: vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, München, Duncker und Humblot, 2004, pp. 18 y ss.

constitucional -muchas de las cuales suelen implicar la suspensión de derechos fundamentales-, las reglas jurídicas ordinarias, previstas para situaciones igualmente comunes, pasan a un segundo plano, ello en favor de otras de tipo extraordinario pero no menos constitucionales<sup>8</sup>. De hecho, en el caso español, muchas de las medidas de crisis adoptadas durante la pandemia se encontraban esencialmente contempladas en la propia Constitución o en su legislación de desarrollo, sujeta por definición al control de constitucionalidad.

Precisamente a esa última cuestión, al análisis de la fiscalización llevada a cabo por el Tribunal Constitucional durante la pandemia se dedica la presente comunicación, siendo razones de espacio las que nos obligan a centrarnos en las principales medidas anti-COVID impuestas durante los peores momentos de la misma.

## **2. El Tribunal Constitucional como máximo garante de la Constitución, también en situaciones de crisis**

Como bien nos recuerda la doctrina principal, aunque los tribunales no son quienes deben declarar la existencia de una situación de emergencia constitucional y la consiguiente necesidad de recurrir a un gobierno de crisis, cosa distinta cabe predicar respecto de las decisiones adoptadas por las autoridades políticas en ese tiempo<sup>9</sup>. Y, es que, si como decíamos, existen ciertos parámetros jurídicos que deben ser respetados incluso ante las emergencias más extremas, lo normal es que sean instancias jurisdiccionales las que controlen, en última instancia, la efectiva observación de los mismos<sup>10</sup>.

Desde luego, es lo que sucede en el constitucionalismo español, con un Tribunal Constitucional que asume la competencia exclusiva en materia de control de las principales decisiones en materia de emergencia constitucional<sup>11</sup>. Ahora bien, no ha sido

---

<sup>8</sup> DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo II*, Madrid, UCM, 2ª edición, 2004, p. 415.

<sup>9</sup> LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, op. cit., p. 286.

<sup>10</sup> Si bien es posible encontrar excepciones, sobre todo, en la técnica de la exoneración parlamentaria mediante la aprobación de *bills of indemnity*, especialmente en el Reino Unido. Al respecto, GARRIDO LÓPEZ, C., *Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución*, Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 24, recuerda como, en aquel país, el Parlamento es “el órgano soberano que todo lo puede: desde adoptar por sí mismo cualquier medida de necesidad, hasta delegar esa facultad en los órganos ejecutivos o exonerar *a posteriori* las actuaciones ilegales no autorizadas previamente, legalizando -como dijo Dicey- la ilegalidad”.

<sup>11</sup> Sobre la celeberrima discusión entre Kelsen y Schmitt acerca de quién ha de ser el guardián de la Constitución, también en situaciones excepcionales, DE MIGUEL BÁRCENA, J. y TAJADURA

hasta fechas relativamente recientes cuando, por fin, se ha resuelto la duda acerca de cuáles son los instrumentos procesales adecuados para hacer valer ese control, cuestión sobre la que había existido una importante discusión académica<sup>12</sup>.

En concreto, fue a raíz de los recursos interpuestos tras la crisis de los controladores aéreos de finales del año 2010 y comienzos del 2011, que el Tribunal Constitucional elaboró una doctrina que clarifica mucho el panorama. En virtud de ella, gozan de rango o valor de ley y, por tanto, deberán fiscalizarse por la vía del control de constitucionalidad de las leyes y normas o actos con rango de ley: 1) Los actos del Congreso de los Diputados consistentes en: a) la autorización para que el Gobierno pueda proceder, no solo a la prórroga del estado de alarma sino a la declaración y prórroga del estado de excepción; b) la declaración y prórroga del estado de sitio por la propia Cámara Baja, a propuesta del Ejecutivo<sup>13</sup>. 2) Los decretos gubernamentales de declaración y prórroga de los estados de alarma y de excepción<sup>14</sup>.

Ahora bien, lo anterior no impide, según palabras del propio Tribunal Constitucional, que los actos dictados en aplicación de esas actuaciones gubernamentales y parlamentarias puedan ser controlados por los tribunales ordinarios. Y tampoco que estos puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, si considerasen que son contrarios a la Constitución. Además, hay que tener en cuenta que, una vez concluida la vía jurisdiccional ordinaria, las personas que entiendan lesionado su derecho fundamental podrán recurrir en amparo los actos y disposiciones dictados en aplicación de aquellos actos o decisiones con rango o valor de ley<sup>15</sup>.

Finalmente, y en virtud de lo dispuesto por el máximo intérprete de la Constitución, el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicita al Congreso de los Diputados la autorización de la prórroga del estado de alarma no es controlable jurisdiccionalmente, ello en la medida en que se trata de un mero requisito procesal para activar el procedimiento de solicitud referido<sup>16</sup>. Y siguiendo ese razonamiento, a la misma

---

TEJADA, J., *Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*, Guillermo Escolar, Madrid, 2018, pp. 215 y ss.

<sup>12</sup> Al respecto, vid. GARRIDO LÓPEZ, C., “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, 2017, pp. 50 y ss.

<sup>13</sup> ATC 7/2012, de 23 de enero, FFJJ 3 y 4; y STC 83/2016, de 28 de abril, FFJJ 9 y 11.

<sup>14</sup> STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 11.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 12.

conclusión habrá que llegar en relación con todos los acuerdos, a través de los cuales, el Gobierno traslade al Congreso de los Diputados, bien la solicitud de autorización para la declaración y, en su caso, prórroga del estado de excepción; o bien la propuesta para la declaración –o prórroga, también de ser necesario– del estado de sitio.

### **3. Luces y sombras de la actuación del Tribunal Constitucional en pandemia**

#### **3.1. De la inacción inicial...**

Sábado, 14 de marzo de 2020. El Gobierno de España decide recurrir al estado de alarma -Real Decreto 463/2020<sup>17</sup>- para hacer frente a la pandemia provocada por el COVID-19, en lo que supone la generalización de una serie de medidas restrictivas que pondrán a prueba la fortaleza del orden constitucional establecido. Siendo el estricto confinamiento domiciliario la más importante de todas ellas, enseguida surgirán voces en contra de la constitucionalidad de imponer semejante medida bajo un estado de alarma que no tiene capacidad para suspender derechos fundamentales -artículo 55.1 CE *contrario sensu*-<sup>18</sup>.

Pero lo más grave no será eso pues, ante una situación tan inverosímil como la surgida, resulta entendible el surgimiento de discrepancias jurídicas sobre la procedencia de unos instrumentos normativos u otros -básicamente ¿estado de alarma o estado de excepción?-. Lo realmente preocupante es que hubiera que esperar más de un año y dos meses, a contar desde la interposición del correspondiente recurso<sup>19</sup>, hasta que el Tribunal Constitucional resolviese, por fin, sobre una cuestión tan trascendental como es que, de

---

<sup>17</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. A él le siguieron los Reales Decretos 465/2020, de 17 de marzo; 476/2020, de 27 de marzo; 487/2020, de 10 de abril; 492/2020, de 24 de abril, 514/2020, de 8 de mayo; 537/2020, de 22 de mayo; y 555/2020, de 5 de junio, ello sin perjuicio de que en algunas Comunidades Autónomas las medidas a él asociadas decayeran unos días antes.

<sup>18</sup> Defendiendo, desde el principio, el estado de excepción como el instrumento jurídico adecuado, VERA SANTOS, J. M., “Estado de alarma: tarde y mal”, *El Independiente*, 19 de marzo de 2020, acceso el 1 de marzo de 2022, <https://www.elindependiente.com/opinion/2020/03/19/estado-de-alarma-tarde-y-mal/>; DÍAZ REVORIO, F. J., *Cosas de juristas*, 19 de marzo de 2020, acceso el 1 de marzo de 2022, <http://revorio.blogspot.com/2020/03/cosas-de-juristas.html>; FLORES JUBERÍAS, C., en la entrevista publicada por El Confidencial el 14 de abril de 2020, acceso el 1 de marzo de 2022, [www.elconfidencial.com/espana/2020-04-14/entrevista-carlos-flores-estado-alarma-coronavirus-libertad-limites\\_2544576/](http://www.elconfidencial.com/espana/2020-04-14/entrevista-carlos-flores-estado-alarma-coronavirus-libertad-limites_2544576/); CUENCA MIRANDA, A., “Estado de alarma «excepcional»”, *Cuadernos FAES*, núm. 236, 2020, p. 5; ARAGÓN REYES, M., “Hay que tomarse la Constitución en serio”, *El País*, 13 de abril de 2020. Por nuestra parte, defendimos ya la procedencia del estado de excepción, por ejemplo, en el epílogo incluido en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, *La defensa de la Constitución. El derecho de emergencia constitucional y el artículo 55 CE*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2020, pp. 235-238.

<sup>19</sup> El registro del recurso de inconstitucionalidad se produjo a 28 de abril de 2020 y su resolución tuvo lugar mediante STC 148/2021, de 14 de julio.

cara a la imposición del confinamiento general de la población, el Gobierno debía haber solicitado el permiso previo del Congreso de los Diputados -declarando, por tanto, el estado de excepción-, con las implicaciones que ello tiene a nivel garantista. Como igualmente criticable es la demora del Tribunal -un año y casi cinco meses después<sup>20</sup>- a la hora de decidir sobre la constitucionalidad o no de la parálisis temporal de la propia Cámara Baja<sup>21</sup> al comienzo de la pandemia, o acerca de la polémica prórroga decretada sobre el segundo estado de alarma a nivel nacional<sup>22</sup>, por un período único de seis meses -tardó prácticamente un año en pronunciarse<sup>23</sup>-. Unas cuestiones materiales, estas y otras, a las que aludiremos brevemente en el siguiente apartado.

Pero volviendo al problema de la inacción inicial del máximo intérprete de la Constitución -criticable es también la parálisis vivida en la justicia ordinaria<sup>24</sup>-, su silencio no hizo más que prolongar el estado de inseguridad jurídica reinante por la imposición de inéditas restricciones de derechos fundamentales, cediendo todo el protagonismo a un enconado debate doctrinal que poco o nada ayudaría a clarificar el panorama. La actividad del Tribunal Constitucional, de hecho, se vio casi completamente paralizada durante los primeros meses de pandemia, justo cuando más necesaria se hacía su actividad como garante de un sistema constitucional sometido a una tensión inusitada.

En efecto, el 16 de marzo de 2020, el Alto Tribunal acordaba suspender los plazos procesales y administrativos durante la vigencia del estado de alarma y sus eventuales prórrogas<sup>25</sup>, si bien asegurando que continuaría dictando las resoluciones y medidas cautelares necesarias para la protección de los derechos fundamentales. Porque, como

---

<sup>20</sup> Si el recurso de amparo fue objeto de registro el 11 de mayo de 2020, su resolución se produjo vía STC 168/2021, de 5 de octubre.

<sup>21</sup> Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 19 de marzo de 2020, de suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión.

<sup>22</sup> Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

<sup>23</sup> El recurso de inconstitucionalidad se registró el 6 de noviembre de 2020, siendo resuelto en virtud de STC 183/2021, de 27 de octubre.

<sup>24</sup> En la misma línea, VERA SANTOS, “Secesión y derecho de excepción. A vueltas con el estado de alarma en España”, *Consecuencias jurídicas de la secesión de entidades territoriales. Una visión para España*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2020, p. 477, al afirmar que “la judicatura, tanto ordinaria como constitucional, parece no estar, aunque se la espere”. Y destacando el importante papel que deben jugar los tribunales “en la legalidad de la declaración de los estados de excepción y en la revisión de la legalidad de las medidas de excepción específicas”, GOIG MARTÍNEZ, J. M., “La defensa política de la Constitución. Constitución y estados excepcionales. (II) Un estudio de Derecho constitucional comparado”, en *Revista de Derecho UNED*, núm. 5, 2009, p. 215.

<sup>25</sup> Acuerdo de 16 de marzo de 2020, del Pleno del Tribunal Constitucional, en relación con la suspensión de los plazos procesales y administrativos durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

señalan los artículos 116.5 CE y 1.4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio -LOEAES, en adelante-, la vigencia de dichos estados no puede interrumpir el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado. Sin embargo, lo cierto es que la actividad del máximo garante de la Constitución fue exigua durante lo peor de la pandemia, hasta el punto de que acabó prescindiendo incluso de las reuniones telemáticas, alegándose falta de seguridad y posibilidad de “hackeos”<sup>26</sup>.

El hecho de la capitidisminución del Tribunal Constitucional fue incluso admitida por el propio órgano al pronunciarse sobre un asunto distinto, el del mencionado acuerdo de suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios en el Congreso de los Diputados . En concreto, al rechazar como argumento justificativo de tal medida el que “otros órganos e instituciones del Estado (*entre ellos, este tribunal*) hubieran acordado en las mismas fechas sobre la suspensión de plazos en la tramitación de sus respectivos procedimientos”<sup>27</sup>.

Y aprovechamos, de igual modo, para expresar nuestra discrepancia con el Alto Tribunal cuando, para inadmitir comparaciones entre la parálisis vivida en el Congreso de los Diputados y la suya propia, situó en un plano superior el rol que la Cámara Baja desempeña en una situación de estado de alarma. Lo hizo, en efecto, alegando el papel exclusivo que el Congreso de los Diputados desempeña a la hora de ser informada de la declaración inicial de dicho estado, de autorizar las sucesivas prórrogas y de llevar a cabo, a través de ese mecanismo autorizador, un control efectivo de la gestión del Gobierno durante lo que dura el estado de alarma<sup>28</sup>. Como si la condición del Tribunal Constitucional como “suprema garantía del Ordenamiento”<sup>29</sup>, también -o incluso, especialmente- en tiempos de emergencia constitucional, no fuera labor, como poco, igual

---

<sup>26</sup> Vid. “El Constitucional alega temor a un “hackeo” y decide paralizar los plenos”, *El País*, 16 de mayo de 2020, acceso el 1 de marzo de 2022, <https://elpais.com/espana/2020-05-15/el-constitucional-alega-temor-a-un-hackeo-y-decide-paralizar-los-plenos.html>; o “El Ejecutivo desactiva la Justicia mientras el TC se pone de perfil”, *ABC*, 24 de mayo de 2020, acceso el 1 de marzo de 2022, [https://www.abc.es/espana/abci-ejecutivo-desactiva-justicia-mientras-pone-perfil-202005240333\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-ejecutivo-desactiva-justicia-mientras-pone-perfil-202005240333_noticia.html).

<sup>27</sup> STC 168/2021, de 5 de octubre, FJ 4.

<sup>28</sup> *Ibidem.*, añadiendo, en consecuencia, que “no resultan comparables, a los efectos de nuestro enjuiciamiento, los acuerdos suspensivos de plazos que hagan otros órganos e instituciones del Estado durante la vigencia de aquel estado, por la importancia del papel que desempeña el Congreso de los Diputados en una situación de estado de alarma”.

<sup>29</sup> TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, 4ª edición, 1998, p. 771, citando para ello a Panunzio.

de relevante. Ello amén de que, como ya se ha dicho, los artículos 116.5 CE y 1.4 LOEAES impiden la interrupción del funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

La justicia constitucional no puede hibernar en tiempos de emergencia. De hecho, son distintos los casos de máximos tribunales nacionales que, ya durante los primeros meses de la pandemia, intervinieron para contribuir a clarificar el panorama doméstico correspondiente. Así sucedió, por ejemplo, con el Tribunal Constitucional Federal de Alemania o con la Corte Constitucional en Francia, por poner dos ejemplos de nuestro entorno más cercano<sup>30</sup>. No fue el caso, decíamos, del Tribunal Constitucional español que, ya a finales de abril de 2020, desaprovechaba una gran oportunidad para resolver la cuestión principal de fondo -¿estado de alarma o estado de excepción?-.

Se vio en esa tesitura con motivo del recurso de amparo constitucional interpuesto por un sindicato de trabajadores gallegos contra la decisión del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el sentido de permitir la prohibición de concentraciones conmemorativas del 1 de mayo<sup>31</sup>. Sin embargo, solicitada la adopción de medidas cautelares que permitieran la celebración de las mismas, el Tribunal Constitucional inadmitió a trámite el recurso<sup>32</sup> y pospuso *sine die* la resolución del asunto de fondo, señalando que “la discusión sobre si el decreto de declaración del estado de alarma supone o no, de facto, y por derivación de la limitación de la libertad deambulatoria del art. 19 CE, una limitación excesiva o incluso una suspensión del derecho de manifestación no puede ser abordada, ni siquiera a efectos dialécticos en este momento procesal, ni siquiera en este recurso de amparo”<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Casos respectivamente analizados en KÖLLING, M., “Las instituciones democráticas y los derechos fundamentales en tiempos de COVID-19 en Alemania”, Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. (dirs.) *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, p. 477 y ss.; y ALCARAZ, H., “El estado de emergencia sanitaria en Francia ¿Elogio de la excepción?”, Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. (dirs.) *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 532 y ss-.

<sup>31</sup> Sentencia de 28 de abril de 2020, Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

<sup>32</sup> En cuanto que “la manifestación del 1 de mayo, conmemorativa de una determinada efeméride, no puede ser celebrada en otra fecha, de modo que no existe margen temporal que permita devolver el asunto a la autoridad competente para que adopte una decisión diversa” -ATC 40/2020, de 30 de abril, FJ 3-.

<sup>33</sup> ATC 40/2020, de 30 de abril, FJ 4. Aunque lo habitual es que la inadmisión a trámite se decida mediante Providencia, ya vemos que el Alto Tribunal optó por dictar un Auto.



La decisión del Alto Tribunal, discutible desde el momento en el que las restricciones de derechos en pandemia venían dadas por la propia vigencia del estado de alarma<sup>34</sup>, provocó el malestar en su propio seno, pues fue adoptada por su Sala Primera, en lugar de elevarse el asunto a Pleno<sup>35</sup>. Y, sobre todo, supuso el fracaso de un importante contrapeso a la actuación de los poderes políticos -es decir, Gobierno y Parlamento- en situaciones de crisis. Porque, como bien se apunta desde la doctrina, “un tribunal que no se pronuncia a tiempo sobre asuntos como el estado de alarma no ejerce bien su función”<sup>36</sup>.

Y ni desempeñó adecuadamente su función durante la vigencia del primer estado de alarma, ni lo hizo a partir del 22 de junio, una vez finalizó la sexta y última de sus prórrogas. Recordemos que, desde ese momento, fueron las comunidades autónomas las que asumieron el protagonismo en la gestión de la crisis sanitaria, tal y como había sucedido en los días previos a la activación gubernamental de dicho instrumento<sup>37</sup>. Ello dio lugar a una importante disparidad normativa entre territorios, con decisiones judiciales en materia de derechos fundamentales que resultaban contradictorias entre Comunidades Autónomas y sin que el Tribunal Constitucional hiciese nada para mitigar ese “caos jurídico”<sup>38</sup> reinante.

Y a la misma situación<sup>39</sup> se llegaría una vez decaído el segundo y último estado de alarma declarado a nivel nacional<sup>40</sup> -9 de mayo de 2021-, pues medidas como los

---

<sup>34</sup> Así lo reconoció el propio Tribunal al aludir -lo resaltamos con cursiva- a “las apreciaciones en contrario de las autoridades sanitarias que desaconsejan las aglomeraciones, sean estas a pie o en vehículo, porque no se puede entender de otro modo *el contenido del decreto de alarma*” -ATC 40/2020, de 30 de abril, FJ 4-.

<sup>35</sup> Vid. “Malestar con González Rivas por no elevar a Pleno el debate sobre las manifestaciones”, *ABC*, 4 de mayo de 2020, acceso el 10 de marzo de 2022, [https://www.abc.es/espana/abci-malestar-gonzalez-rivas-no-elevar-pleno-debate-sobre-manifestaciones-202005040145\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-malestar-gonzalez-rivas-no-elevar-pleno-debate-sobre-manifestaciones-202005040145_noticia.html)

<sup>36</sup> RUIZ ROBLEDO, A., “¿Existe control de constitucionalidad en España?”, *El País*, 16 de junio de 2021.

<sup>37</sup> Lo hizo vía Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Especialmente crítico con esa decisión se muestra ARAGÓN REYES, “Epílogo”, Biglino Campos, P. y Durán Alba, F. (dirs.) *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, p. 10, al hablar de una “abstención del Estado en el cumplimiento diligente de sus competencias frente a la nueva ola de la pandemia, endosándoselas a las comunidades autónomas”. En cambio, BALAGUER CALLEJÓN, “La pandemia y el Estado autonómico”, *op. cit.*, pp. 94 y 103, carga el grueso de la responsabilidad en la oposición y su falta de apoyo al Ejecutivo central.

<sup>38</sup> TAJADURA TEJADA, J., “El Estado de Derecho frente al COVID: reserva de ley y derechos fundamentales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 120, 2021, p. 139.

<sup>39</sup> TERUEL LOZANO, G., “Desconcierto jurídico ante el rebrote de la pandemia: pinceladas aclaratorias”, en <https://www.hayderecho.com/2020/08/26/desconcierto-juridico-ante-el-rebote-de-la-pandemia-pinceladas-aclaratorias/>.

<sup>40</sup> En medio de ambos, el Gobierno declaró otro estado de alarma, si bien proyectado únicamente sobre la Comunidad Autónoma de Madrid -Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado

cierres perimetrales, los toques de queda, las limitaciones de las reuniones sociales y de aforos en sectores como la hostelería o el ocio, entre otras, pasaban a depender de los gobiernos autonómicos y del visto bueno de los tribunales ordinarios. De hecho, tuvo que ser el Tribunal Supremo el que finalmente reconociera a los gobiernos autonómicos la capacidad para, en ausencia de estado de alarma, imponer restricciones de derechos fundamentales en la lucha contra la pandemia<sup>41</sup>.

### **3.2. ... A una valiosa -y discutida- aportación de cara a futuras emergencias: a vueltas con el concepto de suspensión**

Como ya se ha señalado previamente, el tiempo transcurrido hasta que el Tribunal Constitucional resolvió sobre las dudas de constitucionalidad que le fueron planteadas fue a todas luces excesivo. Tanto es así que, para entonces, todas las medidas objeto de impugnación habían ya decaído. Por eso, la mayor virtualidad de la jurisprudencia constitucional dictada a raíz de la pandemia -en el caso de los efectos económicos, son realmente limitados- se proyecta a futuro, pues supone un importante aviso a navegantes de cara a las situaciones de emergencia constitucional que estén por venir. Y, aunque habría sido deseable un mayor consenso en el seno del Alto Tribunal -las tres sentencias se resuelven por un único voto de diferencia-, ello no permite atenuar en modo alguno el carácter vinculante, por legítimo, que tienen las decisiones adoptadas.

Advertido lo cual, y a modo de resumen general de la jurisprudencia constitucional dictada, el máximo intérprete de la Constitución constató importantes deficiencias en el control parlamentario configurado para situaciones extraordinarias<sup>42</sup>.

---

de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

<sup>41</sup> Lo hizo ya en su Sentencia 719/2021, de 24 de mayo, al entender que, pese a la indeterminación del precepto, y a la consiguiente necesidad de una regulación específica para hacer frente a la pandemia, el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública - en conexión con la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y 54 de la Ley 33/2021, de 4 de octubre, General de Salud Pública- era de aplicación de cara al establecimiento de límites a la libertad de circulación -en el caso concreto, la posibilidad de prohibir la entrada y salida de las Islas Canarias, siempre que haya motivos justificados para ello y medie ratificación judicial de la medida gubernativa-. Para un análisis crítico de la jurisprudencia dictada al respecto por el Tribunal Supremo -importante es también la STC 788/2021, de 3 de junio de 2021-, alertando de la existencia de “algunas incongruencias” en su aplicación práctica, VIDAL PRADO, C., “Herramientas jurídicas frente a situaciones de emergencia sanitaria ¿Hasta dónde se pueden limitar derechos sin recurrir a la excepcionalidad constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 48, 2021, pp. 171 y ss.

<sup>42</sup> Y, es que, como bien señala CIDONCHA MARTÍN, A., “Derecho de excepción y control parlamentario”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 48, 2021, p. 441, “el control extraordinario del Congreso es la contrapartida al poder extraordinario del Gobierno”.

En concreto, y siendo cuestiones de espacio las que nos llevan a una explicación muy somera de esas decisiones, el Tribunal Constitucional sentó la inconstitucionalidad de:

1) La suspensión de derechos fundamentales vía artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del estado de alarma, debiendo haber optado el Gobierno por el estado de excepción, que exige permiso del Congreso de los Diputados desde el primer momento<sup>43</sup>.

2) La atribución al Ministerio de Sanidad -artículo 10.6 Real Decreto 463/2020- de la competencia para, durante los primeros meses de la pandemia y sin ningún tipo de control parlamentario, intensificar o ampliar las condiciones de ejercicio de la actividad comercial establecidas en el propio Real Decreto<sup>44</sup>.

3) La decisión de la Mesa del Congreso de suspender el cómputo de los plazos reglamentarios para la tramitación de las correspondientes iniciativas parlamentarias desde el 19 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020. Dicha decisión, contraria a la prohibición de interrupción en el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado incluso durante las crisis -artículos 116.5 CE y 1.4 LOEAES-, impedía el adecuado control parlamentario al Gobierno, lesionando a su vez el derecho de participación política de los diputados del Congreso<sup>45</sup>.

4) La designación, vía artículo 2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, de declaración del segundo estado de alarma a nivel nacional, de los presidentes autonómicos -y los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla- como autoridades competentes delegadas por el Gobierno a la hora de adoptar restricciones en los derechos fundamentales. La razón de fondo, el desapoderamiento al Congreso de los Diputados para controlar la actuación de las autoridades gubernativas<sup>46</sup>.

5) La prórroga única de seis meses decidida sobre ese segundo estado de alarma nacional -Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre-, al considerar no razonable o infundada la decisión por la que se determinó semejante plazo -el Congreso de los Diputados no sabía ni qué medidas iban a aplicarse ni cuándo-, pese a que ello conllevaba

---

<sup>43</sup> STC 148/2021, de 14 de julio, FFJJ 5 y 11.

<sup>44</sup> STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 9.

<sup>45</sup> STC 168/2021, de 5 de octubre, FJ 3.

<sup>46</sup> STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021, FJ 10.

para la propia Cámara Baja la pérdida de su capacidad de control periódico efectivo sobre el Gobierno<sup>47</sup>.

Resumidos los vicios de inconstitucionalidad detectados por el Tribunal Constitucional ante la gestión estatal de la pandemia<sup>48</sup>, nos centramos en el que, a nuestro modo de ver, mayor relevancia reviste de cara al futuro. Básicamente porque supone recordar al Ejecutivo que toda suspensión general de derechos fundamentales es contraria a Derecho, ello claro está, salvo que se imponga previa declaración de los estados de excepción o de sitio y, por tanto, mediando autorización del Congreso de los Diputados.

En efecto, por una mayoría de seis magistrados frente a cinco, el Tribunal Constitucional entendió que el confinamiento general casi total de la población había supuesto la suspensión del derecho a la libre circulación y elección de la propia residencia -artículo 19.1 CE- y, de soslayo, del derecho a mantener reuniones privadas por razones familiares o de amistad, incluso en la esfera doméstica -artículos 18 y 21.1 CE-<sup>49</sup>. Una conclusión a la que no se habría llegado si, como proponían los magistrados discrepantes<sup>50</sup>, la solución hubiera pasado por la exclusiva aplicación del juicio de proporcionalidad<sup>51</sup>.

La cuestión es que, dentro de las medidas proporcionadas, la Constitución reconoce tanto la posibilidad de las ordinarias limitaciones en materia de derechos fundamentales -artículo 53.1 CE-, como de las suspensiones -artículo 55 CE-, dotadas estas últimas de unas garantías reforzadas. Por esa y por otras razones que no podemos

---

<sup>47</sup> STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021, FJ 8.

<sup>48</sup> Para un comentario a las tres Sentencias, vid. ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “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*, nº 111, 2021, pp. 547-574.

<sup>49</sup> STC 148/2021, de 14 de julio, FFJJ 5 y 11.

<sup>50</sup> Así se desprende de los votos particulares de los magistrados don Juan José González Rivas (puntos 4 y 5), don Andrés Ollero Tassara (puntos 2 y ss.), don Juan Antonio Xiol Ríos (puntos 17 y ss.), don Cándido Conde-Pumpido Tourón (punto 3), y doña María Luisa Balaguer Callejón (punto 3).

<sup>51</sup> Sobre las razones por las cuales la proporcionalidad no puede erigirse en parámetro único de constitucionalidad en el supuesto concreto, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P., “Los derechos fundamentales en estado de alarma: una suspensión inconstitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 119, 2021, pp. 74 y ss. En cualquier caso, lo cierto es que la postura favorable a fiarlo todo al juicio de proporcionalidad había sido mayoritaria entre la doctrina. Así, desde el principio, CRUZ VILLALÓN, P., «La Constitución bajo el estado de alarma», *El País*, 17 de abril de 2020; DE LA QUADRA-SALCEDO, T., «Límite y restricción, no suspensión», *El País*, 8 de abril de 2020; LÓPEZ GARRIDO, D., “Un estado de excepción sería inconstitucional», *Eldiario.es*, 11 de abril de 2020, [https://www.eldiario.es/tribunaabierta/excepcion-inconstitucional\\_6\\_1015658433.html](https://www.eldiario.es/tribunaabierta/excepcion-inconstitucional_6_1015658433.html); y PÉREZ ROYO, J., «Estado de excepción material», *Eldiario.es*, 12 de marzo de 2020, [https://www.eldiario.es/contracorriente/excepcion-material\\_132\\_1001921.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/excepcion-material_132_1001921.html).

desarrollar aquí, hemos entendido desde el principio<sup>52</sup> que el estado de excepción era el instrumento jurídico más ajustado -o menos desajustado, según se quiera ver- a las circunstancias concurrentes, ello desde el preciso instante en el que la crisis sanitaria requirió de la imposición de medidas suspensivas a nivel colectivo.

Discrepamos, en cambio, del criterio empleado por el Tribunal Constitucional a la hora de identificar la existencia de esas suspensiones generales. Concretamente, porque descarta aplicar la técnica del deber de respeto absoluto al “contenido esencial” del derecho -artículo 53.1 CE-, cuando resulta que es la fórmula constitucional establecida para delimitar la frontera entre las simples limitaciones o restricciones de derechos fundamentales, de un lado, y las suspensiones, de otro<sup>53</sup>. En su lugar, el máximo intérprete de la Constitución recurre al criterio de “la suspensión de la vigencia de un concreto derecho fundamental”, entendido como “cesación” o situación en la que la facultad de ejercitar el derecho “deja pues de existir”. Y lo hace para calificar la afectación de la libre circulación durante el confinamiento como una restricción “que es, a la vez, general en cuanto a sus destinatarios, y de altísima intensidad en cuanto a su contenido”<sup>54</sup>. Como una restricción que “aparece, pues, más como una «privación» o «cesación» del derecho, por más que sea temporal y admita excepciones, que como una «reducción» de un derecho o facultad a menores límites”<sup>55</sup>.

Como problemas principales de esa interpretación, cabe apuntar a los siguientes:

Primero, que la simple asociación entre suspensión y desaparición temporal del derecho implicaría dejar fuera del ámbito suspensivo medidas con base en el propio artículo 55 CE que, suponiendo la pervivencia de una parte importante del derecho afectado, han sido reconocidas por el propio Tribunal como igualmente suspensivas<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Por primera vez, en el epílogo “de urgencia” incluido en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, *La defensa de la Constitución. El derecho de emergencia constitucional y el artículo 55 CE*, op. cit., pp. 235 y ss., fechado a 18 de marzo de 2020.

<sup>53</sup> CRUZ VILLALÓN, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, op. cit.; p. 76; REQUEJO RODRÍGUEZ, P., «Artículo 55», en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer (dirs.) *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, p. 1523; o VERA SANTOS, “Secesión y derecho de excepción. A vueltas con el estado de alarma en España”, *Consecuencias jurídicas de la secesión de entidades territoriales. Una visión para España*, op. cit., pp. 470 y ss.

<sup>54</sup> STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 5.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Claro ejemplo de ello es la STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 8, cuando establece límites muy específicos a la facultad del legislador a la hora de regular la suspensión individual -artículo 55.1 CE- en relación con el plazo máximo de duración de la detención preventiva -artículo 17.2 CE-, la inviolabilidad del domicilio -artículo 18.2 CE- y el secreto de las comunicaciones -artículo 18.3 CE-. Más en

Porque, para hablar de suspensión, no es necesario que el derecho deje de existir<sup>57</sup>, cosa que, por cierto, tampoco sucede con la aplicación del artículo 7 RD 463/2020, en la medida en que establece una serie de excepciones a esa prohibición general de circular.

Segundo, y estrechamente relacionado con lo anterior, que el Tribunal Constitucional eleva el listón a partir del cual poder considerar una restricción como suspensiva, lo cual tiene negativas consecuencias para el sistema de protección de los derechos fundamentales recogido en la Carta Magna. Y, es que, si se vincula suspensión con casi completa desaparición del derecho -en lugar de hacerlo con la afectación al contenido esencial del mismo-, lo que se hace, de manera indirecta, es aumentar la capacidad del Estado para restringir derechos fundamentales al margen de la garantía del permiso parlamentario previo a la declaración de los estados de excepción y de sitio - artículos 116.3 y 116.4 CE-.

Tercero, que no quedando en absoluto claro cuánta gente debe verse afectada por esa restricción de “altísima intensidad” para poder hablar de suspensión a efectos del artículo 55.1 CE, ese criterio llevó al Alto Tribunal, de manera inadecuada desde nuestro punto de vista, a descartar que se hubiera suspendido el derecho a la libertad de empresa -artículo 38 CE- vía artículo 10 del Real Decreto 463/2020. En concreto, al señalar que, a pesar de tratarse de reglas que “constrañen intensísimamente, con carácter temporal, el libre mantenimiento de la actividad empresarial en algunos de los sectores directamente concernidos (...), “la «suspensión de actividades» que la misma ordena no es general, sino que está expresamente limitada a ciertos ámbitos de la actividad que constituye su objeto: locales y establecimientos «minoristas»”, que no se encuentren incluidos entre las numerosas excepciones previstas (...); o las «actividades de hostelería y restauración» (que pueden mantenerse (...), en tanto sean susceptibles de prestación por vías alternativas, como «servicios de entrega a domicilio»)”<sup>58</sup>. Ello a pesar del elevadísimo número de profesionales que se vio afectado por tal medida.

---

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, «Los derechos fundamentales en estado de alarma: una suspensión inconstitucional», *op. cit.*, pp. 71 a 74.

<sup>57</sup> Recordemos que, según el Tribunal Constitucional, el contenido esencial de un derecho fundamental se ve afectado si: 1) la norma encargada de regular el derecho invadido lo convierte en irreconocible o lo desnaturaliza; 2) ese derecho es sometido a semejantes restricciones que su ejercicio deviene imposible o más difícil de lo razonable, o se le protege de manera insuficiente -STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8-.

<sup>58</sup> STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 9.

Con todo ello, el máximo intérprete de la Constitución reduce drásticamente las posibilidades de llegar a considerar una restricción como suspensiva, lo cual tiene efectos perniciosos para el sistema constitucional de respuesta frente a situaciones de crisis. Básicamente porque será necesaria la práctica desaparición del derecho, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, para que se active la garantía extraordinaria del permiso parlamentario previo a toda suspensión general de derechos fundamentales.

#### **4. Conclusiones**

**I.** La crisis sanitaria causada por el COVID-19 ha vuelto a demostrar la importancia de contar con un sistema constitucional capaz de dar solución a los peligros más inverosímiles sin, por ello, renunciar a los valores y principios que le son inherentes. En el caso español, esa fortaleza se ha visto puesta en tela de juicio como consecuencia de las deficiencias detectadas en una serie de órganos constitucionales que, como ha quedado demostrado, pudieron hacer más de cara a conjugar seguridad jurídica con eficacia en la lucha contra la pandemia.

**II.** Una de esas instituciones es el Tribunal Constitucional, durante demasiado tiempo incapaz de dar respuesta a las incógnitas jurídicas planteadas desde el principio de la crisis sanitaria. En concreto, porque hubo que esperar hasta la segunda mitad del año 2021 -por aquel entonces, las medidas impugnadas ya habían decaído-, para que el máximo intérprete de la Carta Magna se pronunciase en contra de la constitucionalidad de medidas tan comprometedoras para los derechos fundamentales como son, entre otras:

1) el confinamiento general de la población impuesto vía artículo 7 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del estado de alarma, debiéndose haber optado por el estado de excepción -STC 148/2021, de 14 de julio, FFJJ 5 y 11-.

2) La suspensión, a cargo del Congreso de los Diputados, del cómputo de los plazos reglamentarios para la tramitación de las correspondientes iniciativas parlamentarias, ello por Acuerdo de 19 de marzo de 2020 -STC 168/2021, de 5 de octubre-.

3) La prolongación del último estado de alarma por un plazo único de seis meses, vía Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre -STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021, FJ 8-.

**III.** De estas y de otras patologías detectadas durante la pandemia se desprende el incorrecto funcionamiento del derecho de emergencia constitucional configurado en 1978, con un control parlamentario visiblemente disminuido, ello en contraposición con los poderes exacerbados asumidos por el Gobierno. Y aunque habría sido deseable, como es lógico, un mayor consenso a la hora de adoptar decisiones tan trascendentales como las citadas, nada impide afirmar el carácter vinculante de las mismas, especialmente de cara a crisis ulteriores.

No obstante, y con vistas a ese futuro, nos encontramos como principal inconveniente la confusa concepción que el Tribunal Constitucional defiende respecto de la figura de la suspensión general de derechos fundamentales. Y, es que, si desde un punto de vista cualitativo, la interpreta como la “cesación” del derecho o la situación en la que la facultad de ejercitarlo “deja pues de existir”; a nivel cuantitativo exige que esa afectación se proyecte sobre la generalidad de las personas -STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 5-.

Una conclusión equivocada, desde nuestro punto de vista, primero, porque para hablar de suspensión no hace falta la desaparición total o casi completa del derecho, sino la afectación a su contenido esencial, límite a los límites establecido en el artículo 53.1 CE. Y segundo, porque supeditar la apreciación de una suspensión general a su proyección sobre la práctica totalidad de la población, en el fondo, lo que implica es reducir a la mínima expresión las situaciones en las que el Gobierno debe recabar el permiso previo del Congreso de los Diputados, ello de cara a la adopción de restricciones de la más alta intensidad. Por todo lo anterior, entendemos que se pervierte el sistema de contrapesos reforzados configurados por el constituyente para situaciones de emergencia constitucional, con el perjuicio que ello conlleva para los ciudadanos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALCARAZ, H., “El estado de emergencia sanitaria en Francia ¿Elogio de la excepción?”, Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. (dirs.) *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 523-544.

APPLEBAUM A., en entrevista disponible en <https://www.elmundo.es/papel/historias/2020/07/19/5f12eaa621efa06d098b4645.html>.



ARAGÓN REYES, M., “Hay que tomarse la Constitución en serio”, *El País*, 13 de abril de 2020.

- “Epílogo”, Biglino Campos, P. y Durán Alba, F. (dirs.) *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, 1-18.

CASTELLÀ ANDREU, J. M., “La Comisión de Venecia y los estados de emergencia: la necesaria preservación del Estado de derecho y la democracia constitucional durante la crisis de la COVID-19”, Biglino Campos, P. y Durán Alba, F. (dirs.) *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 437-464.

CIDONCHA MARTÍN, A., “Derecho de excepción y control parlamentario”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 48, 2021, p. 433-462.

CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984.

- “La Constitución bajo el estado de alarma”, *El País*, 17 de abril de 2020.

CUENCA MIRANDA, A., “Estado de alarma «excepcional»”, *Cuadernos FAES*, núm. 236, 2020, pp. 1-8.

DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo II*, Madrid, UCM, 2ª edición, 2004.

DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “Límite y restricción, no suspensión”, *El País*, 8 de abril de 2020.

DE MIGUEL BÁRCENA, J. y TAJADURA TEJADA, J., *Kelsen versus Schmitt. Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*, Guillermo Escolar, Madrid, 2018.

DÍAZ REVORIO, F. J., *Cosas de juristas*, 19 de marzo de 2020, acceso el 1 de marzo de 2022, <http://revorio.blogspot.com/2020/03/cosas-de-juristas.html>.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P., *La defensa de la Constitución. El derecho de emergencia constitucional y el artículo 55 CE*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2020.

**XIX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE)  
24 y 25 de marzo de 2022**

- “Los derechos fundamentales en estado de alarma: una suspensión inconstitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 119, 2021, pp. 59-99.

- “Las emergencias constitucionales regladas o insuficientemente regladas: una aproximación teórico-práctica al auténtico derecho constitucional de excepción”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 48, 2021, pp. 495-524.

FLORES JUBERÍAS, C., en la entrevista publicada por El Confidencial el 14 de abril de 2020, acceso el 19 de febrero de 2022, [www.elconfidencial.com/espana/2020-04-14/entrevista-carlos-flores-estado-alarma-coronavirus-libertad-limites\\_2544576/](http://www.elconfidencial.com/espana/2020-04-14/entrevista-carlos-flores-estado-alarma-coronavirus-libertad-limites_2544576/).

GARRIDO LÓPEZ, C., “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, 2017, pp. 43-73.

- *Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

GOIG MARTÍNEZ, J. M., «La defensa política de la Constitución. Constitución y estados excepcionales. (II) Un estudio de Derecho constitucional comparado», en *Revista de Derecho UNED*, núm. 5, 2009, pp. 211-251.

KÖLLING, M., “Las instituciones democráticas y los derechos fundamentales en tiempos de COVID-19 en Alemania”, Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. (dirs.) *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 467-486.

LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 2ª edición (4ª reimpresión), 1986.

LÓPEZ GARRIDO, D., “Un estado de excepción sería inconstitucional”, *Eldiario.es*, 11 de abril de 2020, [https://www.eldiario.es/tribunaabierta/excepcion-inconstitucional\\_6\\_1015658433.html](https://www.eldiario.es/tribunaabierta/excepcion-inconstitucional_6_1015658433.html).

LUCAS VERDÚ, P., “Artículo 55”, en *Constitución española. Edición comentada*, CEPC, Madrid, 1979, pp. 144-147.

PÉREZ ROYO, J., «Estado de excepción material», *Eldiario.es*, 12 de marzo de 2020, [https://www.eldiario.es/contracorriente/excepcion-material\\_132\\_1001921.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/excepcion-material_132_1001921.html).

RUIZ ROBLEDO, A., “¿Existe control de constitucionalidad en España?”, *El País*, 16 de junio de 2021.

SCHMITT, C., *Politische Theologie: vier Kapitel zur Lehre von der Souveranität*, München, Duncker und Humblot, 2004.

TAJADURA TEJADA, J., “El Estado de Derecho frente al COVID: reserva de ley y derechos fundamentales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 120, 2021, pp. 137-175.

TERUEL LOZANO, G., “Desconcierto jurídico ante el rebrote de la pandemia: pinceladas aclaratorias”, en <https://www.hayderecho.com/2020/08/26/desconcierto-juridico-ante-el-rebrote-de-la-pandemia-pinceladas-aclaratorias/>.

VERA SANTOS, J. M., “Estado de alarma: tarde y mal”, *El Independiente*, 19 de marzo de 2020, acceso el 1 de marzo de 2022, <https://www.elindependiente.com/opinion/2020/03/19/estado-de-alarma-tarde-y-mal/>.

- Secesión y derecho de excepción. A vueltas con el estado de alarma en España”, *Consecuencias jurídicas de la secesión de entidades territoriales. Una visión para España*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2020, pp. 433-486.

VIDAL PRADO, C., “Herramientas jurídicas frente a situaciones de emergencia sanitaria ¿Hasta dónde se pueden limitar derechos sin recurrir a la excepcionalidad constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 48, 2021, pp. 265-296.