



**En EL ESTADO DE ALARMA Y LA ORGANIZACIÓN  
CONSTITUCIONAL DEL PODER:**

**LECCIONES TRAS LA PANDEMIA**

Autor: Hugo Picazo Martínez

5º E-3 Analytics

Tutor: Miguel Ayuso Torres

## Resumen

El presente Trabajo de Fin de Grado analiza la configuración constitucional del estado de alarma en España a partir de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, prestando especial atención a los problemas jurídicos surgidos tras su aplicación y a la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional. El estudio parte del marco general del derecho de excepción previsto en la Constitución Española de 1978 y en la Ley Orgánica 4/1981, con el fin de examinar la adecuación del estado de alarma como instrumento para hacer frente a emergencias sanitarias prolongadas y de gran intensidad.

A lo largo del trabajo se aborda la evolución normativa y jurisprudencial de los dos estados de alarma declarados durante la pandemia, así como las principales controversias que suscitaron en relación con la distribución territorial del poder, el control parlamentario, la reserva de ley y los límites materiales del poder excepcional. En particular, se analiza la incidencia de estas medidas sobre los derechos fundamentales, con especial referencia a la libertad de circulación del artículo 19 de la Constitución y al derecho a la libertad y a la seguridad del artículo 17, valorando si las restricciones impuestas constituyeron simples limitaciones o si, por su intensidad y alcance, llegaron a suponer una suspensión material de derechos incompatible con la cobertura constitucional del estado de alarma.

El trabajo estudia de manera central la STC 148/2021, así como otras resoluciones posteriores, para poner de relieve que la pandemia no solo planteó un conflicto entre salud pública y libertad, sino también una crisis de articulación institucional dentro del Estado autonómico y una prueba de resistencia para las garantías propias del Estado de Derecho. Desde esta perspectiva, se sostiene que la experiencia de la pandemia evidenció insuficiencias normativas en el régimen jurídico del estado de alarma y en la legislación sanitaria, lo que hace necesario un desarrollo legislativo más preciso que clarifique las medidas admisibles, refuerce el control democrático y preserve adecuadamente los derechos fundamentales en futuras situaciones de emergencia.

## **Palabras clave**

Estado de alarma; COVID-19; derechos fundamentales; libertad de circulación; libertad y seguridad; Tribunal Constitucional; estado de excepción; salud pública; control parlamentario; Estado autonómico.

## **Abstract**

This Final Degree Project examines the constitutional configuration of the state of alarm in Spain in light of the crisis caused by the COVID-19 pandemic, with particular attention to the legal issues arising from its application and to the doctrine developed by the Constitutional Court. The study begins with the general framework of emergency law established by the Spanish Constitution of 1978 and Organic Law 4/1981, in order to assess whether the state of alarm was an adequate legal instrument to address prolonged and highly intense public health emergencies.

The paper analyses the regulatory and case-law developments relating to the two states of alarm declared during the pandemic, as well as the main constitutional controversies they generated concerning the territorial distribution of powers, parliamentary oversight, statutory reservation, and the substantive limits of exceptional powers. In particular, it examines the impact of those measures on fundamental rights, with special reference to freedom of movement under Article 19 of the Constitution and the right to liberty and security under Article 17, assessing whether the restrictions imposed amounted merely to limitations or whether, due to their intensity and scope, they constituted a material suspension of rights incompatible with the constitutional framework of the state of alarm.

The paper focuses in particular on Constitutional Court Judgment 148/2021, together with other subsequent rulings, in order to show that the pandemic not only raised a conflict between public health and liberty but also triggered an institutional crisis affecting the territorial structure of the State and tested the safeguards inherent in the rule of law. From this perspective, the study argues that the pandemic revealed significant shortcomings in the legal regime governing the state of alarm and in public health legislation, making it necessary

to adopt a more precise legislative framework capable of clarifying admissible measures, strengthening democratic oversight, and ensuring adequate protection of fundamental rights in future emergencies.

### **Key words**

State of alarm; COVID-19; fundamental rights; freedom of movement; liberty and security; Constitutional Court; state of exception; public health; parliamentary oversight; territorial State.

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

ATC - Auto del Tribunal Constitucional

BOE - Boletín Oficial del Estado

CE - Constitución Española

CEDH - Convenio Europeo de Derechos Humanos

COVID-19 - Enfermedad por coronavirus de 2019

LOAES - Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio

LOTIC - Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

RD - Real Decreto

RDL - Real Decreto-ley

STC - Sentencia del Tribunal Constitucional

TC - Tribunal Constitucional

TFG - Trabajo de Fin de Grado

# ÍNDICE

<b>0. INTRODUCCIÓN</b> .....	8
Justificación, estado de la cuestión y objetivos .....	8
Metodología y estructura .....	9
<b>1. MARCO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE ALARMA</b> .....	12
1.1. El artículo 116 de la Constitución Española .....	12
1.2. La Ley Orgánica 4/1981 y los supuestos habilitantes .....	13
1.3. Diferencias con los estados de excepción y sitio.....	14
1.4. Naturaleza jurídica del estado de alarma.....	16
1.5. Límites materiales, proporcionalidad y control democrático .....	17
<b>2. EL ESTADO DE ALARMA DURANTE LA COVID-19</b> .....	19
2.1. El primer estado de alarma: Real Decreto 463/2020.....	19
2.2. El segundo estado de alarma: Real Decreto 926/2020 .....	20
2.3. Gobernanza multinivel y distribución de competencias.....	21
2.4. La salida del estado de alarma: legislación sanitaria y control judicial.....	21
2.5. Balance constitucional del modelo de gestión de crisis .....	22
<b>3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: LA DOCTRINA DE LA STC 148/2021</b> .....	25
3.1. Planteamiento del recurso de inconstitucionalidad.....	25
3.2. La distinción entre limitación y suspensión de derechos .....	26
3.3. Otras sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas .....	27
3.4. Alcance sistemático de la doctrina constitucional posterior.....	28

<b>4. LA LIBRE CIRCULACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN EL CONTEXTO DEL ESTADO DE ALARMA .....</b>	<b>31</b>
4.1. Configuración constitucional del derecho a la libre circulación.....	31
4.2. La libre circulación en el marco del derecho de excepción.....	32
4.3. La afectación de la libre circulación durante la pandemia de COVID-19.....	34
4.4. La respuesta del Tribunal Constitucional: la STC 148/2021 y sus consecuencias...	36
4.5. Valoración crítica y proyección para futuras crisis .....	38
<b>5. EL DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD EN EL CONTEXTO DEL ESTADO DE ALARMA.....</b>	<b>41</b>
5.1. La posición constitucional del derecho a la libertad y a la seguridad.....	41
5.2. La libertad personal y de circulación: una distinción constitucional necesaria.....	42
5.3. Los límites de intervención sobre la libertad individual .....	44
5.4. La seguridad como garantía frente a la arbitrariedad en contexto de crisis .....	45
5.5. La proyección del artículo 17 CE en la crisis pospandémica .....	47
5.6. Consideración final: libertad, seguridad y calidad democrática tras la pandemia....	48
<b>6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>50</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>55</b>

## **0. INTRODUCCIÓN**

### **Justificación, estado de la cuestión y objetivos**

La pandemia de COVID-19 supuso un desafío sin precedentes para los ordenamientos jurídicos de todo el mundo. En España, la respuesta institucional se articuló principalmente a través del estado de alarma, previsto en el artículo 116.2 de la Constitución Española y desarrollado por la Ley Orgánica 4/1981. La declaración del primer estado de alarma mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus sucesivas prórrogas de quince días hasta alcanzar casi tres meses de vigencia, generó un intenso debate jurídico, político y social sobre los límites del poder ejecutivo y las garantías de los derechos fundamentales en situaciones de crisis.

Como antecedente relevante, cabe recordar el estado de alarma declarado en diciembre de 2010 ante la crisis derivada de la huelga de los controladores aéreos (Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre), en el que ya afloraron problemas que entonces no se afrontaron plenamente.

El presente trabajo surge de la necesidad de analizar críticamente el uso de esta figura constitucional durante la pandemia, especialmente a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio (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), que declaró inconstitucionales determinados preceptos del Real Decreto 463/2020. Esta sentencia, adoptada por la ajustada mayoría de seis votos contra cinco, ha reconfigurado la doctrina constitucional sobre el estado de alarma y plantea interrogantes fundamentales sobre la capacidad del Estado para gestionar futuras crisis.

El estado de la cuestión revela un debate doctrinal polarizado. Por un lado, sectores de la doctrina han defendido la constitucionalidad de las medidas adoptadas, argumentando que se trató de meras limitaciones proporcionadas de derechos fundamentales. Por otro lado, se ha sostenido que las restricciones impuestas constituyeron verdaderas suspensiones de derechos, vedadas bajo el estado de alarma conforme al artículo 55.1 de la Constitución

Española. El Tribunal Constitucional, en la citada STC 148/2021, ha adoptado una tesis gradualista, estableciendo que una restricción constituye suspensión cuando concurren determinadas circunstancias de generalidad, intensidad y duración.

La relevancia de esta investigación radica en cinco aspectos que estructuran su desarrollo. En primer lugar, el análisis del marco constitucional del estado de alarma, su regulación en el artículo 116 CE y en la Ley Orgánica 4/1981, su naturaleza jurídica y sus límites materiales. Resulta imprescindible para comprender el instrumento que el ordenamiento pone a disposición del Gobierno ante situaciones de crisis. En segundo lugar, el estudio de los dos estados de alarma declarados durante la pandemia, con sus modelos de gobernanza, su dimensión autonómica y su balance constitucional, permite examinar cómo ese instrumento fue efectivamente aplicado. En tercer lugar, el análisis jurisprudencial de la STC 148/2021 y la doctrina constitucional posterior revela hasta qué punto la respuesta a la pandemia tensionó los límites del derecho de excepción y obligó al Tribunal Constitucional a reconstruir criterios de control del poder público en situaciones de emergencia. En cuarto lugar, el examen de la libre circulación como derecho fundamental afectado pone de manifiesto que las restricciones impuestas no fueron constitucionalmente neutras, sino que plantearon una tensión estructural entre la cobertura del estado de alarma y las exigencias del artículo 19 CE. Por último, el estudio del derecho a la libertad y a la seguridad del artículo 17 CE completa ese análisis, mostrando que la crisis sanitaria no solo generó un conflicto entre salud pública y movilidad, sino también interrogantes de mayor calado sobre los límites de la intervención estatal sobre la esfera individual y sobre la calidad democrática del sistema constitucional en situaciones de excepcionalidad prolongada.

### **Metodología y estructura**

La metodología empleada en este trabajo combina el análisis doctrinal y jurisprudencial. Por un lado, se ha realizado una revisión exhaustiva de la doctrina constitucionalista española más relevante sobre el derecho de excepción. Por otro lado, se ha procedido al estudio de las sentencias del Tribunal Constitucional relativas al estado de alarma, especialmente la STC 148/2021 y la STC 183/2021.

El trabajo se estructura en cinco bloques principales. El primer bloque aborda el marco constitucional del estado de alarma, analizando su regulación en la Constitución y en la Ley Orgánica 4/1981, así como su naturaleza jurídica, sus diferencias con los estados de excepción y sitio, y los límites materiales y de proporcionalidad que condicionan su declaración. El segundo bloque examina la aplicación concreta del estado de alarma durante la COVID-19, estudiando tanto el primer estado de alarma (RD 463/2020) como el segundo (RD 926/2020), sus características, las principales medidas adoptadas y los problemas de gobernanza multinivel, distribución competencial y control parlamentario que su gestión evidenció. El tercer bloque se centra en el análisis jurisprudencial, con especial atención a la doctrina sentada por la STC 148/2021 sobre la distinción entre limitación y suspensión de derechos, así como al alcance sistemático de la jurisprudencia constitucional posterior. El cuarto bloque estudia la libre circulación como derecho fundamental afectado por las medidas excepcionales, examinando su configuración constitucional, su incidencia durante la pandemia y la respuesta del Tribunal Constitucional. El quinto bloque analiza el derecho a la libertad y a la seguridad del artículo 17 CE en el contexto del estado de alarma, abordando los límites de intervención sobre la libertad individual, la seguridad como garantía frente a la arbitrariedad y la proyección de este derecho en la crisis pospandémica.

Para enmarcar el trabajo, conviene recordar que el control de constitucionalidad en España es concentrado en el Tribunal Constitucional (arts. 161 CE<sup>1</sup> y LOTC), a través del recurso y cuestión de inconstitucionalidad, el amparo y los conflictos competenciales. Además, los Reales Decretos de declaración y de prórroga del estado de alarma tienen valor de ley, de modo que su fiscalización corresponde al propio TC, quedando para la jurisdicción ordinaria

---

<sup>1</sup> Artículo 161 CE: “El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada. b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca. c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí. d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.”

el control de las disposiciones y actos de aplicación. Este marco explica el papel de garantías y controles que la pandemia puso a prueba.

# 1. MARCO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE ALARMA

## 1.1. El artículo 116 de la Constitución Española

El artículo 116 de la Constitución Española<sup>2</sup> regula los denominados estados excepcionales o de necesidad: el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio. Estos mecanismos están previstos para situaciones en las que “circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes” (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, art. 1).

El artículo 116.1 CE dispone que “una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes”. Este mandato fue cumplido mediante la aprobación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que constituye el desarrollo normativo de los preceptos constitucionales.

El estado de alarma, regulado en el apartado segundo del artículo 116 CE, presenta las siguientes características esenciales: en primer lugar, su declaración corresponde al Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros; en segundo lugar, su duración inicial no puede exceder de quince días; en tercer lugar, requiere dar cuenta inmediata al Congreso de los Diputados; en cuarto lugar, su prórroga necesita autorización expresa del Congreso; y por último, el decreto debe determinar el ámbito territorial afectado.

---

<sup>2</sup> Artículo 116 CE: “El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo.”

## 1.2. La Ley Orgánica 4/1981 y los supuestos habilitantes

La Ley Orgánica 4/1981 concreta los supuestos que habilitan la declaración del estado de alarma en su artículo 4<sup>3</sup>. De acuerdo con este precepto, el Gobierno podrá declarar el estado de alarma en todo o parte del territorio nacional cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad: catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud; crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves; paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad; y situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

El artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981<sup>4</sup> enumera las medidas que pueden adoptarse durante el estado de alarma. Entre ellas destacan: limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados; practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias; intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza; limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad; e impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el

---

<sup>3</sup> El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad. a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud. b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves. c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

<sup>4</sup> Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes: a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos. b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias. c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados. d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad. e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.

funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados. Carlos Garrido López ha subrayado que *“las medidas previstas en el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981 tienen carácter tasado y no pueden ser objeto de interpretación extensiva, de modo que cualquier medida que desborde ese elenco carece de cobertura legal suficiente, con independencia de la gravedad de la situación que pretenda conjurarse”*<sup>5</sup>. Esta taxatividad es la que determina los límites materiales dentro de los cuales puede operar el poder ejecutivo durante el estado de alarma.

### **1.3. Diferencias con los estados de excepción y sitio**

El estado de excepción, regulado en el artículo 116.3 CE y en los artículos 13 a 31 de la Ley Orgánica 4/1981, presenta diferencias sustanciales con el estado de alarma. En este sentido, Pedro Cruz Villalón ha señalado que *“el estado de excepción constitucional no es una situación de ausencia del Derecho, sino de un Derecho especial que regula las formas de actuación del poder en situaciones de emergencia”*<sup>6</sup>. Esta precisión resulta esencial para comprender que incluso en los momentos de mayor intensidad restrictiva el sistema de garantías no queda suspendido.

En primer lugar, su declaración requiere autorización previa del Congreso de los Diputados, no siendo suficiente la mera comunicación posterior. En segundo lugar, su duración máxima es de treinta días, prorrogables por otro período igual. En tercer lugar, y esta es la diferencia más relevante, el estado de excepción permite la suspensión de determinados derechos fundamentales enumerados en el artículo 55.1 CE<sup>7</sup>, entre los que se

---

<sup>5</sup>Garrido López, C. (2020). “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos”. *Teoría y Realidad Constitucional*, (46), 371-402, p. 377.

<sup>6</sup>Cruz Villalón, P. (1984). “Estados excepcionales y suspensión de garantías”, *Tecnos*, Madrid, p. 33.

<sup>7</sup> Artículo 55.1 CE: Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.

encuentran el derecho a la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, el secreto de las comunicaciones, la libertad de circulación y residencia, los derechos de reunión y manifestación, los derechos de huelga y adopción de medidas de conflicto colectivo, y el derecho a la libertad de expresión.

El estado de sitio constituye el grado más elevado de los estados excepcionales. Su declaración corresponde al Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a propuesta exclusiva del Gobierno, según el artículo 116.4 CE. Los supuestos habilitantes son especialmente graves: insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, cuando no pueda resolverse por otros medios. Durante su vigencia, el Gobierno asume todas las facultades extraordinarias previstas en la legislación sobre estados de alarma y excepción, además de poder suspender temporalmente las garantías jurídicas del detenido reconocidas en el artículo 17.3 CE<sup>8</sup>.

En relación con la presente diferenciación, el profesor Santaolalla sostiene lo siguiente: *“El error de nuestra Constitución ha sido introducir en el mismo artículo 116 a los estados de alarma, excepción y sitio, que son situaciones cualitativamente distintas entre sí. Si realmente se pensó que el estado de alarma tuviese como supuestos de hecho los recogidos más tarde en el artículo 4º de la ley estudiada (catástrofes y calamidades públicas, crisis sanitarias, desabastecimientos de productos), nunca debió ser previsto en el mismo precepto constitucional que los estados de excepción y sitio, y nunca debió establecerse (art. 116.1º) que una misma ley regularía estos tres estados. En efecto, los estados de excepción y sitio son situaciones de anomalía estatal, situaciones que afectan a la vida y seguridad del Estado, mientras que el estado de alarma, en la forma regulada, no es más que una situación de anomalía social, que implica la existencia de unas alteraciones importantes en la*

---

<sup>8</sup> Artículo 17.3 CE: Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca.

*colectividad, pero que no tienen trascendencia como para poner en peligro la vida del Estado. De ahí lo desafortunado de introducir en el mismo «saco» a los estados de excepción y sitio y al estado de alarma, dando a este último un alcance y una trascendencia que en modo alguno tiene”.*<sup>9</sup>

#### **1.4. Naturaleza jurídica del estado de alarma**

La naturaleza jurídica del decreto por el que se declara el estado de alarma ha sido objeto de debate doctrinal y jurisprudencial. El Tribunal Constitucional ha establecido una doctrina clara en este sentido. En el Auto 7/2012 y posteriormente en la Sentencia 83/2016, el TC afirmó que el decreto de declaración del estado de alarma, así como los decretos de prórroga autorizados por el Congreso, tienen rango o valor de ley a efectos de su impugnación mediante recurso de inconstitucionalidad (ATC 7/2012, de 13 de enero; STC 83/2016, de 28 de abril.) Sobre el alcance de esta doctrina, Encarnación Carmona Cuenca ha señalado que *“atribuir rango de ley al decreto de declaración del estado de alarma y a sus prórrogas tiene consecuencias de gran calado, pues implica que las restricciones de derechos fundamentales que de ellos deriven solo son controlables por el Tribunal Constitucional, sustrayéndose al examen de la jurisdicción ordinaria y configurando un espacio normativo sujeto a un régimen de fiscalización singularmente exigente”*<sup>10</sup>.

Esta caracterización resulta fundamental por varias razones. En primer lugar, permite el control de constitucionalidad de estas normas por parte del Tribunal Constitucional mediante el recurso de inconstitucionalidad. En segundo lugar, excluye su fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa. En tercer lugar, sitúa estas decisiones en el ámbito del derecho de excepción, con las particularidades que ello conlleva. No obstante, como precisó el TC en la STC 83/2016, este carácter no se extiende a las disposiciones que se

---

<sup>9</sup> Santaolalla López, Fernando. (1983) “Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad.” *Revista de Derecho político (UNED)*. Págs. 170-178.

<sup>10</sup> Carmona Cuenca, E. (2020). “Los derechos fundamentales en el estado de alarma. La crisis sanitaria de la COVID-19 en España”. *En D. Barceló Rojas et al. (coords.), Covid-19 y parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., pp. 287-316, p. 295.

dicten en aplicación del estado de alarma durante su vigencia, que mantienen su rango reglamentario y son susceptibles de control por la jurisdicción ordinaria.

### **1.5. Límites materiales, proporcionalidad y control democrático**

El derecho de necesidad no opera en un “vacío constitucional”. La declaración del estado de alarma está sujeta, además de a los requisitos formales del artículo 116 CE, a límites materiales derivados de la estructura del Estado constitucional: la legalidad, la separación de poderes, la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y el principio de proporcionalidad cuando se restrinjan derechos fundamentales.

Desde la perspectiva metodológica, resulta útil distinguir tres planos de control: (i) el control parlamentario, centrado en la autorización de las prórrogas, la exigencia de rendición de cuentas y la delimitación de las condiciones del estado de alarma (STC 183/2021, de 27 de octubre); (ii) el control jurisdiccional, tanto constitucional (sobre el decreto de declaración y sus prórrogas, de valor de ley) como ordinario (sobre las disposiciones y actos aplicativos, STC 83/2016, de 28 de octubre); y (iii) el control político y social, que incide en la legitimidad de la respuesta pública y en su aceptación ciudadana.

En este marco, el principio de proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, permite evaluar si la restricción de un derecho fundamental está justificada por una finalidad constitucionalmente legítima (p. ej., la protección de la salud pública) y si la medida no impone sacrificios desmedidos frente a los beneficios esperados. Su aplicación exige atender a la base científica disponible, al grado de incertidumbre y al diseño de salvaguardas: temporalidad, revisión periódica, motivación reforzada y existencia de alternativas menos lesivas. Encontramos respaldo de todo ello e la afirmación de Alba Nogueira López *“Hay que conciliar una actuación sanitaria excepcional*

*por su extensión y riesgo, con la menor lesión posible al ejercicio de derechos fundamentales, laborales o libertades”<sup>11</sup>.*

---

<sup>11</sup> Nogueira López, A. (2020). “Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción.” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 22-31, pp. 26-29.

## 2. EL ESTADO DE ALARMA DURANTE LA COVID-19

### 2.1. El primer estado de alarma: Real Decreto 463/2020

El 14 de marzo de 2020, el Gobierno aprobó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Esta declaración se fundamentó en el supuesto de crisis sanitaria previsto en el artículo 4.b) de la Ley Orgánica 4/1981, ante la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia.

Las medidas adoptadas fueron de una intensidad sin precedentes en la historia constitucional española. El artículo 7.1 del Real Decreto 463/2020 estableció la limitación de la libertad de circulación de las personas, disponiendo que las personas únicamente podían circular por las vías de uso público para la realización de actividades tasadas: adquisición de alimentos, asistencia a centros sanitarios, desplazamiento al lugar de trabajo, retorno al lugar de residencia habitual, asistencia y cuidado a personas mayores o dependientes, desplazamientos a entidades financieras y de seguros, actuaciones requeridas por causas de fuerza mayor, y otras actividades análogas debidamente justificadas. A este respecto, Carlos Garrido López ha precisado que *“el régimen de confinamiento domiciliario implantado por el Real Decreto 463/2020 supuso la inversión de la regla general de libertad de circulación, convirtiendo en excepción lo que la Constitución garantiza como norma, con independencia de la gravedad de la crisis sanitaria que lo motivó”*<sup>12</sup>. Esta caracterización es determinante para el posterior juicio de constitucionalidad de las medidas.

El Real Decreto fue objeto de seis prórrogas sucesivas, autorizadas todas ellas por el Congreso de los Diputados. La primera prórroga se autorizó mediante el Acuerdo del Congreso de 25 de marzo de 2020, por el que se prorrogó hasta el 12 de abril. Las sucesivas prórrogas extendieron el estado de alarma hasta el 21 de junio de 2020, sumando un total de 98 días de vigencia. Durante este período, se fueron modulando las restricciones a través del

---

<sup>12</sup>Garrido López, C. (2020). “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos”. *Teoría y Realidad Constitucional*, (46), 371-402, p. 380.

denominado “plan de desescalada”, que estableció diferentes fases de flexibilización de las medidas.

## **2.2. El segundo estado de alarma: Real Decreto 926/2020**

Tras un período de gestión autonómica de la pandemia durante el verano de 2020, el empeoramiento de la situación epidemiológica en otoño llevó al Gobierno a declarar un segundo estado de alarma mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. Este segundo estado de alarma presentó características diferenciadas respecto del primero, tratando de incorporar las lecciones aprendidas y de adaptarse a la nueva realidad epidemiológica. Sin embargo, como ha observado Vicente Álvarez García, *“el segundo estado de alarma reprodujo algunos de los errores de diseño del primero y añadió otros propios, en particular los derivados de la indeterminación del régimen de las autoridades competentes delegadas y de la extensión temporal de la prórroga autorizada por el Congreso”*<sup>13</sup>, deficiencias que el Tribunal Constitucional hubo de corregir ex post en la STC 183/2021.

Una de las principales novedades fue la designación de autoridades competentes delegadas. El artículo 2 del Real Decreto 926/2020 estableció que, con carácter general, las autoridades competentes delegadas serían los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Esta decisión pretendió atender a la distribución territorial de competencias en materia sanitaria y a las diferencias en la situación epidemiológica entre territorios. Sin embargo, esta configuración fue posteriormente declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la STC 183/2021, de 27 de octubre.

Otra característica destacada del segundo estado de alarma fue su duración inicial. El Congreso autorizó, en su sesión de 29 de octubre de 2020, la prórroga del estado de alarma,

---

<sup>13</sup>Álvarez García, V. (2021). “Los errores de diseño del derecho de necesidad para la lucha contra las pandemias y algunas claves para su reordenación futura” *Teoría y Realidad Constitucional*, (47), 311-348, p. 320.

de una sola vez, por un período de seis meses, hasta el 9 de mayo de 2021<sup>14</sup>. Esta prórroga de seis meses constituyó la más larga de la historia constitucional española y generó un intenso debate sobre su adecuación constitucional, que finalmente fue resuelto por el TC declarando la inconstitucionalidad de dicha previsión.

### **2.3. Gobernanza multinivel y distribución de competencias**

Una de las cuestiones más controvertidas de la gestión de la pandemia fue el encaje del estado de alarma en el Estado autonómico. El primer estado de alarma (RD 463/2020) articuló un modelo marcadamente centralizado, con la designación de autoridades competentes estatales para materias clave, si bien su ejecución práctica se apoyó en las Administraciones autonómicas y locales.

El segundo estado de alarma (RD 926/2020) intentó transitar hacia un modelo más descentralizado mediante la figura de las “autoridades competentes delegadas” (presidentes autonómicos). Esta opción planteó interrogantes sobre el alcance de la delegación, el grado de concreción de las medidas en el decreto estatal y la responsabilidad política por decisiones de gran impacto sobre derechos fundamentales, tal como afirma José Tudela Aranda en su obra *“Estado autonómico y Covid-19: un ensayo de valoración general”*: *“Los fallos que se pueden relacionar con el modelo territorial no son inherentes a la descentralización. Ni, me atrevería a decir, al diseño constitucional. Están directamente relacionados con malas prácticas políticas y de gestión”*<sup>15</sup>.

### **2.4. La salida del estado de alarma: legislación sanitaria y control judicial**

Tras la finalización del segundo estado de alarma (9 de mayo de 2021), la gestión de determinadas medidas sanitarias se recondujo al marco ordinario (legislación sanitaria estatal

---

<sup>14</sup> El matiz “de una sola vez” es clave; la STC 183/2021 declaró inconstitucional, entre otros extremos, esa prórroga de seis meses y la figura de las “autoridades competentes delegadas”, manteniendo válidas ciertas limitaciones como el toque de queda dentro de márgenes constitucionales

<sup>15</sup> Tudela Aranda, J. (coord.). (2021). “Estado autonómico y Covid-19: un ensayo de valoración general”, pp. 11-19. *Fundación Manuel Giménez Abad*, Zaragoza, pp. 11-19.

y autonómica) y a la intervención judicial para autorizar o ratificar medidas que restringieran derechos fundamentales, especialmente cuando se proyectaban sobre colectivos no individualizados (STC 70/2022, de 2 de junio). Sobre este tránsito, Carlos Vidal Prado ha sostenido que *“la vuelta a los instrumentos ordinarios de la legislación sanitaria tras el estado de alarma no resuelve por sí sola los problemas de cobertura constitucional de las restricciones de derechos, pues dicha legislación no fue concebida para afrontar la magnitud y la generalidad de las medidas que la pandemia hizo necesarias”*<sup>16</sup>, lo que obligó a los tribunales a asumir un papel de control que desbordó sus funciones ordinarias.

Este periodo puso de relieve tensiones institucionales: por un lado, el riesgo de “judicializar” decisiones eminentemente de política sanitaria; por otro, la necesidad de garantizar un control externo efectivo cuando se adoptan medidas intensas fuera del derecho de excepción. La STC 70/2022 constituye un hito al analizar la constitucionalidad del diseño procesal de ese control, mientras que la posterior regulación del recurso de casación en esta materia fue avalada por el Tribunal Constitucional (STC 166/2023).

## **2.5. Balance constitucional del modelo de gestión de la crisis**

La experiencia de la pandemia puso de relieve que el estado de alarma no solo opera como una técnica de reacción ante emergencias, sino también como un mecanismo de reordenación provisional del poder público. En ese contexto, la cuestión constitucional decisiva no fue únicamente la intensidad de las restricciones, sino también quién estaba legitimado para adoptarlas, con qué cobertura normativa y bajo qué controles efectivos.

En el primer estado de alarma, el esquema respondió a una lógica de centralización intensa, compatible con la necesidad inicial de una respuesta rápida y homogénea ante una crisis sanitaria desconocida. Sin embargo, esa centralización reveló pronto sus límites funcionales en un Estado autonómico materialmente descentralizado, especialmente en un

---

<sup>16</sup>Vidal Prado, C. (2021). “Herramientas jurídicas frente a situaciones de emergencia sanitaria. ¿Hasta dónde se pueden limitar derechos sin recurrir a la excepcionalidad constitucional?” *Teoría y Realidad Constitucional*, (48), 265-296, p. 283.

ámbito como el sanitario, donde las comunidades autónomas ejercen competencias de ejecución y gestión esenciales. En consecuencia, la concentración de decisiones en la autoridad estatal generó tensiones no solo competenciales, sino también de responsabilidad política, al desdibujar en ocasiones la relación entre quien ejecutaba las medidas y quien asumía formalmente su dirección.

El segundo estado de alarma intentó corregir ese problema mediante una fórmula de descentralización apoyada en la figura de las autoridades competentes delegadas (STC 183/2021, de 27 de octubre). No obstante, esta solución tampoco quedó exenta de objeciones. La delegación conferida a los presidentes autonómicos amplió la capacidad de adaptación territorial de las medidas, pero al mismo tiempo planteó dudas respecto del grado de predeterminación normativa exigible en un contexto de restricción de derechos fundamentales y respecto de la verdadera densidad del control parlamentario sobre decisiones de enorme impacto en la esfera de libertad de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, la principal enseñanza constitucional de la pandemia es que el derecho de excepción no puede concebirse como una simple ampliación coyuntural del poder ejecutivo. Su legitimidad depende de que preserve, incluso en la emergencia, las exigencias estructurales del Estado de Derecho: reserva de ley, control jurisdiccional, responsabilidad política, temporalidad estricta y motivación reforzada de las medidas. Cuanto más intensa sea la injerencia sobre derechos fundamentales, mayor debe ser también la precisión normativa del título habilitante y más exigente el sistema de control.

Por ello, el verdadero problema no fue solo la eventual insuficiencia del estado de alarma para sostener determinadas restricciones, sino también la falta de una arquitectura normativa suficientemente precisa para articular de modo estable la relación entre poder central, comunidades autónomas y órganos jurisdiccionales en una crisis sanitaria prolongada. Como han concluido Paloma Biglino Campos y Juan Fernando Durán Alba, *“la pandemia ha dejado al descubierto que el ordenamiento constitucional español carece de un marco normativo suficientemente preciso para gestionar crisis de larga duración que exijan restricciones generalizadas de derechos fundamentales, lo que hace ineludible una reforma*

*legislativa que colme esas lagunas antes de que una nueva emergencia obligue de nuevo a improvisar*<sup>17</sup>. La pandemia mostró, en definitiva, que la Constitución dispone de instrumentos de respuesta, pero que su efectividad depende de un diseño legislativo más claro y de una comprensión más rigurosa de los límites materiales del poder excepcional.

---

<sup>17</sup>Biglino Campos, P., y Durán Alba, F. (dirs.). (2020). “Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada”, *Fundación Manuel Giménez Abad*, Zaragoza, p. 23.

### 3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: LA DOCTRINA DE LA STC 148/2021

#### 3.1. Planteamiento del recurso de inconstitucionalidad

El recurso de inconstitucionalidad 2054-2020 fue interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox contra diversos preceptos del Real Decreto 463/2020 y sus modificaciones y prórrogas. Los recurrentes alegaron la vulneración de varios derechos fundamentales: el derecho a la libertad de circulación (artículo 19 CE), el derecho de reunión y manifestación (artículo 21 CE), y el derecho a la libertad personal (artículo 17 CE). La tesis central de los recurrentes sostenía que las medidas adoptadas no constituyeron meras limitaciones de derechos, sino verdaderas suspensiones, que únicamente pueden realizarse bajo los estados de excepción o sitio conforme al artículo 55.1 CE. En este sentido, Carlos Garrido López había advertido con carácter previo que *“la cuestión de si las medidas adoptadas durante el estado de alarma constituyen una limitación o una suspensión de derechos no es una cuestión menor o puramente académica, sino que determina la propia constitucionalidad de las medidas adoptadas y, con ella, la validez del instrumento jurídico empleado para hacerles frente”*<sup>18</sup>, planteamiento que el recurso trasladó directamente al Tribunal Constitucional y que se tratará en el siguiente apartado.

El Tribunal Constitucional rechazó en primer término la alegación de pérdida sobrevenida del objeto del recurso. Siguiendo una doctrina reiterada, el TC afirmó que los recursos de inconstitucionalidad contra normas de vigencia temporal limitada no pierden su objeto por el transcurso del tiempo (STC 148/2021, de 14 de julio), pues de lo contrario se crearía *“un inadmisibles ámbito de inmunidad del poder frente a la Constitución”*.

---

<sup>18</sup>Garrido López, C. (2020). “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos”. *Teoría y Realidad Constitucional*, (46), 371-402, p. 374.

### 3.2. La distinción entre limitación y suspensión de derechos

El núcleo fundamental de la sentencia reside en la delimitación entre limitación y suspensión de derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional adoptó una tesis gradualista, rechazando la tesis cualitativa defendida por algunos autores y por el magistrado Conde-Pumpido en su voto particular. Según la tesis gradualista acogida por la mayoría, una restricción de derechos constituye una suspensión cuando reúne determinadas características de generalidad, intensidad y duración que la equiparan materialmente a una supresión temporal del derecho. Además, Tomás de la Cuadra-Salcedo Janini afirma lo siguiente: *“no puede considerarse que existe una suspensión del derecho fundamental porque, en ausencia de declaración de unos de los estados excepcionales que permiten la suspensión, se haya restringido el derecho fundamental, incluso aunque la restricción impuesta sea de tal entidad que impida su ejercicio. En este caso, no nos dejamos de encontrar ante una restricción de derechos fundamentales cuyo régimen jurídico es, como se ha señalado, distinto del de la suspensión”*<sup>19</sup>.

Aplicando este criterio al artículo 7.1 del Real Decreto 463/2020, la sentencia concluye que las restricciones a la libertad de circulación constituyeron una suspensión del derecho reconocido en el artículo 19 CE<sup>20</sup> (STC 148/2021, de 14 de julio). El TC fundamenta esta conclusión en varios elementos: la generalidad de la medida, que afectaba a toda la población salvo excepciones tasadas; la altísima intensidad de la restricción, que impedía

---

<sup>19</sup> de la Cuadra-Salcedo Janini, T. (2024). “El control de constitucionalidad del estado de alarma. ¿Una oportunidad para desarrollar una correcta teoría general de los derechos fundamentales?” *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 10, 271-322, pp. 300-309.

<sup>20</sup> Artículo 19 CE: Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.

prácticamente cualquier desplazamiento no esencial; y la duración prolongada de la medida, que se mantuvo durante todo el período de vigencia del estado de alarma.

En consecuencia, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 1 y 5 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020<sup>21</sup>, así como de los términos “modificar o ampliar” del apartado 6 del artículo 10. No obstante, la sentencia preserva determinados efectos producidos durante la vigencia de las normas declaradas inconstitucionales, atendiendo a razones de seguridad jurídica. En particular, dispone la imposibilidad de revisar procesos concluidos y la inadmisión de demandas de responsabilidad patrimonial por el mero hecho de haberse dictado las normas declaradas inconstitucionales.

### **3.3. Otras sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas**

Además de la STC 148/2021 y de la STC 183/2021, debe tenerse en cuenta la STC 168/2021, de 5 de octubre, que resuelve un recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 19 de marzo de 2020 sobre la suspensión de plazos parlamentarios durante la pandemia. Esta resolución pone de relieve, como ha destacado Pablo Fernández de Casadevante, que *“las situaciones de emergencia no solo plantean problemas de adecuación de los instrumentos excepcionales al marco constitucional, sino también dificultades específicas derivadas de la necesidad de mantener el funcionamiento ordinario de los órganos constitucionales en condiciones de excepcionalidad”*<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Artículo 7.1. (Anulado). 1 bis. La vigencia del estado de alarma no supondrá obstáculo alguno al desenvolvimiento y realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de elecciones convocadas a Parlamentos de comunidades autónomas.

<sup>22</sup>Fernández de Casadevante Mayordomo, P. (2021). “Las emergencias constitucionales no regladas o insuficientemente regladas: una aproximación teórico-práctica”. *Teoría y Realidad Constitucional*, (48), 495-524, p. 508.

La STC 83/2016, de 28 de abril, fijó que el real decreto de declaración del estado de alarma y sus prórrogas poseen valor o fuerza de ley, de modo que su control corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional.

El ATC 40/2020, de 30 de abril, inadmitió un recurso de amparo relativo a la prohibición de una manifestación en caravana convocada durante el primer estado de alarma, recordando la necesidad de motivar de forma suficiente la incidencia de las restricciones sanitarias sobre el derecho de reunión.

### **3.4. Alcance sistemático de la doctrina constitucional posterior**

La STC 148/2021 no agotó por sí sola el debate constitucional sobre la pandemia, sino que abrió una fase de reajuste doctrinal posterior. Conviene recoger las notas de María Isabel Álvarez Vélez sobre este asunto: *“El Tribunal Constitucional, en este dilema, no se ciñe a su papel de legislador negativo, sino que va más allá señalando que debería haberse declarado el estado de excepción y no el de alarma. Creemos que, en un asunto de tanta relevancia como este, hubiera sido preferible que el Tribunal limitara su actuación estimando o no si efectivamente las medidas tomadas por el Gobierno podían ser inconstitucionales en un estado de alarma, pues peligroso es adentrarse en un terreno problemático y en el que la doctrina tampoco se ha manifestado de manera unánime.” “Y, sobre este punto, termina el Tribunal señalando que “ante el estado de alarma, por contraste, los derechos no pueden suspenderse, pero son eventualmente limitables, incluso de modo extraordinario, a resultas de las medidas contempladas en esta Ley Orgánica; si bien cuentan adicionalmente con la defensa que aporta el principio de proporcionalidad.”*<sup>23</sup>

La STC 183/2021 declaró inconstitucionales aspectos centrales del segundo estado de alarma, en particular la prórroga de seis meses y el modelo de delegación a autoridades

---

<sup>23</sup> 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*, 112, 13-79, pp. 45-58.

autonómicas, reforzando así la idea de que el control parlamentario no puede quedar vaciado en situaciones de excepcionalidad prolongada.

A su vez, la jurisprudencia posterior del Tribunal Constitucional sobre medidas sanitarias fuera del estado de alarma ha desplazado parcialmente el foco desde la oposición rígida entre limitación y suspensión hacia problemas de rango normativo, reserva de ley orgánica, separación de poderes y adecuación del control judicial. La STC 70/2022 y la STC 3/2023 examinaron el modelo procesal de autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias generales y cuestionaron que la jurisdicción contencioso-administrativa asumiera funciones que desbordasen su cometido constitucional propio.

Más recientemente, la STC 136/2024, relativa a la Ley gallega 8/2021, y la STC 95/2025, sobre el Decreto-ley 11/2021 de Canarias, han insistido en que la regulación de restricciones sanitarias con incidencia estructural sobre derechos fundamentales exige una cobertura normativa especialmente cuidada y no puede descansar sin más en fórmulas legislativas de urgencia materialmente expansivas. En ambas resoluciones, el Tribunal subraya la centralidad de la reserva de ley orgánica y los límites del decreto-ley cuando entran en juego elementos esenciales del estatuto de los derechos fundamentales.

Además de la STC 148/2021 y de la STC 183/2021, debe tenerse en cuenta la STC 168/2021, de 5 de octubre, que resuelve un recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 19 de marzo de 2020 (suspensión de plazos parlamentarios durante la pandemia). En paralelo, esta línea jurisprudencial ha ido subrayando que, cuando la excepcionalidad se prolonga, el control parlamentario de las prórrogas del estado de alarma no es un trámite meramente formal, sino una garantía estructural del equilibrio entre poderes. Precisamente por eso, conviene recuperar un antecedente inmediato, anterior a la COVID-19, que ilumina el papel del Congreso en este punto.

En esa misma senda de reajuste, el control parlamentario de las prórrogas del estado de alarma cobra un relieve propio. No solo por la doctrina sobre sus límites temporales y materiales, sino porque el Congreso se erige en pieza de cierre del sistema de garantías

cuando la excepcionalidad se extiende en el tiempo. Recuperar esa perspectiva permite enlazar el hilo de 2020 con un precedente relevante: el estado de alarma de 2010 y la autorización parlamentaria de su prórroga.

El ATC 7/2012, de 13 de enero, inadmitió a trámite un recurso de amparo dirigido contra la autorización parlamentaria de prórroga del estado de alarma de 2010. Más allá de su fallo concreto, el Auto ofrece un antecedente significativo sobre el papel del Congreso en la prórroga y contribuye a perfilar las vías procesales adecuadas frente a este tipo de decisiones en el marco del derecho de excepción. Su recuperación en este contexto sirve para cerrar el círculo: la doctrina pospandemia refuerza la idea de que, junto al control jurisdiccional, el control parlamentario actúa como garantía democrática insustituible cuando se proyectan medidas de gran impacto sobre derechos fundamentales durante periodos prolongados.

En conjunto, esta evolución permite afirmar que la doctrina constitucional posterior a la pandemia no solo enjuicia decisiones concretas, sino que está reconstruyendo el modelo de distribución del poder en situaciones de crisis: quién decide, con qué norma, bajo qué controles y con qué límites materiales. En palabras de Miguel Ángel Presno Linera, *“el Tribunal Constitucional ha asumido en este proceso una función de reordenación del sistema de garantías constitucionales en situaciones de emergencia que va más allá del enjuiciamiento de actos concretos, contribuyendo a fijar los parámetros dentro de los cuales el poder puede actuar legítimamente en el futuro”*<sup>24</sup>. La pandemia no solo planteó un conflicto entre salud pública y libertad, sino también una crisis de articulación institucional dentro del Estado autonómico y una prueba de resistencia para las garantías propias del Estado de Derecho.

---

<sup>24</sup>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 las crisis de salud pública*, Dykinson, Madrid, 69-76, p. 75.

## **4. LA LIBRE CIRCULACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN EL CONTEXTO DEL ESTADO DE ALARMA**

### **4.1. Configuración constitucional del derecho a la libre circulación**

La libertad de circulación constituye uno de los derechos fundamentales que integran el estatuto básico de libertad de la persona en el ordenamiento constitucional español. Su reconocimiento aparece en el artículo 19 de la Constitución Española, que atribuye a los españoles el derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional, así como a entrar y salir de España en los términos que la ley establezca. En este sentido, Luis María Díez-Picazo ha precisado que *“la libertad de circulación no es solo una libertad negativa de movimiento, sino que comprende también una dimensión positiva de acceso al territorio y de permanencia en él, resultando indispensable para el ejercicio efectivo de los demás derechos fundamentales”*<sup>25</sup> No se trata, por tanto, de una facultad meramente administrativa o instrumental, sino de una posición jurídica de especial relevancia constitucional, estrechamente conectada con el libre desarrollo de la personalidad, con la autonomía individual y con la posibilidad efectiva de participar en la vida social, económica y familiar.

Desde la perspectiva dogmática, el artículo 19 CE incluye en realidad varias facultades diferenciadas: la libertad de circulación por el territorio nacional, la libertad de residencia, el derecho de entrada en España y el derecho de salida del territorio nacional (STC 72/2005, de 4 de abril, y STC 146/2006 de 8 de mayo). Aunque todas ellas se agrupan bajo una misma formulación constitucional, no presentan necesariamente el mismo alcance ni se proyectan de igual manera sobre los poderes públicos. En todo caso, sí comparten una idea central: el Estado no puede imponer, como regla general, inmovilizaciones territoriales, confinamientos o prohibiciones generales de desplazamiento sin una cobertura normativa suficiente y sin respetar las exigencias propias del Estado de Derecho.

---

<sup>25</sup>Díez-Picazo, L. M. (2008). “Sistema de derechos fundamentales, 3.ª ed.”, Thomson-Civitas, Madrid, p. 254.

Ahora bien, como sucede con la generalidad de los derechos fundamentales, la libre circulación no tiene un carácter absoluto. Puede ser objeto de limitaciones cuando exista una finalidad constitucionalmente legítima, la medida esté prevista en una norma habilitante suficiente y se respeten los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Esta afirmación resulta especialmente importante en el ámbito de la salud pública, donde el ordenamiento admite restricciones dirigidas a evitar riesgos graves para la colectividad. Sin embargo, la posibilidad de limitar el derecho no equivale a reconocer una disponibilidad plena del mismo por parte de los poderes públicos. La Constitución impone un marco material y formal que no puede ser sobrepasado, ni siquiera en contextos de crisis.

Además, la libre circulación presenta una dimensión estructural en el Estado autonómico. El artículo 139.2 CE dispone que *“ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas en todo el territorio español”*. Este precepto refuerza la idea de unidad del espacio jurídico nacional y proyecta una garantía adicional frente a restricciones territoriales descoordinadas o fragmentarias. Por ello, cualquier intervención pública sobre la movilidad debe examinarse no solo desde la óptica del artículo 19 CE, sino también desde la lógica de cohesión territorial y de igualdad básica en el disfrute de los derechos.

#### **4.2. La libre circulación en el marco del derecho de excepción**

El análisis de la libre circulación durante la pandemia exige situar este derecho dentro del sistema constitucional de los estados excepcionales. El artículo 116 CE, desarrollado por la Ley Orgánica 4/1981, establece tres figuras diferenciadas: estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio. Cada una de ellas responde a una lógica distinta de intensidad y a un diferente grado de afectación sobre los derechos fundamentales. Pedro Cruz Villalón ha sintetizado esta gradación señalando que *“la escala de los estados excepcionales no es arbitraria, sino que refleja una ponderación constitucional entre la magnitud de la amenaza y la intensidad de las potestades que el ordenamiento pone a disposición del poder público”*

*para hacerle frente*”<sup>26</sup>. Esta premisa rige con toda su intensidad cuando está en juego la libertad de circulación del artículo 19 CE.

En el caso del estado de alarma, la Ley Orgánica 4/1981 lo prevé, entre otros supuestos, para crisis sanitarias tales como epidemias<sup>27</sup>. Esta previsión convierte al estado de alarma en el instrumento constitucional naturalmente pensado para una emergencia sanitaria como la provocada por la COVID-19. Sin embargo, que el supuesto habilitante encaje en la figura no significa que cualquier medida quede automáticamente legitimada. El propio diseño constitucional parte de que el estado de alarma permite restricciones relevantes, pero no autoriza la suspensión general de derechos fundamentales en los términos previstos para el estado de excepción o el de sitio.

En este punto adquiere especial importancia la distinción entre limitación y suspensión. La Constitución contempla en su artículo 55 CE la posibilidad de suspensión de determinados derechos, pero reserva esa posibilidad a los estados de excepción y sitio. Carlos Garrido López ha precisado a este respecto que *“la suspensión implica la supresión temporal del derecho como tal, de modo que el ciudadano queda privado de la protección que el ordenamiento ordinariamente le ofrece, mientras que la limitación, aunque intensa, deja subsistente la posición jurídica fundamental del titular y se somete en todo caso al principio de proporcionalidad”*<sup>28</sup>. De ello se desprende que el estado de alarma puede comportar restricciones intensas, incluso severas, pero no puede vaciar por completo el contenido esencial del derecho ni sustituir su ejercicio ordinario por un sistema de autorizaciones excepcionales para desplazarse. Dicho de otro modo, la alarma no puede convertirse

---

<sup>26</sup>Cruz Villalón, P. (1984). “Estados excepcionales y suspensión de garantías”, *Tecnos*, Madrid, p. 94.

<sup>27</sup> En concreto, el artículo 4.b) de la Ley Orgánica 4/1981 contempla las “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves” como presupuesto habilitante para la declaración del estado de alarma.

<sup>28</sup>Garrido López, C. (2020). “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos”. *Teoría y Realidad Constitucional*, (46), 371-402, p. 395.

materialmente en un estado de excepción sin asumir las garantías reforzadas que constitucionalmente acompañan a este último.

La relevancia de este marco es evidente en relación con la libre circulación. Si las medidas adoptadas consisten en limitar horarios, condicionar determinados desplazamientos o restringir movimientos en zonas concretas por razones justificadas, la intervención puede seguir moviéndose dentro del terreno de la limitación. Pero si la regla general pasa a ser la prohibición de circular y la autorización solo subsiste para supuestos tasados y excepcionales, el problema constitucional deja de ser cuantitativo y pasa a ser cualitativo: ya no se discute únicamente la intensidad de la restricción, sino el cambio de naturaleza de la posición jurídica del ciudadano.

#### **4.3. La afectación de la libre circulación durante la pandemia de COVID-19**

La declaración del primer estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020 supuso la implantación de un régimen de restricción de la movilidad desconocido hasta entonces en la experiencia constitucional española. La regla general pasó a ser la permanencia en el domicilio, permitiéndose únicamente determinados desplazamientos tasados, como la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad, la asistencia a centros sanitarios, el desplazamiento al lugar de trabajo en determinados sectores o la atención a personas vulnerables. La circulación dejó así de configurarse como una libertad general para convertirse en una actividad excepcionalmente permitida bajo causa justificada. Sobre esta mutación del régimen ordinario de la libertad de circulación durante el confinamiento, Juan Fernando Durán Alba nos plantea una serie de incógnitas, que: *“No son ni mucho menos reflexiones concluyentes”*. La cuestión es la siguiente: *“¿realmente las restricciones impuestas a la libertad de circulación han supuesto una suspensión del derecho con contravención del artículo 55.1 CE? A falta aún de que el Tribunal Constitucional se pronuncie, pueden hacerse algunas reflexiones sustentadas en determinar el enfoque correcto para aproximarse a esta cuestión. La “sensación” de que hemos tenido suspendida la libertad de circulación es consecuencia, creo, de una perspectiva que se ubica en la intensidad, en el alcance de la restricción. Ayunos –afortunadamente– de praxis sobre el*

*estado de excepción es inevitable, hasta cierto punto, que surja la pregunta: ¿qué mayor restricción que la padecida hasta el momento, en relación con la libertad de circulación, serían posibles para referirse en rigor a un supuesto de suspensión? No considero que la respuesta arroje resultados satisfactorios, mover la aguja, si se me permite la expresión, hacia la suspensión o hacia la restricción se antoja una operación poco objetiva y localizada en un terreno donde los matices correrían el riesgo de deslucir la necesaria certeza en la materia”.<sup>29</sup>*

Desde un punto de vista material, esta transformación tuvo una incidencia directa sobre el contenido del artículo 19 CE. No solo se restringió la circulación por vías y espacios públicos, sino que también se vio condicionada la libertad de residencia en su dimensión práctica, ya que durante semanas se impidió en la práctica desarrollar decisiones ordinarias de desplazamiento, estancia o cambio temporal de domicilio. A ello se añadió la restricción de entrada y salida en distintos ámbitos territoriales, así como una intensa actividad de control policial y sancionador dirigida a asegurar el cumplimiento del confinamiento.

El segundo estado de alarma, declarado por el Real Decreto 926/2020, presentó una configuración distinta. En esta fase no se reprodujo el confinamiento domiciliario general del primer momento, pero sí se articularon medidas con incidencia directa sobre la movilidad, entre ellas la limitación de la circulación nocturna, las restricciones de entrada y salida de comunidades autónomas o ámbitos territoriales inferiores y los límites a la permanencia de grupos de personas. Aunque el grado de afectación fue menor que en marzo de 2020, siguió planteándose el problema constitucional relativo a la suficiencia del estado de alarma como cobertura normativa de restricciones especialmente intensas.

---

<sup>29</sup> Durán Alba, J. F. (2020). “Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis Covid-19”. *Diario La Ley*, (9612).

La pandemia puso así de manifiesto que la libre circulación fue uno de los derechos más directamente comprometidos por la gestión de la emergencia. A diferencia de otros derechos cuya afectación era indirecta o derivada, la movilidad quedó situada en el centro mismo de la estrategia normativa de contención del virus. Precisamente por ello, el debate constitucional no podía resolverse apelando de manera genérica a la gravedad de la crisis sanitaria. Era necesario determinar con precisión si las medidas adoptadas se mantenían dentro del ámbito de una limitación admisible o si, por el contrario, alteraban la estructura del derecho hasta el punto de hacerlo irreconocible en su ejercicio ordinario.

#### **4.4. La respuesta del Tribunal Constitucional: la STC 148/2021 y sus consecuencias**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021 constituye la resolución central para comprender el encaje constitucional de las restricciones a la libre circulación adoptadas durante el primer estado de alarma. En ella, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de determinados apartados del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, al considerar que el régimen de confinamiento domiciliario general no había supuesto una mera limitación del derecho de circulación, sino una suspensión material del mismo, incompatible con la figura del estado de alarma. Tomás de la Quadra-Salcedo Janini ha valorado este pronunciamiento señalando que *“la STC 148/2021 introduce un criterio de control de gran alcance: el examen de la intensidad material de las restricciones con independencia de la forma jurídica empleada, obligando a reconstruir la doctrina constitucional sobre los estados excepcionales sobre bases más sólidas”*<sup>30</sup>.

La importancia de esta sentencia reside en que desplaza el centro del debate desde la finalidad legítima de la medida hacia su verdadera estructura jurídica. El Tribunal no niega la gravedad de la emergencia sanitaria ni la necesidad de adoptar respuestas contundentes.

---

<sup>30</sup>de la Quadra-Salcedo Janini, T. (2024). “El control de constitucionalidad del estado de alarma. ¿Una oportunidad para desarrollar una correcta teoría general de los derechos fundamentales?”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 10, 271-322, p. 301.

Lo que afirma es que, aun en ese contexto, la Constitución no permite prescindir de la tipología de los estados excepcionales ni de las garantías asociadas a cada uno de ellos. Según esta lógica, el problema no estriba en que la restricción fuera intensa, sino en que sustituyó el esquema normal del derecho por otro inverso: la libertad de circulación dejó de ser la regla y pasó a ser una excepción justificada por causas concretas (STC 148/2021, de 14 de julio).

Este razonamiento tiene consecuencias de gran alcance. En primer lugar, reafirma que la arquitectura constitucional de la excepcionalidad no puede flexibilizarse hasta el punto de permitir que una figura jurídicamente menos intensa soporte medidas propias de otra más gravosa. En segundo lugar, obliga a reconocer que el control constitucional de una emergencia no se agota en verificar la existencia de una causa legítima, sino que debe extenderse al examen del instrumento jurídico empleado y a la correspondencia entre medida y título habilitante. Y, en tercer lugar, establece una doctrina especialmente relevante para futuras crisis: cuanto más general, intensa y prolongada sea la afectación de la movilidad, más difícil resultará justificarla dentro del marco del estado de alarma.

No obstante, la STC 148/2021 no cerró por completo la discusión doctrinal. Parte de la doctrina y algunos votos particulares cuestionaron que la categoría de suspensión pudiera aplicarse con tanta rotundidad a una situación de emergencia sanitaria, advirtiendo del riesgo de dejar al Estado sin instrumentos eficaces de reacción. Desde esta posición se defendía que la gravedad extraordinaria de la pandemia permitía entender las medidas como limitaciones muy intensas, pero todavía reconducibles al estado de alarma. Con todo, al margen de estas discrepancias, la sentencia fijó una línea interpretativa clara: el confinamiento general domiciliario, tal y como fue configurado en marzo de 2020, excedió los límites constitucionales del estado de alarma.

#### 4.5. Valoración crítica y proyección para futuras crisis

La experiencia de la pandemia demuestra que la libre circulación ocupa una posición decisiva en el equilibrio entre seguridad colectiva y libertad individual. Su restricción puede resultar, en ciertos contextos, constitucionalmente legítima e incluso necesaria. Sin embargo, precisamente por su relevancia estructural, cualquier limitación intensa exige una justificación reforzada y una cobertura normativa especialmente rigurosa. En este ámbito no basta con invocar la urgencia o la utilidad sanitaria de la medida; es imprescindible que el ordenamiento ofrezca un cauce adecuado y constitucionalmente correcto para adoptarla.

Desde una perspectiva crítica, la principal lección que deja este episodio es que el ordenamiento español llegó a la pandemia con un diseño insuficientemente preciso para afrontar restricciones masivas de la movilidad durante periodos prolongados; tal y como subraya Vicente Álvarez García *“Pero un problema jurídico de difícil solución en el que incurre esta mayoría jurisdiccional es el siguiente: la Sentencia considera que el confinamiento total es contrario al art. 19 CE porque supone una suspensión de la libertad de circulación. Considera, a renglón seguido, que el estado de excepción sí permite esta suspensión. El problema viene después, cuando la decisión constitucional reseñada indica que: “Adicionalmente, tal vaciamiento de este derecho comporta, como insoslayable corolario, la amputación material de la posibilidad, constitucionalmente protegida por el juego combinado de los artículos 21.1 y 18 CE, de mantener reuniones privadas, por razones familiares o de amistad, incluso en la esfera doméstica” (FJ 5). Dicho en otros términos, el confinamiento también es contrario al art. 18 CE (debe entenderse que al art. 18.1 -esto es, al derecho a la intimidad personal y familiar-). Y aquí está la cuestión irresoluble: el art. 18.1 CE no es un derecho que pueda ser objeto de suspensión ni con la aplicación del estado de excepción, ni siquiera con el estado de sitio.”*<sup>31</sup>. La Ley Orgánica 4/1981 había sido concebida para emergencias extraordinarias, pero no desarrollaba con claridad el catálogo de

---

<sup>31</sup> Álvarez García, V. (2021). “Los errores de diseño del derecho de necesidad para la lucha contra las pandemias y algunas claves para su reordenación futura.” *Teoría y Realidad Constitucional*, (47).

medidas admisibles ni ofrecía criterios suficientemente concretos para distinguir entre limitación y suspensión en una crisis sanitaria de gran escala. Esa indeterminación normativa favoreció que el conflicto acabara trasladándose al Tribunal Constitucional, que hubo de resolver ex post un problema que probablemente requería una respuesta legislativa más clara ex ante.

Asimismo, la libre circulación mostró de manera muy visible la tensión entre unidad y descentralización en el Estado autonómico. Las restricciones territoriales, los cierres perimetrales y la delegación de facultades a autoridades autonómicas evidenciaron la necesidad de articular mejor la coordinación entre los distintos niveles de poder. La movilidad de los ciudadanos no puede depender de un mosaico inestable de decisiones territoriales carentes de una base normativa uniforme y suficientemente precisa. Cuando está en juego un derecho fundamental de esta naturaleza, la seguridad jurídica y la previsibilidad institucional adquieren una relevancia todavía mayor.

En definitiva, el estudio de la libre circulación durante la pandemia confirma una idea central para este trabajo: las situaciones de crisis no suspenden la Constitución, sino que exigen aplicarla con mayor rigor. Como ha concluido Miguel Ángel Presno Linera, *“la excepcionalidad sanitaria no puede convertirse en una licencia para prescindir de las exigencias formales y materiales del Estado de Derecho; antes al contrario, son precisamente esas exigencias las que permiten distinguir una respuesta constitucional legítima de una mera concentración de poder sin controles suficientes”*<sup>32</sup>. La protección de la salud pública es, sin duda, un fin constitucional legítimo de primer orden. Pero ese fin no autoriza a desdibujar la diferencia entre los distintos estados excepcionales ni a alterar sin más el régimen de garantías de los derechos fundamentales. La experiencia vivida obliga,

---

<sup>32</sup>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 las crisis de salud pública*, Dykinson, Madrid, 69-76, p. 74.

por ello, a repensar el marco normativo para futuras emergencias, de forma que el Estado pueda reaccionar con eficacia sin comprometer la coherencia del sistema constitucional.

## **5. EL DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD EN EL CONTEXTO DEL ESTADO DE ALARMA**

### **5.1. La posición constitucional del derecho a la libertad y a la seguridad**

El derecho a la libertad y a la seguridad, reconocido en el artículo 17 de la Constitución Española, ocupa una posición central dentro del sistema de derechos fundamentales. Su relevancia constitucional no deriva únicamente de la protección que ofrece frente a detenciones arbitrarias o privaciones ilegítimas de libertad, sino también de su función estructural como garantía básica frente al poder público. En un Estado social y democrático de Derecho, la libertad personal no representa solo un ámbito individual de autonomía, sino también un límite material a la actuación de los poderes del Estado.

El artículo 17 CE se proyecta, en primer lugar, sobre la prohibición de privaciones de libertad no previstas legalmente y, en segundo término, sobre la exigencia de que toda restricción de la libertad personal se someta a estrictas garantías normativas, judiciales y procedimentales. De este modo, la libertad y la seguridad aparecen constitucionalmente unidas: la primera asegura la protección del individuo frente a injerencias indebidas, mientras que la segunda garantiza que cualquier intervención pública sobre esa esfera se produzca con base legal suficiente y bajo control institucional efectivo.

Esta conexión resulta especialmente importante en contextos de crisis, donde la presión de la urgencia puede favorecer interpretaciones expansivas de las potestades estatales. Precisamente por ello, el derecho a la libertad y a la seguridad adquiere una dimensión reforzada en situaciones excepcionales. Cuanto mayor es la intensidad de la intervención pública, mayor debe ser también el rigor con el que se preservan las garantías constitucionales que acompañan al artículo 17 CE. En términos de Luis Aguiar de Luque, *“los derechos fundamentales se convierten en el termómetro más preciso del grado de respeto a la dignidad humana y al Estado de Derecho en situaciones en que la tentación de*

*sacrificarlos en aras de la utilidad colectiva es mayor*”<sup>33</sup>. Precisamente por ello, la excepcionalidad no elimina el derecho; al contrario, obliga a extremar la cautela en su protección.

En el marco de la pandemia, este derecho no fue el más visible en el debate público, protagonizado sobre todo por la libertad de circulación del artículo 19 CE. Sin embargo, la gestión de la emergencia sanitaria planteó también interrogantes relevantes desde la óptica del artículo 17 CE, especialmente en relación con el confinamiento domiciliario, las actuaciones de control por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad y la extensión de potestades públicas de vigilancia y coerción en nombre de la protección de la salud colectiva.

## **5.2. Libertad personal y de circulación: una distinción constitucional necesaria**

Uno de los problemas más relevantes surgidos durante la pandemia fue la tendencia a confundir la libertad personal del artículo 17 CE con la libertad de circulación del artículo 19 CE. Aunque ambos derechos están conectados, responden a lógicas constitucionales distintas y tutelan bienes jurídicos diferentes. Como ha precisado Luis María Díez-Picazo, *“la libertad personal protege frente a las privaciones de libertad, entendidas como inmovilizaciones físicas del individuo, mientras que la libertad de circulación garantiza la posibilidad de moverse por el territorio y fijar la propia residencia”*<sup>34</sup>.

Esta distinción no es meramente terminológica, sino decisiva para el análisis del estado de alarma. No toda limitación de movimientos constituye una privación de libertad en el sentido del artículo 17 CE. El hecho de que una persona no pueda desplazarse libremente por el territorio no implica automáticamente que haya sido privada de libertad en sentido constitucional estricto. Para que exista una verdadera afectación del artículo 17 CE debe apreciarse una sujeción física o una inmovilización de tal intensidad que el individuo quede

---

<sup>33</sup>Aguiar de Luque, L. (1993). “Los límites de los derechos fundamentales”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (14), 9-34, p. 12.

<sup>34</sup>Díez-Picazo, L. M. (2008). “Sistema de derechos fundamentales, 3.<sup>a</sup> ed.,” *Thomson-Civitas*, Madrid, p. 253.

materialmente impedido de decidir sobre su propia disponibilidad corporal fuera de los cauces legalmente previstos.

No obstante, la línea divisoria no siempre resulta sencilla. Durante el confinamiento domiciliario general decretado en el primer estado de alarma, la restricción de movimientos alcanzó un grado de intensidad extraordinario <sup>35</sup>. El ciudadano quedó obligado a permanecer en su domicilio, salvo en supuestos excepcionales tasados por la norma. Aunque el debate constitucional principal se articuló en torno al artículo 19 CE, parte de la doctrina advirtió que una medida de esta naturaleza rozaba también, al menos indirectamente, el ámbito de protección del artículo 17 CE, en la medida en que imponía una sujeción espacial generalizada de extraordinaria intensidad.

Sin embargo, desde un punto de vista técnico-constitucional, parece más correcto situar el núcleo del problema en la libertad de circulación que en la libertad personal. El confinamiento domiciliario no equivalió, en sentido estricto, a una detención, arresto o internamiento individualizado acordado por autoridad competente conforme a un procedimiento legal específico. Se trató más bien de una restricción general y normativa de la movilidad, dirigida al conjunto de la población. Aun así, la experiencia demuestra que, cuando las limitaciones del artículo 19 CE alcanzan un grado extremo, la proximidad material con la libertad personal del artículo 17 CE obliga a realizar una interpretación especialmente prudente y garantista.

---

<sup>35</sup> El régimen general de permanencia en el domicilio fue establecido por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

### 5.3. Los límites de intervención sobre la libertad individual.

La Constitución española prevé mecanismos de reacción frente a situaciones extraordinarias en el artículo 116 CE, desarrollado por la Ley Orgánica 4/1981. El estado de alarma constituye la figura constitucional prevista para hacer frente, entre otros supuestos, a crisis sanitarias graves<sup>36</sup>. Ahora bien, el hecho de que una emergencia sanitaria justifique la activación del estado de alarma no significa que este permita alterar sin límites el régimen de garantías de la libertad individual. Carlos Garrido López ha advertido con claridad que *“el estado de alarma no es un estado sin derechos ni un estado en el que los derechos puedan limitarse sin sujeción a los principios de necesidad y proporcionalidad que en todo caso los informan”*<sup>37</sup>. Esta premisa resulta capital para entender los márgenes dentro de los cuales puede operar el poder público durante la emergencia.

Desde esta perspectiva, el derecho a la libertad y a la seguridad funciona como un parámetro especialmente exigente de control. El estado de alarma puede habilitar restricciones importantes sobre determinadas actividades y derechos, pero no autoriza privaciones generales de libertad personal al margen de los cauces constitucionales ordinarios. La Constitución reserva la suspensión de ciertos derechos fundamentales a los estados de excepción y sitio, y esa reserva actúa como límite frente a una posible expansión material del poder ejecutivo en situaciones de emergencia.

Durante la pandemia, la intervención pública se tradujo en órdenes generales de permanencia en el domicilio, controles policiales de desplazamientos, propuestas de sanción por incumplimiento de las limitaciones impuestas y refuerzo de los mecanismos de vigilancia del espacio público. En este contexto, Alba Nogueira López señaló que *“el recurso al derecho de excepción terminó siendo la vía elegida para dar cobertura jurídica a*

---

<sup>36</sup> Así resulta del artículo 116 CE y de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que contempla expresamente las crisis sanitarias, tales como epidemias, como supuesto habilitante del estado de alarma.

<sup>37</sup> Garrido López, C. (2020). “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos”. *Teoría y Realidad Constitucional*, (46), 371-402, p. 388.

*intervenciones que, por su intensidad, difícilmente podían encontrar acomodo en la legislación sanitaria ordinaria, generando con ello una profunda incertidumbre sobre la validez de las medidas adoptadas*<sup>38</sup>. Aunque el fundamento principal de estas medidas descansaba en la necesidad de contener la propagación del virus, su aplicación mostró hasta qué punto la actuación del Estado podía aproximarse a zonas sensibles del estatuto constitucional de la libertad personal.

La gran cuestión fue, por tanto, si el estado de alarma estaba siendo utilizado exclusivamente como instrumento de limitación de actividades o si, en la práctica, se convertía en un mecanismo de constricción intensa de la libertad individual sin las garantías propias de figuras constitucionalmente más gravosas. Esta preocupación resulta especialmente relevante en un contexto como el posterior a la pandemia, en el que una de las principales tareas del constitucionalismo consiste precisamente en evaluar si los instrumentos excepcionales fueron empleados dentro de sus márgenes legítimos o si, por el contrario, dejaron al descubierto déficits de diseño normativo y de control institucional.

#### **5.4. La seguridad como garantía frente a la arbitrariedad en contextos de crisis**

El artículo 17 CE no protege solo la libertad, sino también la seguridad. Esta segunda dimensión del derecho no debe entenderse en sentido policial o de orden público, sino como garantía jurídica frente a la arbitrariedad de los poderes públicos. Como recuerdan el conglomerado de autores de la obra *“Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978”*, *“la seguridad que garantiza el artículo 17 CE es ante todo seguridad jurídica frente al poder: la certeza de que ninguna privación de libertad se producirá fuera de los casos previstos en la ley y con las garantías que esta establece”*<sup>39</sup>. La seguridad constitucional implica previsibilidad normativa, control judicial, determinación

---

<sup>38</sup>Nogueira López, A. (2020). “Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 22-31, p. 27.

<sup>39</sup>Bastida Freijedo, F. J., Villaverde Menéndez, I., Requejo Rodríguez, P., Presno Linera, M. Á., Aláez Corral, B., y Fernández Sarasola, I. (2004). *“Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978”*, Tecnos, Madrid, p. 100.

legal suficiente y protección frente a decisiones discrecionales que afecten de manera intensa a la esfera individual.

En el contexto del estado de alarma, esta idea adquiere una importancia decisiva. La crisis sanitaria exigió respuestas rápidas, pero la rapidez no puede confundirse con indeterminación normativa. Cuando se adoptan medidas que restringen de forma severa la capacidad de actuación de los ciudadanos, el principio de seguridad jurídica exige que dichas medidas estén formuladas con claridad, que su duración sea precisa, que sus límites sean cognoscibles y que existan cauces efectivos para controlar su aplicación.

La pandemia puso de manifiesto algunas deficiencias en este plano. En palabras de Miguel Ángel Presno Linera, *“la emergencia sanitaria dejó al descubierto la insuficiencia de los mecanismos ordinarios de garantía de los derechos para hacer frente a intervenciones masivas y prolongadas sobre las libertades individuales, generando espacios de incertidumbre normativa difícilmente compatibles con las exigencias del Estado de Derecho”*<sup>40</sup>. Ello no solo afectó a la certeza del ciudadano sobre qué conductas estaban permitidas o prohibidas, sino también a la previsibilidad del ejercicio de las potestades de control por parte de las autoridades. En un Estado constitucional, la seguridad a la que se refiere el artículo 17 CE exige justamente lo contrario: que toda intervención intensa sobre la libertad esté rodeada de claridad legal y de mecanismos de revisión suficientemente accesibles.

Por ello, la relación entre libertad y seguridad en tiempos de crisis no puede interpretarse como una oposición entre libertad individual y seguridad colectiva. Desde la perspectiva constitucional, la seguridad también protege al individuo frente al exceso de poder. Esta idea resulta esencial para una valoración crítica de la gestión jurídica de la pandemia: no basta con que la actuación pública persiga un fin legítimo; es necesario,

---

<sup>40</sup>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 las crisis de salud pública*, Dykinson, Madrid, 69-76, p. 72.

además, que lo haga sin erosionar las garantías que definen la posición del ciudadano frente al Estado.

### **5.5. La proyección del artículo 17 CE en la crisis pospandémica**

La etapa posterior a la pandemia obliga a releer el artículo 17 CE desde una perspectiva más amplia. La principal enseñanza de este periodo no es que se produjera una suspensión formal generalizada del derecho a la libertad personal, sino que la emergencia sanitaria tensionó sus contornos y evidenció la necesidad de distinguir con mayor precisión entre restricción de la movilidad, limitación de actividades y auténtica afectación de la libertad individual. María Isabel Álvarez Vélez ha subrayado a este respecto que *“la pandemia ha evidenciado que nuestro sistema constitucional carece de respuestas suficientemente articuladas para situaciones en las que el Estado necesita actuar de forma masiva y prolongada sobre las libertades individuales sin incurrir en la suspensión formal de las mismas”*<sup>41</sup>. Esta reflexión abre la vía para pensar en un desarrollo normativo más preciso del derecho de excepción.

Este balance resulta especialmente relevante para futuras crisis. El constitucionalismo de la pospandemia debe evitar dos riesgos opuestos. El primero consiste en trivializar la intensidad de las medidas excepcionales y asumir que la gravedad de la situación basta por sí sola para justificar cualquier forma de constricción sobre la esfera individual. El segundo radica en identificar automáticamente toda restricción intensa con una privación de libertad en sentido estricto, lo que impediría al Estado reaccionar eficazmente ante emergencias reales. Entre ambos extremos, el reto consiste en reconstruir criterios jurídicos claros, capaces de preservar tanto la eficacia de la acción pública como las garantías esenciales del artículo 17 CE.

En este sentido, parece necesario reforzar tres ideas. En primer lugar, que el estado de alarma no puede convertirse en una cláusula general de ampliación de potestades

---

<sup>41</sup>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*, (112), 13-79, p. 49.

gubernativas sobre la libertad individual. En segundo término, que la seguridad constitucional exige una base normativa clara y una delimitación precisa de las facultades de intervención (STC 70/2022, de 2 de junio). Y, en tercer lugar, que el control parlamentario y jurisdiccional no constituye un obstáculo para la gestión de la crisis, sino una condición indispensable para su legitimidad constitucional.

Así entendida, la crisis tras la pandemia ha dejado una lección de fondo: el derecho a la libertad y a la seguridad no desaparece en la excepción, sino que se convierte en uno de los principales criterios para medir si el Estado ha reaccionado dentro de los límites de la Constitución. La fortaleza del orden constitucional no se comprueba solo cuando protege derechos en tiempos de normalidad, sino sobre todo cuando es capaz de preservarlos precisamente en los momentos de mayor presión institucional.

## **5.6. Consideración final: libertad, seguridad y calidad democrática tras la pandemia**

La relación entre el derecho a la libertad y a la seguridad y el estado de alarma permite extraer una conclusión general sobre la experiencia constitucional de la pandemia. Las crisis extraordinarias revelan siempre una tensión entre eficacia y garantía, entre la necesidad de actuar con rapidez y la obligación de respetar el marco constitucional. Paloma Biglino Campos y Juan Fernando Durán Alba han puesto de relieve que *“la pandemia ha demostrado que la viabilidad de un sistema constitucional no depende solo de su capacidad para reaccionar ante las crisis, sino también de su aptitud para mantener los mecanismos de control del poder en condiciones de excepcionalidad sostenida”*<sup>42</sup>. Sin embargo, en un Estado de Derecho esa tensión no puede resolverse mediante la simple subordinación de la libertad a la razón de urgencia.

La protección de la salud pública constituye, sin duda, un objetivo constitucional legítimo y de gran relevancia. Pero su defensa no puede descansar en una dilución progresiva

---

<sup>42</sup>Biglino Campos, P., y Durán Alba, F. (dirs.). (2020). “Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada”, *Fundación Manuel Giménez Abad*, Zaragoza, p. 18.

de las garantías que protegen al ciudadano frente al poder. En este punto, Tomás de la Quadra-Salcedo Janini ha concluido que *“la crisis sanitaria ofrece una oportunidad para reconstruir, sobre bases más sólidas, la teoría general de los derechos fundamentales en condiciones de emergencia, precisando las condiciones bajo las cuales el poder puede actuar y los límites que en ningún caso puede franquear”*<sup>43</sup>. Cuando la actuación del Estado se intensifica, el parámetro de control debe intensificarse también.

Por ello, el estudio del derecho a la libertad y a la seguridad en el contexto del estado de alarma no solo sirve para analizar lo ocurrido durante la pandemia, sino también para valorar la calidad democrática del sistema constitucional en el escenario posterior. La verdadera resiliencia constitucional no consiste en disponer de poderes excepcionales cada vez más amplios, sino en contar con instituciones capaces de responder a la crisis sin vaciar de contenido las garantías fundamentales que justifican la existencia misma del Estado constitucional (STC 183/2021, de 27 de octubre).

---

<sup>43</sup>de la Quadra-Salcedo Janini, T. (2024). “El control de constitucionalidad del estado de alarma. ¿Una oportunidad para desarrollar una correcta teoría general de los derechos fundamentales?”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 10, 271-322, p. 305.

## 6. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha tenido como objetivo principal examinar si el estado de alarma, tal y como fue configurado y aplicado durante la crisis sanitaria de la COVID-19, constituyó un instrumento constitucional adecuado para responder a una emergencia de gran intensidad sin desbordar los límites propios del Estado de Derecho. A partir de ese objetivo general, el estudio ha perseguido también finalidades más concretas: delimitar el marco constitucional del derecho de excepción, analizar la incidencia de las medidas adoptadas sobre determinados derechos fundamentales, estudiar la doctrina del Tribunal Constitucional y valorar críticamente las insuficiencias normativas e institucionales reveladas por la pandemia. Desde esta perspectiva, la principal contribución del trabajo consiste en mostrar que la crisis no puede entenderse únicamente como un problema coyuntural de gestión política o sanitaria, sino como un episodio que obligó a redefinir los contornos constitucionales del poder excepcional en España.

Una primera conclusión que se desprende del análisis es que la pandemia confirmó la utilidad del estado de alarma como mecanismo constitucional de reacción inmediata ante una situación extraordinaria, pero al mismo tiempo evidenció su insuficiencia para sostener, durante un periodo prolongado, un régimen de restricciones intensas y generalizadas sobre derechos fundamentales. El problema no radicó en la existencia misma de una respuesta excepcional, sino en la falta de correspondencia entre la intensidad material de determinadas medidas y el instrumento jurídico elegido para sustentarlas. De este modo, el trabajo aporta una idea central: la constitucionalidad de la actuación pública en contextos de crisis no depende solo de la legitimidad del fin perseguido, sino también de la adecuación entre la medida adoptada, el título habilitante utilizado y las garantías constitucionales exigibles en cada caso.

En relación con el objetivo de delimitar el marco jurídico del derecho de excepción, el estudio permite afirmar que la pandemia puso a prueba la operatividad real del artículo 116 CE y de la Ley Orgánica 4/1981. Lejos de mostrar la inutilidad de estas normas, la experiencia ha demostrado que siguen ofreciendo una arquitectura válida, pero necesitada de

una actualización interpretativa y legislativa. La contribución del trabajo en este punto consiste en defender que el principal déficit no fue la inexistencia de herramientas constitucionales, sino la imprecisión del desarrollo normativo y la insuficiente concreción del alcance de las medidas admisibles en crisis sanitarias. La indeterminación del régimen jurídico favoreció que parte del conflicto se trasladara ex post al Tribunal Constitucional, cuando en realidad muchas de las dudas más graves deberían haber sido resueltas ex ante por el legislador.

En cuanto al análisis de la jurisprudencia constitucional, el trabajo sostiene que su aportación más relevante no reside solo en la declaración de inconstitucionalidad de medidas concretas, sino en la reconstrucción de un criterio general de control del poder excepcional. La STC 148/2021 ocupa un lugar central en este proceso, porque introduce una delimitación decisiva entre limitación y suspensión material de derechos, obligando a interpretar con mayor rigor la intensidad de las restricciones que el estado de alarma puede soportar. La relevancia de esta doctrina no se agota en el primer confinamiento, sino que proyecta efectos estructurales sobre futuras situaciones de emergencia. La aportación del presente estudio ha consistido en situar esa jurisprudencia dentro de un marco más amplio, mostrando que el problema no fue exclusivamente dogmático, sino también institucional: la crisis puso en cuestión el equilibrio entre Ejecutivo, Parlamento, jurisdicción constitucional y Estado autonómico.

Respecto del objetivo específico de analizar la afectación de la libertad de circulación, el trabajo concluye que este derecho fue el núcleo material del conflicto constitucional durante la pandemia. La investigación realizada permite sostener que las restricciones impuestas en el primer estado de alarma alteraron de forma radical la posición jurídica ordinaria del ciudadano, al sustituir una libertad general de desplazamiento por un sistema de salidas causalizadas y excepcionalmente permitidas. La contribución de este apartado no se limita a reiterar la doctrina constitucional, sino que consiste en resaltar que la libertad de circulación debe ser entendida como un elemento estructural del estatuto de libertad personal dentro del Estado constitucional y del modelo territorial del artículo 139 CE. De este modo, el trabajo subraya que las restricciones a la movilidad no solo afectan a una facultad

individual, sino también a la unidad del espacio jurídico nacional y a la coherencia del sistema de distribución territorial del poder.

Por lo que se refiere al derecho a la libertad y a la seguridad del artículo 17 CE, el estudio ha permitido matizar una cuestión que con frecuencia ha sido tratada de forma confusa en el debate público y doctrinal: no toda restricción intensa de la movilidad puede calificarse automáticamente como privación de libertad en sentido constitucional estricto. La contribución principal del trabajo en este punto consiste en diferenciar técnicamente entre la libertad personal del artículo 17 CE y la libertad de circulación del artículo 19 CE, evitando tanto su identificación simplista como su separación absoluta. El análisis muestra que, aunque el núcleo del problema constitucional se situó en el artículo 19 CE, determinadas medidas adoptadas durante la pandemia obligan a leer el artículo 17 CE como una garantía adicional frente a la expansión de potestades coactivas del poder público. Especialmente relevante resulta aquí la dimensión de la seguridad entendida no como orden público, sino como previsibilidad normativa y protección frente a la arbitrariedad, aspecto que la experiencia pandémica colocó en primer plano.

Otra conclusión importante del trabajo es que la pandemia no reveló solo un conflicto entre salud pública y derechos fundamentales, sino también una crisis de articulación territorial del poder. El examen del primer y del segundo estado de alarma permite apreciar dos modelos distintos de respuesta: uno basado en una centralización intensa y otro apoyado en la delegación hacia las comunidades autónomas. Ninguno de los dos resolvió plenamente el problema. El primero mostró dificultades para integrar la realidad de un sistema sanitario descentralizado; el segundo suscitó dudas acerca de la densidad normativa de la delegación y del alcance real del control parlamentario. La aportación del trabajo ha sido identificar que una de las cuestiones constitucionales más relevantes de la pospandemia no consiste solo en determinar qué medidas pueden adoptarse, sino también quién debe adoptarlas, con qué cobertura jurídica y bajo qué mecanismos de responsabilidad política y control jurisdiccional.

Desde el punto de vista metodológico y sustantivo, este trabajo también aporta una lectura de la pandemia como “prueba de resistencia” del Estado constitucional. Esa expresión

no pretende sugerir que el sistema fracasara por completo, sino que los acontecimientos pusieron de manifiesto zonas de fricción entre legalidad, eficacia, descentralización y tutela de derechos que en situaciones ordinarias permanecen menos visibles. La principal enseñanza que se extrae es que el constitucionalismo no se debilita por reconocer la necesidad de poderes excepcionales, pero sí se pone en riesgo cuando esos poderes se utilizan sin una delimitación precisa de sus presupuestos, su alcance y sus controles. Así, la contribución del trabajo consiste en defender una concepción exigente del derecho de excepción: no como espacio de relajación de garantías, sino como ámbito en el que estas deben operar con una intensidad reforzada.

En relación con los objetivos prácticos y prospectivos del estudio, puede concluirse que la experiencia de la pandemia justifica una reforma o, al menos, una clarificación legislativa de notable alcance. No se trata necesariamente de alterar la Constitución, sino de desarrollar con mayor precisión la legislación orgánica y sanitaria para evitar que futuras crisis vuelvan a resolverse mediante soluciones normativamente ambiguas. El trabajo propone, en este sentido, cuatro líneas de mejora: en primer lugar, una definición más clara del catálogo de medidas admisibles en cada tipo de emergencia; en segundo término, un refuerzo del control parlamentario, especialmente en las prórrogas prolongadas; en tercer lugar, una delimitación más precisa del papel de las comunidades autónomas en la adopción y ejecución de medidas restrictivas; y, por último, una protección reforzada de los derechos fundamentales más expuestos, entre ellos la libertad de circulación y la libertad y seguridad personales. La aportación del trabajo no consiste solo en identificar carencias, sino en mostrar el sentido constitucional de su posible corrección.

En definitiva, la conclusión general que ofrece este estudio es que la crisis de la COVID-19 no suspendió la vigencia de la Constitución, pero sí obligó a reinterpretar su eficacia en circunstancias extremas. El estado de alarma fue indispensable como herramienta de reacción, pero su aplicación puso de manifiesto que la legitimidad constitucional de la excepción exige algo más que necesidad política o utilidad material: exige precisión normativa, adecuación institucional y respeto estricto de las garantías. La contribución de este trabajo ha sido precisamente ordenar ese problema desde una perspectiva constitucional,

integrando la dimensión del derecho de excepción, la afectación de derechos fundamentales, el papel del Tribunal Constitucional y la tensión territorial del Estado autonómico. Por ello, puede afirmarse que la principal aportación del estudio no es solo describir lo sucedido, sino ofrecer una interpretación crítica de sus consecuencias y señalar, desde el propio sistema constitucional, los criterios que deberían orientar la respuesta jurídica ante futuras emergencias.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

### **I. LEGISLACIÓN**

- Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE núm. 134, de 5 de junio de 1981).
- Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública (BOE núm. 102, de 29 de abril de 1986).
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE núm. 102, de 29 de abril de 1986).
- Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (BOE núm. 240, de 5 de octubre de 2011).
- 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 (BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020).
- 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 (BOE núm. 282, de 25 de octubre de 2020).
- 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 (BOE núm. 291, de 4 de noviembre de 2020).
- Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del

estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre (BOE núm. 107, de 5 de mayo de 2021).

## **II. JURISPRUDENCIA**

- Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1981).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 98/1986, de 10 de julio (BOE núm. 175, de 23 de julio de 1986).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 341/1993, de 18 de noviembre (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1993).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 72/2005, de 4 de abril (BOE núm. 108, de 6 de mayo de 2005).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 146/2006, de 8 de mayo (BOE núm. 137, de 9 de junio de 2006).
- Auto del Tribunal Constitucional 7/2012, de 13 de enero (BOE núm. 33, de 8 de febrero de 2012).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril (BOE núm. 140, de 10 de junio de 2016).
- Auto del Tribunal Constitucional 40/2020, de 30 de abril.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio (BOE núm. 188, de 7 de agosto de 2021).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2021, de 5 de octubre (BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 2021).

- Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2021).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2022, de 2 de junio (BOE núm. 159, de 4 de julio de 2022).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2023, de 9 de febrero (BOE núm. 61, de 13 de marzo de 2023).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 166/2023, de 22 de noviembre (BOE núm. 11, de 12 de enero de 2024).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 136/2024, de 5 de noviembre (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2025).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 95/2025, de 10 de abril (BOE núm. 114, de 12 de mayo de 2025).

### III. DOCTRINA

#### A. Libros y monografías

- BASTIDA FREIJEDO, F. J., VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M. Á., ALÁEZ CORRAL, B., & FERNÁNDEZ SARASOLA, I. (2004). “Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978”. *Tecnos*.
- BIGLINO CAMPOS, P. y DURÁN ALBA, F. (dirs.) (2020): “Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada”, *Fundación Manuel Giménez Abad*, Zaragoza.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1984): “Estados excepcionales y suspensión de garantías”, *Tecnos*, Madrid.

- DÍEZ-PICAZO, L. M. (2008): “Sistema de derechos fundamentales, 3ª ed.”, *Thomson-Civitas*, Madrid.
- TUDELA ARANDA, J. (coord.) (2021): “Estado autonómico y Covid-19: un ensayo de valoración general”, *Fundación Manuel Giménez Abad*, Zaragoza.

### B. Artículos y capítulos

- AGUIAR DE LUQUE, L. (1993). “Los límites de los derechos fundamentales”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (14), 9-34.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2021): “Los errores de diseño del derecho de necesidad para la lucha contra las pandemias y algunas claves para su reordenación futura”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 47, pp. 311-348.
- 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*, núm. 112, pp. 13-79.
- CARMONA CUENCA, E. (2020): “Los derechos fundamentales en el estado de alarma. La crisis sanitaria de la COVID-19 en España”, en *BARCELÓ ROJAS, D. et al. (coords.), Covid-19 y parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., pp. 287-316.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2024): “El control de constitucionalidad del estado de alarma. ¿Una oportunidad para desarrollar una correcta teoría general de los derechos fundamentales?”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 10, pp. 271-322.
- DURÁN ALBA, J. F. (2020). “Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis Covid-19”. *Diario La Ley*, (9612).

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. (2021): “Las emergencias constitucionales no regladas o insuficientemente regladas: una aproximación teórico-práctica”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, pp. 495-524.
- GARRIDO LÓPEZ, C. (2020): “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 46, pp. 371-402.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2020): “Confinar el coronavirus: entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 86-87, pp. 22-31.
- PRESNO LINERA, M. A. (2020): “Estado de alarma y sociedad del riesgo global”. en ATIENZA MACÍAS, E. y RODRÍGUEZ AYUSO, J. F. (dirs.), *Las respuestas del derecho a las crisis de salud pública*, Dykinson, Madrid, pp. 55-86.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO. (1983) “Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad.” *Revista de Derecho político (UNED)*. Págs. 170-178
- VIDAL PRADO, C. (2021): “Herramientas jurídicas frente a situaciones de emergencia sanitaria. ¿Hasta dónde se pueden limitar derechos sin recurrir a la excepcionalidad constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, pp. 265-296.