

SUSPENSIÓN DE DERECHOS Y ESTADOS EXCEPCIONALES EN ESPAÑA

Isabel M. Giménez Sánchez
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid
Subdirectora de la Revista General de Derecho Constitucional

1. Situación histórica y el supuesto habilitante del estado de alarma

Sin duda, la declaración del estado de alarma mediante el [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo](#), marcó un hito en la historia constitucional española. La pandemia de COVID-19 impuso una situación de crisis sanitaria sin precedentes, cuya gestión requirió la adopción de medidas extraordinarias que suponían la limitación de derechos fundamentales, como la libertad de circulación y de reunión. Si bien estas decisiones fueron eficaces en términos epidemiológicos, también suscitaron una controversia jurídica que evidenció las inconsistencias en la interpretación del alcance del supuesto de hecho habilitante del estado de alarma¹.

Desde la perspectiva normativa, el [artículo 116 CE](#) y su desarrollo a través de la [Ley Orgánica 4/1981 \(LOEAES\)](#) establecen tres estados excepcionales: alarma, excepción y sitio, para cada uno de los cuales se define un supuesto habilitante y una gradación en las competencias asignadas al Gobierno y en la virtualidad de limitación de derechos fundamentales. De conformidad con dicha normativa, el estado de alarma permite limitaciones, pero no la suspensión de derechos, mientras que la suspensión solo es admisible en los estados de excepción o sitio.

Por lo que respecta a los supuestos de hecho a los que se refieren, el artículo 4 LOEAES, establece que el estado de alarma se declara en situaciones de emergencia que no comprometen directamente el orden constitucional, pero que requieren medidas extraordinarias para restaurar la normalidad. Entre los supuestos habilitantes específicos

¹ La experiencia española con el derecho de excepción ha sido muy limitada, probablemente influido por nuestra historia reciente. Así las cosas, el único precedente de estado de alarma (de los de excepción y sitio ni siquiera había) era el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. Y ya en aquel supuesto se cuestionó la idoneidad de su encaje en dicha categoría.

se encuentran: catástrofes naturales (inundaciones, terremotos, incendios), crisis sanitarias graves (epidemias, contaminaciones), paralización de servicios públicos esenciales que afecten gravemente a la comunidad o situaciones de desabastecimiento grave de productos de primera necesidad.

Por su parte, el estado de excepción, regulado el artículo 13 LOEAES, tiene como supuesto habilitante las situaciones que afectan gravemente al orden público o al funcionamiento normal de las instituciones democráticas. En este caso, las medidas pueden incluir la suspensión de derechos fundamentales, pero no todos, sino solo los específicamente enumerados en la ley (inviolabilidad del domicilio, libertad de expresión y comunicación, libertad de circulación). En suma, la suspensión está condicionada por la necesidad de proteger el orden constitucional frente a amenazas que lo pongan en riesgo directo, como insurrecciones o conflictos armados.

En este sentido, un primer problema se plantea a la hora de delimitar el supuesto de hecho habilitante en cada uno de los supuestos. El Tribunal Constitucional, en la [STC 148/2021](#) de 14 de julio define el orden público como un concepto que incluye no solo elementos políticos, sino también aspectos básicos de la vida social y económica. Esta interpretación –no respaldada en ninguna jurisprudencia anterior– le permite justificar la aplicación del estado de excepción a cualquier alteración significativa de la normalidad constitucional (García, Ortiz, 2023). Esta interpretación, sin embargo, se separaba claramente de la versión clásica asumida por la doctrina, ya desde los años 80, que iba en el sentido de identificar este tipo de crisis con amenazas de tipo político social (Cruz Villalón, 1984). Asimismo, tampoco parecía casar con la propia naturaleza de la crisis sanitaria².

No obstante, el principal problema interpretativo relativo a la aplicación del Derecho de excepción en este supuesto radicaba en determinar si las medidas adoptadas durante una

² “Para que se cumpliera el presupuesto de hecho previsto en esta disposición, que habilitaría la declaración del estado de excepción, tales alteraciones graves del orden (público) constitucional deberían derivarse directamente de la situación fáctica a la que hubiera que enfrentarse, no de las medidas adoptadas por el Gobierno.

Dicho de otro modo, no es la pandemia de coronavirus la que, por sí misma, trae consigo una alteración grave del orden (público) constitucional, sino que, por el contrario, son las medidas excepcionales adoptadas por el Gobierno para hacer frente a esa pandemia mediante la declaración del estado de alarma las que, en su caso, traen consigo dicha alteración, en relación, por ejemplo, con el libre ejercicio de ciertos derechos y libertades de los ciudadanos o con el normal funcionamiento de las instituciones democráticas.” (Arroyo Gil, 2020).

emergencia, particularmente aquellas que restringen derechos fundamentales, podían enmarcarse en el estado de alarma o bien requerían la declaración del estado de excepción. Este dilema se hizo patente durante la pandemia de COVID-19, cuando el confinamiento domiciliario y la restricción generalizada de la movilidad fueron cuestionados como incompatibles con el marco del estado de alarma. El Tribunal Constitucional, en la anteriormente citada sentencia 148/2021, declaró que el confinamiento domiciliario impuesto durante el estado de alarma constituía una suspensión encubierta de la libertad de circulación, lo que excedía las competencias previstas para este estado. El Tribunal basó su decisión en un criterio de intensidad, argumentando que las restricciones adoptadas no podían considerarse limitaciones, sino que alcanzaban el nivel de suspensión, permitido únicamente en el estado de excepción.

La doctrina ha señalado varias objeciones respecto de esta interpretación:

- 1) Su rigidez normativa: en tanto que la decisión del TC subrayaría la rigidez de la LOEAES, al no permitir una respuesta flexible ante situaciones que requieren medidas rigurosas pero no justifican plenamente la declaración de un estado de excepción (De la Quadra Salcedo Janini, 2024).
- 2) Su interpretación de la suspensión de derechos a partir de un criterio de intensidad: Este enfoque, basado en la gravedad o extensión de las restricciones, ha sido calificado como arbitrario, al carecer de una base normativa clara en la LOEAES y dificultar la delimitación entre limitaciones y suspensiones (Doménech Pascual, 2021).
- 3) La inseguridad jurídica que genera: La falta de un criterio claro ha generado incertidumbre sobre cuándo y cómo puede utilizarse el estado de alarma (López Basaguren, 2022).

Ciertamente, la aplicación posterior de esta jurisprudencia también ha sido objeto de debate. Tras las sentencias del TC relativas a la pandemia, el estado de alarma no se ha vuelto a emplear, incluso en situaciones que podrían haberlo justificado, como la crisis del volcán de La Palma en septiembre de 2021 o la DANA en Valencia hace unos meses. Esto parece confirmar las advertencias formuladas en votos particulares de la STC 148/2021, que alertaron sobre la posible paralización de este instrumento constitucional debido a la falta de criterios claros por parte del TC³.

³ Vid. especialmente el voto particular de la magistrada M^a Luisa Balaguer a la STC 148/2021.

En otras palabras, la gestión del estado de alarma durante la pandemia y su reinterpretación jurisprudencial han evidenciado tanto la rigidez como las lagunas del marco normativo español en materia de derechos fundamentales. Asimismo, la ausencia de una doctrina clara por parte del TC no solo ha limitado la eficacia del estado de alarma como herramienta jurídica, sino que también ha subrayado la necesidad de una revisión legislativa y doctrinal que garantice un equilibrio entre eficacia y garantismo.

Desde una perspectiva doctrinal⁴, en España existe un amplio consenso en torno a la necesidad de mejorar la claridad normativa y la fundamentación teórica del derecho de excepción. Las críticas apuntan a la falta de coherencia en la jurisprudencia y en la aplicación de la LOEAES durante la pandemia, evidenciando la necesidad de una revisión legislativa y doctrinal. De otra parte, en cambio, existe una gran divergencia en cuanto al enfoque sobre los límites de las medidas excepcionales, pero muy especialmente sobre el propio concepto y alcance de la suspensión de derechos.

2. El concepto de suspensión de derechos y su evolución jurisprudencial

El concepto de suspensión de derechos fundamentales en el ámbito constitucional español se encuentra en el centro del debate jurídico generado por las SSTC [148/2021](#), [168/2021](#) y [183/2021](#), que analizaron las medidas adoptadas durante el estado de alarma y la reciente [STC 136/2024, de 5 de noviembre](#) – referida a la Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia—, en la que el Tribunal reconsidera su doctrina anterior relativa a la suspensión de derechos.

Como ya se indicó, la Constitución Española establece que la suspensión general de derechos fundamentales solo puede declararse bajo los estados de excepción y sitio ([artículo 55.1 CE](#)). Sin embargo, desde una perspectiva doctrinal, el concepto de suspensión de derechos dista mucho de ser pacífico, hasta el punto de haberse propuesto varias posibles interpretaciones en las décadas de vigencia de nuestro actual texto constitucional (Carmona Cuenca, 2021).

⁴ Aragón Reyes, Manuel; Canosa Usera, Raúl L.; Carmona Contreras, Ana M^a; Cruz Villalón, Pedro; Garrido López, Carlos; Presno Linera, Miguel Ángel; de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Tomás (2021): “Encuesta sobre el Derecho de excepción”, *Teoría y realidad constitucional*, 48, 15-99

En primer lugar, la teoría formalista parte de una definición estrictamente normativa de la suspensión de derechos, considerándola como un acto formal que implica la cesación temporal de la eficacia de un derecho fundamental (vid. la posición del abogado del Estado en la STC 148/2021). Este acto debe estar previsto explícitamente en el texto constitucional y requiere de una declaración formal que habilite esta suspensión, normalmente en el marco de los estados de excepción o sitio, como establece el artículo 55 CE (Aláez Corral, 2004). La principal virtud de esta teoría es la claridad y la seguridad jurídica que proporciona, al depender únicamente de la existencia de un marco normativo formalmente activado. Sin embargo, su limitación radica en la rigidez que implica al centrarse exclusivamente en los actos declarativos, sin atender a los efectos prácticos que las medidas puedan generar sobre los derechos afectados.

Por su parte, la teoría materialista propone que la suspensión de derechos no debe definirse por los actos formales que la habilitan, sino por los efectos reales que las medidas adoptadas tienen sobre el ejercicio de los derechos fundamentales (interpretación de la mayoría del Pleno en la STC 148/2021). Según esta visión, si una medida restringe *de facto* el contenido esencial de un derecho y lo elimina temporalmente, se estaría ante una suspensión, incluso aunque formalmente se la denomine “limitación”. Este enfoque, más centrado en los resultados prácticos, permite evaluar de manera más ajustada las consecuencias de las acciones del poder público. Asimismo, es la teoría más respetuosa con la teoría clásica del contenido esencial de los derechos, que funciona como un límite absoluto que no admite ponderación o sacrificio en aras de otros bienes o valores. Sin embargo, también plantea problemas importantes, ya que la intensidad de las medidas puede ser evaluada de manera subjetiva, lo que introduce inseguridad jurídica y dificulta la delimitación clara entre limitación y suspensión.

En tercer lugar, la teoría mixta o integradora busca superar las limitaciones de las aproximaciones anteriores combinando elementos tanto del enfoque formalista como del materialista. Según esta perspectiva, la suspensión de derechos debe comprenderse como una realidad compleja que incluye tanto un acto formal que la habilita como las consecuencias materiales que resultan de las medidas adoptadas (posición de la mayoría del Pleno en la STC 136/2024). De esta manera, se considera que una suspensión no solo requiere una cesación temporal del derecho por medio de un marco formal

específico, sino también una alteración sustancial de su contenido esencial. Este enfoque intenta ofrecer una visión más equilibrada, garantizando la seguridad jurídica al tiempo que se presta atención a los efectos prácticos. Además, facilita una interpretación más coherente y ajustada a los principios constitucionales, aunque su complejidad podría dificultar su aplicación práctica.

Por último, la teoría de los límites inherentes o límites naturales (De la Quadra-Salcedo Janini, 2024) plantea una visión alternativa según la cual ciertos derechos fundamentales incluyen en su diseño constitucional unos límites intrínsecos que pueden activarse en situaciones de crisis. Esta teoría considera que estos límites permiten adaptar el ejercicio de los derechos a las necesidades excepcionales sin necesidad de recurrir a una suspensión formal. Bajo esta perspectiva, las restricciones severas en contextos de emergencia no se perciben como suspensiones propiamente dichas, sino como manifestaciones excepcionales de los propios límites de los derechos. Aunque este enfoque tiene la ventaja de minimizar la necesidad de activar mecanismos formales complejos, también es criticado por abrir la puerta a posibles abusos, ya que podría justificar restricciones sin un control riguroso ni un marco normativo específico que limite su aplicación.

3. Necesidad de un concepto de suspensión de derecho que permita la utilización del estado de alarma

Como se expuso anteriormente, el TC, en la STC 148/2021, declaró inconstitucional el confinamiento domiciliario impuesto durante el estado de alarma, al considerar que excedía las restricciones permitidas en un estado de alarma y se asemejaron más a una suspensión de derechos (concretamente, de la libertad de circulación (artículo 19 CE)), lo que habría requerido el estado de excepción. Este fallo introdujo además una categoría intermedia de “limitación extraordinaria”, carente de respaldo normativo alguno, a medio camino entre la suspensión y la limitación, que no encuentra respaldo en la normativa vigente. En este fallo, el TC adoptó un criterio de “intensidad” para diferenciar entre limitaciones y suspensiones de derechos, un enfoque que ha sido duramente criticado, ya que, al margen de su utilidad pragmática, carece de coherencia teórica y compromete la seguridad jurídica. Así, se ha argumentado que el criterio de

intensidad carece de una base normativa clara y genera inseguridad jurídica, pues deja en manos de interpretaciones subjetivas la delimitación de los poderes del Gobierno en situaciones excepcionales. No obstante, el aspecto más criticable, sin duda, de las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en 2021 fue su falta de coherencia y el no establecer criterios claros, lo que ha generado inseguridad jurídica (López Basaguren, 2021).

La STC 148/2021, aunque buscaba preservar los principios del Estado de derecho, ha sido criticada especialmente por no ofrecer soluciones prácticas para abordar emergencias futuras. Y ello porque, en el fondo, el problema interpretativo no es meramente técnico, sino que refleja una tensión subyacente entre eficacia y garantismo (Velasco Caballero, 2021): por un lado, el estado de alarma está diseñado para proporcionar una respuesta rápida y efectiva ante emergencias; por otro, el marco constitucional impone límites estrictos a la afectación de derechos fundamentales, especialmente respecto a su suspensión. Sin embargo, la falta de una delimitación precisa ha llevado a debates polarizados sobre si las medidas adoptadas en casos concretos deben considerarse excesivas o insuficientes. El Tribunal Constitucional, al enfatizar un criterio de intensidad sin fundamentación normativa, no solo había limitado la aplicabilidad del estado de alarma, sino que dejaba sin resolver el dilema entre limitación y suspensión de derechos, perpetuando una ambigüedad que sigue afectando la gestión de futuras emergencias.

Precisamente, la evolución hacia la STC 136/2024, de 5 de noviembre muestra un intento de corregir estas inconsistencias. En esta sentencia, el TC abordó nuevamente el concepto de suspensión en el contexto de medidas excepcionales, pero adoptó una postura más prudente. En lugar de recurrir al criterio de intensidad, el tribunal analizó las medidas desde el principio de proporcionalidad, lo que marcó un cambio de enfoque respecto a la jurisprudencia previa (De la Quadra Salcedo Janini, 2024). Sin embargo, esta rectificación no ha resuelto completamente las dudas sobre el alcance y los límites de la suspensión, dejando abierta la posibilidad de interpretaciones contradictorias en el futuro, al tiempo que deja sin resolver el alcance del contenido esencial de los derechos.

Es evidente que la redacción actual de la LOAES no permite afrontar las situaciones derivadas de una pandemia global como fue la del COVID-19, que lamentablemente tiene muchas probabilidades de volver a repetirse en un futuro no demasiado lejano, por

lo que sería aconsejable una actualización normativa que permitiera dotarse de las herramientas necesarias⁵. Pero mientras eso ocurre, el supuesto habilitante del estado de alarma debería interpretarse de manera flexible, permitiendo respuestas proporcionales y adaptadas a la naturaleza de cada crisis, sin que esta flexibilidad implique sacrificar la seguridad jurídica ni la claridad normativa.

Y, en todo caso, el concepto de suspensión de derechos en el Derecho constitucional español requiere una revisión doctrinal y jurisprudencial que clarifique sus contornos y garantice una aplicación coherente (Garrido López, 2020), pero sobre todo, que le dote de una seguridad jurídica de la que actualmente adolece. Solo así se podrá garantizar que las respuestas excepcionales a crisis no comprometan los principios fundamentales del Estado de derecho.

BIBLIOGRAFIA

Aragón Reyes, Manuel; Canosa Usera, Raúl L.; Carmona Contreras, Ana M^a; Cruz Villalón, Pedro; Garrido López, Carlos; Presno Linera, Miguel Ángel; de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Tomás (2021): “Encuesta sobre el Derecho de excepción”, *Teoría y realidad constitucional*, 48, 15-99

Arroyo Gil, Antonio (2021). “El derecho a circular libremente en tiempos de pandemia”, *AFDUAM*, número extraordinario, 87-108.

(2020). “¿Estado de alarma o estado de excepción?”, *Agenda Pública*, 12 de abril de 2020. <https://agendapublica.es/noticia/13608/estado-alarma-estado-excepcion>

Aláez Corral, Benito (2004): “El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales”, en López Guerra, Luis y Espín Templado, Eduardo (coords.): *La defensa del estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 233-246.

Carmona Cuenca, Encarnación (2021). “Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales ¿limitación o suspensión?”, *UNED. Revista de Derecho Político*, 112, septiembre-diciembre, 13-42

⁵ “La necesidad de actualizar nuestro ordenamiento para hacer frente a epidemias no es algo que se limite a la legislación de excepción o a la propia normativa sanitaria para situaciones especiales (Ley Orgánica 3/1986) sino que también se advierte, entre otros ámbitos, en el Derecho electoral y en el parlamentario: en el primero para articular las reformas que garanticen el pleno ejercicio del derecho de voto en contextos pandémicos y en el segundo para regular legislativa y reglamentariamente la sustitución temporal de los cargos representativos en los casos, entre otros, de bajas temporales por enfermedad o incapacidad”. Presno Linera, 2021: 191.

Cruz Villalón, Pedro (1984). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Tecnos, Madrid, 1984.

De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Tomás (2024). “Estado de alarma y libertades: restricción, limitación, privación o suspensión de derechos”, en Estado de alarma y Constitución, Díez-Picazo Giménez, Gema y Sala Galvañ, Sara (coords), *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 13-110.

De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás (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*, 1 10, 271-322.

Doménech, Gabriel (2021). “La doctrina Humpty Dumpty del concepto de suspensión de derechos”, *Almacén d Derecho*, 15 de noviembre, <https://almacenederecho.org/la-doctrina-humpty-dumpty-del-concepto-de-suspension-de-derechos>

García Ortiz, Adrián (2023). “El orden público en tiempos de crisis. Un análisis crítico del empleo de la categoría de orden público en la respuesta del Tribunal Constitucional a la pandemia de la COVID-19”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 25,161-183.

Garrido López, Carlos (2020). “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 46, 371-402.

López Basaguren, Alberto (2022). “El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica: (comentario a las SSTC 148, 163 y 183/2021)”, *Revista española de derecho constitucional*, 125, 237-282.

López Nieto, Yolanda (2024). “El régimen jurídico de la libre circulación: conceptualización del derecho a propósito del confinamiento domiciliario contemplado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo”, *Revista general de derecho constitucional*, 40.

Presno Linera, Miguel Ángel (2021). “El estado de alarma en crisis”, *Revista de las Cortes Generales*, 111, 127-169.

Velasco Caballero, Francisco (2021). “Problemas argumentales en la STC sobre el estado de alarma”, <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2021/07/28/problemas-argumentales-en-la-stc-sobre-el-estado-de-alarma-i/>

Las páginas web han sido consultadas por última vez con fecha de 21 de enero de 2025.