

## Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre

### **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD 5342-2020**

El recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, se dirige contra determinados preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-Cov-2 y los Reales Decretos de prórroga. Fundamentalmente, se dirige contra tres aspectos básicos abordados por la declaración del estado de alarma para la gestión de la COVID-19 del mes de octubre de 2020 y que se cuestionan en el recurso. A partir de estos tres elementos procederemos a comentar la sentencia referida y los votos particulares formulados frente al fallo mayoritario:

1. Preceptos que designan autoridades competentes delegadas y les atribuyen potestades tanto de restricción de las libertades de circulación y reunión en espacios públicos, privados y de culto, como de flexibilización de las limitaciones establecidas en el decreto de declaración del estado de alarma: arts. 2.2 y 3 (autoridades competentes delegadas) y 5 a 10 del Real Decreto 926/2020 (derechos fundamentales que sufren limitaciones).

El estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020 preverá que los presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla sean autoridades competentes delegadas habilitadas para dictar órdenes, resoluciones y disposiciones para aplicar las limitaciones previstas en los preceptos impugnados, dentro de los márgenes otorgados por el natural legislador de excepción en el estado de alarma, que es el Gobierno de la Nación. Estas medidas consistirán fundamentalmente en:

- Art. 5: limitación de la libertad deambulatoria (art. 19 CE) en horario nocturno, entre el período comprendido entre las 11 de la noche y las 6 de la mañana. Aquí, como ocurría con el art. 7 del Real Decreto 463/2020, la limitación del ejercicio del derecho será la regla general y su ejercicio, precisamente, será excepción (para hacer uso de las actividades consideradas como imprescindibles). Con la única diferencia de que durante el día sí se podrá circular por las vías y espacios públicos. En este sentido, el presidente de la comunidad autónoma podría determinar la hora de comienzo y fin de la restricción en el periodo referido, pudiendo adelantarla hasta las 10 o retrasar hasta las 12 de la noche su inicio o adelantar su fin hasta las 5 o retrasarlo hasta las 7 de la mañana.
- Art. 6: limitación de circulación para la entrada y salida en las comunidades autónomas, salvo para desplazamientos considerados imprescindibles y adecuadamente

justificados por alguno de los motivos previstos: asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios; cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales, etc. Además, se contempla una habilitación de los presidentes autonómicos para limitar la entrada y salida de personas en ámbitos inferiores al de la comunidad autónoma (salvo para circular en tránsito).

- Art. 7: limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, que «quedará condicionada a que no se supere el número máximo de seis personas, salvo que se trate de convivientes y sin perjuicio de las excepciones que se establezcan en relación a dependencias, instalaciones y establecimientos abiertos al público. La permanencia de grupos de personas en espacios de uso privado quedará condicionada a que no se supere el número máximo de seis personas, salvo que se trate de convivientes». Pudiendo determinarse además que el número sea inferior a seis personas, salvo que se trate de convivientes.
- Art. 8: limitación a la permanencia de personas en lugares de culto, sin que dicha limitación afecte en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa.

Dichas medidas tendrán eficacia en el territorio autonómico cuando así lo determinen los presidentes autonómicos, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, en la relación de cogobernanza que el Gobierno había ideado, a través del Consejo Interterritorial de Salud (art. 13). Pudiendo, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el mismo, modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas previstas en los artículos 6, 7 y 8, con el alcance y ámbito territorial que determine. En la STC 183/2021 se recupera la doctrina introducida en la STC 148/2021 sobre la limitación y/o suspensión de derechos fundamentales: «Dichas limitaciones deberán respetar, en todo caso, los principios de legalidad y proporcionalidad, ya que de lo contrario el derecho afectado quedaría inerte ante el poder público, y ya se ha dicho que ante el estado de alarma los derechos fundamentales subsisten» (F. J. 3.º). En cualquier caso, si la limitación general del art. 19 CE del Real Decreto 463/2020 fue una clara suspensión, aquí se desestima la pretensión de los recurrentes en torno a tal cuestión. La limitación de las personas en horario nocturno es precisamente una limitación y no una suspensión, al quedar intacta durante el día (F. J. 4.º). E, igualmente, se avalan el resto de las limitaciones, al estar ajustadas a la Constitución (FF. JJ. 5.º a 7.º).

Centrémonos pues en la delegación en favor de los presidentes de las comunidades autónomas de la gestión de la pandemia y sobre el control de las medidas. Lo que se conecta indiscutiblemente con la facultad de control político del Gobierno para la que está llamado constitucionalmente el Congreso de los Diputados en el estado de alarma. Pues los presidentes de las comunidades autónomas y sus gobiernos no se sujetan al control político del Congreso, sino a las respectivas asambleas legislativas. Pero, también, con la omisión que hace el Gobierno en relación con el marco constitucional de excepción, ya que se le encomienda ser la autoridad competente que debe

gestionar la crisis sanitaria que sirve de presupuesto habilitante para la declaración del estado de alarma (art. 7 LOAES). Ya que «se limita a establecer una delegación *in genere* a los presidentes de las comunidades autónomas [...], para revertir la situación de la pandemia» (F. J. 10.º). Esto es, que el Gobierno no ha cumplido con su función constitucional y, a mayores, el Congreso de los Diputados queda inhabilitado para controlar el estado de alarma al delegar el Gobierno en favor de los presidentes autonómicos.

A este respecto, la magistrada Balaguer Callejón, en su voto particular, expresa: «Si la finalidad de la declaración de cualquier estado de urgencia es adoptar medidas para recuperar lo antes posible el estado de normalidad constitucional, parece razonable sostener que tales medidas sean lo menos perturbadoras posible del modelo de distribución de poderes (horizontal, vertical y territorial) que se haya llegado a configurar en una situación de estabilidad constitucional». Y apunta que el desarrollo del Estado Autonómico hace imposible justificar el fallo mayoritario. Sin embargo, olvida que la LOAES parece restringir la actuación de los presidentes autonómicos a aquellos casos en que una crisis afecte a una comunidad autónoma en exclusiva o a parte de su territorio (art. 7 LOAES) y que, por otra parte, es lógico desde el punto de vista de la distribución competencial que sea el Estado quien busque un progreso en común para la superación de la crisis al tratarse de un problema que afecta a todos los territorios por igual y debe garantizarse cierta unidad en la gestión de la crisis. Es decir, sin perjuicio de que las comunidades autónomas hayan podido adoptar medidas en primera persona con base en la legislación sanitaria ordinaria, las relaciones entre discrecionalidad y control deben darse en todo caso entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, entre otras cosas por una interpretación sistemática del texto constitucional. Cuestiones estas aquí defendidas que, sin embargo, suponen la discrepancia del magistrado Conde-Pumpido Tourón, quien es taxativo al permitir la constitucionalidad de la delegación en favor de las autonomías: la LOAES «permite la delegación en los presidentes de las Comunidades Autónomas, tanto en el caso de estados de alarma territorializados como en el caso de estados de alarma que afecten a la totalidad del territorio»; lo que no es razonable apreciar desde el marco constitucional de excepción que busca una unidad de acción en manos de un claro designado para ello: el Gobierno de la Nación.

2. Extensión temporal de su prórroga: apartados 2, 4 y 5 de la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de igual fecha por el que el Pleno de la Cámara autorizó la prórroga del anterior estado de alarma.

En un sentido similar a lo que exponíamos anteriormente, el Congreso de los Diputados al haber otorgado la prórroga del estado de alarma por un plazo de seis meses (desde las 0:00 horas del 9 de noviembre hasta las 0:00 horas del día 9 de mayo de 2021), deja de cumplir con la función constitucional de control, al considerarle el art. 116.1 CE como el protagonista de esta.

Que la Constitución imponga un plazo de prórroga de un máximo de quince días para avalar la declaración original del estado de alarma y que contemple que sin

dicha autorización no puede prorrogarse la vigencia del mismo supone que la Constitución imponga al Congreso de los Diputados una función de control: a la hora de autorizar la prórroga, debe analizar las circunstancias concurrentes para su establecimiento y, en función de la valoración que haga de las mismas, podrá determinar o no como asumible la decisión política del Gobierno si no rechaza por extemporánea la situación de anormalidad alegada por quien ejerce como legislador de excepción, en función de cada caso en concreto. La prórroga no es sino un elemento de control que contempla un papel superior del Congreso frente al legislador de excepción y, por ello, el Congreso debe contar con la posibilidad de someter a una «nueva intervención decisoria cuando tenga lugar una eventual reiteración gubernamental de solicitud de autorización para el mantenimiento, mediante otra prórroga, del estado de alarma» (F. J. 8.º).

Como habíamos contemplado algunos desde el ámbito académico, es cierto que la LOAES no fija una duración cierta de las prórrogas. ¿Pero puede el Congreso establecer cualquier periodo para la prórroga que le solicite el Gobierno? Dice el Tribunal Constitucional que le preocupa «el excesivo período de duración de la prórroga autorizada, que privaría al Congreso de toda posibilidad de reconsideración periódica de la evolución del estado de alarma durante los seis meses de pervivencia del mismo; y, de otro lado, la falta de correspondencia de dicho período de tiempo con las medidas a aplicar para revertir la situación de grave alteración de la normalidad apreciada». Esto es, no puede considerarse como razonable desde un enfoque constitucional la fijación de una prórroga (de seis meses) que convierta la anormalidad en normalidad, pues no hay «certeza alguna acerca de qué medidas iban a ser aplicadas, cuándo iban a ser aplicadas y por cuánto tiempo serían efectivas en unas partes u otras de todo el territorio nacional al que el estado de alarma se extendió». No se trata tanto de la duración, sino la falta de justificación y el carácter «no razonable o infundado» de tal prórroga: «se acordó sin fundamento discernible y en detrimento, por ello, de la irrenunciable potestad constitucional del Congreso de los Diputados para decidir en el curso de la emergencia, a solicitud del Gobierno, sobre la continuidad y condiciones del estado de alarma» (F. J. 8.º).

Convendría realizar una crítica al voto particular del magistrado Conde-Pumpido Tourón, que entiende que la prórroga se ajusta a la Constitución: «El plazo de duración de la prórroga [...] satisface el juicio de proporcionalidad, al tratarse de un plazo cierto y ajustado a las circunstancias derivadas de la situación de emergencia provocada por la pandemia». Dice que el plazo no ha de entenderse rígido puesto que el Gobierno vendría obligado al levantamiento de la vigencia del estado de alarma prorrogado en cuanto la situación de crisis desapareciera («su desactivación debería ser automática en aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad»). Sin embargo, la actividad de control periódica del Congreso de los Diputados desaparece en relación con todo aquello que tenga que ver con la crisis si el Gobierno finalmente así lo decide, más allá de su control ordinario.

Y, en el mismo sentido, respecto del magistrado González Rivas, cuya opinión es que sí «existió una conexión razonable entre la duración prevista de seis meses y las circunstancias que concurrían en aquel momento histórico con la coyuntura de emergencia».

### 3. Régimen de rendición de cuentas establecido para su vigencia.

«En el transcurso de un episodio de grave alteración de la normalidad como es, en el caso de autos, el del estado de alarma declarado por causa de una pandemia, forma parte de los deberes del Ejecutivo el de rendir cuentas al Congreso de los Diputados de los datos y gestiones que aquél realice para combatir la situación de crisis e informar de la evolución de las medidas que esté aplicando para revertir aquella situación» (F. J. 9.º). El Gobierno, como legislador de excepción por su condición de autoridad competente (*cf.* art. 7 LOAES), rinde cuentas frente al Congreso de los Diputados facilitándole datos y el conocimiento suficiente del estado de la gestión de la crisis, ya sea por iniciativa propia o por requerimiento de la Cámara. No tendría sentido esta función de control sin que la Cámara estuviese informada de forma adecuada y suficiente sobre las medidas concretas que se iban tomando (F. J. 9.º) y, entre otras cosas, no lo estaba porque la potestad para determinar la concreción final de las medidas residía en los presidentes autonómicos; sin que le quedara margen para reorientar las medidas. Por mucho que se contemplara en el real decreto que el presidente del Gobierno y el ministro de Sanidad tuvieran la obligación de comparecer ante la Cámara, lo cual no ha sido estimado como inconstitucional.

Así, el Congreso de los Diputados «quedó privado primero, y se desapoderó después, de su potestad, ni suprimible ni renunciable, para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga acordada» (F. J. 10.º). Sería lo mismo decir que el Gobierno articuló un estado de alarma que se escapaba del control constitucional previsto en el art. 116 CE y, por otra parte, que el Congreso desertó de esa misma encomienda constitucional.

Sin embargo, a pesar de todo lo expuesto y avalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia, el expresidente González Rivas en su voto particular expone: «El Congreso de los Diputados no resultó privado de los instrumentos de fiscalización durante la vigencia del estado de alarma prorrogado», lo cual es una falacia. Pues, a pesar de que como dice el decreto de la prórroga no suponía una transferencia de la titularidad competencial sino una delegación, los efectos eran los mismos: las medidas concretas escapaban a su control y esto es innegable; a pesar de que en cualquier caso podía el Congreso ejercer su control sobre el Gobierno.

Sergio MARTÍN GUARDADO  
Investigador en Derecho Constitucional  
Universidad de Salamanca  
[martinguardado@usal.es](mailto:martinguardado@usal.es)