



NOTA INFORMATIVA Nº 107/2021

EL PLENO DEL TC ESTIMA PARCIALMENTE EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL GRUPO PARLAMENTARIO VOX CONTRA VARIOS PRECEPTOS DEL REAL DECRETO 926/2020 QUE DECLARA EL SEGUNDO ESTADO DE ALARMA

El Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario VOX contra varios preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el segundo estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el Covid; contra varios apartados de la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados y contra el art. 2, la disposición transitoria única y disposición final primera del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma por el Real Decreto 926/2020.

La sentencia, de la que ha sido ponente el magistrado Antonio Narváez, declara la inconstitucionalidad de la prórroga de los seis meses y el nombramiento de autoridades competentes delegadas fijada en la norma impugnada. En cambio, considera que es ajustado a la Constitución y, por tanto, no vulneran derechos fundamentales, la limitación de la circulación de personas en horario nocturno; la restricción de entrada y salida de personas en comunidades y ciudades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores; así como la limitación de la permanencia de grupos de personas tanto en espacios públicos/privados como en lugares de culto.

Respecto a la primera queja de los recurrentes, la prórroga se extendió desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 del día 9 de mayo de 2021. El Tribunal entiende que *“la determinación temporal de aquella prórroga de seis meses se realizó de un modo por entero inconsistente con el sentido constitucional que es propio del acto de autorización y sin coherencia alguna, incluso, con las razones que el Gobierno hizo valer para instar la prórroga finalmente concedida”*. Por tanto, no puede calificarse de razonable o fundada la fijación de la duración de una prórroga por tiempo de seis meses que el Congreso estableció sin 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.

La sentencia deja muy claro que la prórroga fue autorizada cuando las medidas limitativas de derechos incluidos en la solicitud no iban a ser aplicadas inmediatamente por el Gobierno, pues se supeditaba su puesta en práctica a lo que los presidentes de las comunidades autónomas así lo decidieran, por lo que aquella autorización se dio sin saber qué medidas se iban a aplicar para combatir la pandemia. Por ello, lo que merece censura constitucional no es la duración de la prórroga, por sí sola y sin más, sino el carácter no razonable o infundado, visto el Acuerdo adoptado por el Parlamento en su conjunto, de la decisión por la que se fijó tal plazo.

La exigencia constitucional del establecimiento de un plazo cierto para la prórroga quedó desvirtuada en este caso por la Cámara, que hizo propio, de manera automática, el propuesto por el Gobierno en una solicitud que no venía conectada a la aplicación de unas medidas que fueran a regir durante dicho período. Además, el control exigible al Congreso sobre la solicitud de autorización cursada por el Gobierno, ni se extendió a qué medidas eran aplicables ni tampoco a la correspondencia que debiera existir entre el periodo de prórroga de seis meses autorizado y las medidas que se deberían aplicar.

La segunda queja de los recurrentes se refiere a la designación de las autoridades competentes delegadas. La sentencia declara que esta decisión del Gobierno, avalada con su autorización por el Pleno del Congreso de los Diputados, contraviene lo dispuesto en la ley orgánica a la que reserva el art. 116.1 CE la regulación de los estados de crisis y las competencias y limitaciones correspondientes. Además, sus efectos jurídicos tampoco eran conciliables con las relaciones institucionales (Gobierno/Comunidades Autónomas) porque el primero acordó inicialmente la delegación sin reserva alguna de instrucciones, supervisión efectiva y eventual avocación del propio Gobierno y, con ocasión de autorizar la prórroga, tampoco el Congreso de los Diputados objetó aquella delegación *in genere* y sin establecer criterios relativos a lo que las autoridades delegadas pudieran actuar en sus respectivos territorios.

En este sentido, añade el Tribunal, el Congreso quedó privado primero, y se desapoderó después, de su potestad para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga de seis meses.

La sentencia subraya que *“quedó así cancelado el régimen de control que, en garantía de los derechos de todos, corresponde al Congreso de los Diputados bajo el estado de alarma. Control parlamentario que está al servicio, también, de la formación de una opinión pública activa y vigilante y que no puede en modo alguno soslayarse durante un estado constitucional en crisis”*.

Por lo que respecta a la limitación de la libertad de circulación de personas en horario nocturno (entre las 23:00 y las 6:00 horas) durante toda la vigencia del estado de alarma, el Tribunal entiende que dicha limitación *“debe reputarse como una medida adecuada para combatir aquella evolución negativa de la pandemia, pues se hizo frente a una situación de riesgo que había sido detectada como favorecedora de los contagios, la de los encuentros sociales producidos en aquellas horas de la noche del tiempo anterior al estado de alarma”*. Además, *“es proporcionada a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo y de interés general para la comunidad social como era el de la preservación de la vida”*. La sentencia expresa, también, las diferencias que ha apreciado entre el confinamiento general acordado durante el primer estado de alarma y el que se acordó durante el segundo, limitado tan sólo a horas de la noche, de menor actividad social y laboral. De ahí que haya apreciado que, en este caso hubo tan sólo limitación y no suspensión del ejercicio del derecho.

El Tribunal también avala la constitucionalidad de la limitación de entrada y salida de personas en comunidades y ciudades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores, subrayando, igualmente, las diferencias existentes entre la situación del primer estado de alarma respecto del segundo, con apoyo en las mismas razones. La sentencia destaca que dicha medida ha superado el test de proporcionalidad, ya que *“resultó adecuada porque era apta para dar cumplimiento a una finalidad legítima como era la de reducir sustancialmente la movilidad del virus”* y *“necesaria para hacer frente a las constatadas mutaciones del virus y a su creciente propagación, como también al previsible incremento de la presión asistencial y hospitalaria”*.

Asimismo la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados y en lugares de culto se considera como una medida necesaria y adecuada con los mismos argumentos citados anteriormente.

La sentencia cuenta con el voto particular formulado por el Presidente Juan José González Rivas, quien considera razonable la conexión que existió entre la duración de la prórroga del estado de alarma de seis meses, explicitada en el Real Decreto 926/2020, y las circunstancias que concurrían en ese momento histórico con la coyuntura de emergencia sanitaria. A su juicio, el Congreso de los Diputados no resultó privado de los instrumentos de fiscalización durante la vigencia del estado de alarma prorrogado. Además, el decreto que autorizaba la prórroga no ejercitó una transferencia de titularidad atributiva de competencias, sino una mera delegación, manteniendo los controles propios de la autoridad delegante que era el Gobierno y que podía revocar en cualquier momento.

Para el Presidente, el marco general fijado en los textos normativos aplicables, sujetos a constante variabilidad (índices y estadísticas diarias) ofrecieron suficiente certeza y seguridad jurídica a los destinatarios de las medidas. Es más, dicha seguridad jurídica resultaba incrementada dado que la eficacia de la medida no podrá ser inferior a siete días naturales (art. 9 RD 926/2020) y conforme a la posibilidad de que el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud establezca índices de referencia y criterios de valoración del riesgo, que predetermina en cierto modo las decisiones de las autoridades competentes para aplicar el decreto de alarma.

En definitiva, González Rivas resalta que tanto la prorrogabilidad del estado de alarma como la actuación de las autoridades delegadas fue constitucional, o subsidiariamente, susceptible de una interpretación conforme a la Constitución.

La sentencia también incluye un voto particular formulado por el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos en el que discrepa con la decisión adoptada y con su fundamentación tanto en relación con el punto de partida sustantivo y dialéctico como respecto al contenido de la argumentación. Por lo que se refiere al punto de partida sustantivo, si bien aprecia ciertas matizaciones en la opinión mayoritaria que intentan separarse de la jurisprudencia establecida en la STC 148/2021, en que se resolvió la impugnación de la declaración del primer estado de alarma, sobre la consideración constitucional del denominado “toque de queda”, se reafirma en las objeciones que ya expuso en el voto particular que formuló a dicha resolución. Igualmente, expone que, desde un punto de partida dialéctico, la ordenación del análisis no responde al planteamiento de la demanda ni resulta adecuada lógicamente, ya que las reglas del discurso exigían resolver en primer término la cuestión relacionada con el alcance y la constitucionalidad del real decreto y de la delegación en los presidentes de las comunidades autónomas; después, las medidas desde el punto de vista de la legalidad constitucional y de su proporcionalidad; y, en último término, la procedencia o no de la constitucionalidad de la prórroga en atención a las condiciones en que tuvo lugar.

El magistrado también discrepa con diversos aspectos de la argumentación como son los referidos, en primer lugar, a la naturaleza y requisitos de la delegación en los presidentes de las comunidades autónomas, considerando que no se ha analizado adecuadamente la diferencia entre una delegación impropia llevada a cabo por una disposición con fuerza de ley como es el decreto de alarma, con una delegación propia de carácter administrativo y la relevancia que esto tiene en el contexto del análisis de la constitucionalidad de los acuerdos impugnados; en segundo lugar, a la aplicación del principio de proporcionalidad, que hubiera determinado que se concluyera que el sacrificio de los derechos que se contraponen al derecho a la vida y a la salud en los términos que resultan de los actos impugnados se ajusta a la ley de la proporcionalidad; y, por último, a la eventual existencia de una motivación en el acuerdo impugnado sobre las razones justificativas de la duración de la prórroga, que debería haber sido considerada suficiente por remisión a las razones contenidas en el preámbulo del real decreto como fundamento de la decisión adoptada por la Cámara.

La sentencia cuenta con el voto particular formulado por el magistrado Cándido Conde-Pumpido Tourón quien considera que tanto la autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma y su extensión temporal, como el sistema de actuación por delegación en la presidencia de las comunidades autónomas o ciudades con Estatuto de autonomía fueron conformes a la Constitución. A su juicio, las medidas adoptadas cumplen con el canon de proporcionalidad porque responden al único fin de proteger la salud y seguridad del conjunto de la población, contener la progresión y expansión de la enfermedad y reforzar los servicios sanitarios y sociales. Asimismo, el plazo de seis meses de la prórroga resulta necesario, adecuado y proporcional para que la aplicación de las medidas pueda lograr los efectos prácticos pretendidos, esto es, que sean realmente eficaces para lograr el fin de salvaguardar la salud y la seguridad de los ciudadanos.

Por otra parte, el sistema de cogobernanza diseñado por el Real decreto de alarma y autorizado por el Congreso se ajusta a la realidad competencial de nuestro Estado autonómico y a la propia realidad fáctica de la pandemia que exigía una aplicación diferenciada por territorios y en el tiempo, de las medidas necesarias, ya que la gravedad de la pandemia no era la misma en cada Comunidad Autónoma ni evolucionaba temporalmente de forma homogénea en todo el país. Además, es un sistema plenamente coherente con el diseño constitucional del estado de alarma y a que la gestión descentralizada no significa ni el desapoderamiento del Congreso de los Diputados ni una supuesta dejación u omisión en el ejercicio de las funciones de control que le son propias. En definitiva, el Congreso, sede de la soberanía popular, respetó plenamente la Constitución al autorizar en los términos que estimó procedente el segundo estado de alarma.

La magistrada María Luisa Balaguer también discrepa no sólo del fallo de la sentencia, sino también de todo el proceso lógico y de la argumentación desarrollada por el Pleno. El voto expone por qué razón el desarrollo jurisprudencial del derecho constitucional de excepción, formulado por el Tribunal, carece de conexión con el diseño actual del Estado autonómico, y pretende una interpretación originalista e incoherente de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad, que no es posible explicar desde una visión actual de nuestro derecho constitucional.

Esa visión contemporánea hubiera exigido una mayor autocontención en la función interpretativa conferida al Tribunal, una visión del derecho de excepción adaptado a la evolución del estado autonómico, una concepción de las potestades del poder ejecutivo y del poder legislativo más respetuosa con los márgenes de actuación que la propia Constitución reconoce a cada uno de ellos en el marco del art. 116 CE, y mucho menos tuitiva.

Y sobre todo, el voto pone de manifiesto que hubiera sido necesario construir un derecho de excepción constitucional mucho más ajustado a la finalidad que justificaba su adopción, es decir, la preservación de los derechos fundamentales a la salud e integridad física y moral de los ciudadanos y ciudadanas, cuestión ésta totalmente ajena a la argumentación de la sentencia y que, sin embargo, es el eje sobre el que se construye la jurisprudencia comparada y supranacional del derecho de excepción en el contexto de lucha contra la COVID-19.

Madrid, 10 de noviembre de 2021