

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 19512** *Pleno. Sentencia 183/2021, de 27 de octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados respecto de diversos 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; la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto, y el art. 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apartados uno, dos y tres) distintos preceptos del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020. Estado de alarma: nulidad de los 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; la extensión temporal de su prórroga y el régimen de rendición de cuentas establecido para su vigencia. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2021:183

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra los arts. 2 (apartados 2 y 3), 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 14 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; contra los 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 autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto; y contra el art. 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apartados uno, dos y tres) del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020. Ha comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Nación, representado por la abogacía del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito de 6 de noviembre de 2020, registrado en el tribunal en la misma fecha, el procurador de los tribunales don Antonio Ortega Fuentes y don Juan José Aizcorbe Torra, comisionado al efecto por más de cincuenta diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados, presentaron recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones siguientes: (i) arts. 2 (apartados 2 y 3), 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 14 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 («Boletín Oficial del Estado» núm. 282, de la misma fecha); (ii) apartados («artículos», se dice en la demanda) 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 autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto («Boletín Oficial del Estado» núm. 291, de 4 de noviembre de 2020) y (iii) art. 2, disposición transitoria única y disposición final primera (apartados uno, dos y tres) del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020 («Boletín Oficial del Estado» núm. 291, de 4 de noviembre de 2020).

La fundamentación en Derecho que la demanda expone es, en síntesis, la siguiente.

A) Tras unas primeras consideraciones de orden procesal (entre otras, la relativa al rango o valor de ley tanto del real decreto por el que se declare el estado de alarma como de «la prórroga autorizada por el Congreso»), y luego de constatar, con carácter preliminar, que es difícilmente discutible la concurrencia, en este caso, del presupuesto que permite la declaración del estado de alarma, se argumenta la inconstitucionalidad de las reglas impugnadas:

a) La resolución de 29 de octubre de 2020 y la disposición final primera, apartado uno, del Real Decreto 956/2020 dan nueva redacción al art. 9 del Real Decreto 926/2020, con el resultado de que se atribuye a todas las comunidades y ciudades autónomas, en su respectivo ámbito territorial, la misma plena disponibilidad sobre la eficacia de las restricciones a la libertad de circulación que, en la redacción originaria de aquel artículo, solo se atribuía a la Comunidad Autónoma de Canarias. En cuanto a la limitación de la libertad de circulación en horario nocturno entre las 23:00 y las 6:00 horas, el art. 5.2 del Real Decreto 926/2020 habilita a la «autoridad competente delegada» para determinar, en su ámbito territorial, que la hora de comienzo de esa limitación sea entre las 22:00 y las 00:00 horas y la de finalización entre las 5:00 y las 7:00 horas. Por lo que se refiere a la restricción –en palabras de la demanda– de la libertad religiosa y de culto, el art. 8 del mismo real decreto establece que «se limita la permanencia de personas en lugares de culto mediante la fijación, por parte de la autoridad competente delegada correspondiente, de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos», lo que, se añade en esta regla, «no podrá afectar en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa». Para añadir más confusión, el apartado 5 de la resolución de prórroga y la disposición transitoria única del Real Decreto 956/2020 establecen que las restricciones a la libertad de circulación continuarán vigentes en todas las comunidades y ciudades autónomas, salvo en Canarias, hasta que decida lo contrario el respectivo presidente. «En esta ceremonia de desconcierto en que el Gobierno y sus apoyos parlamentarios han convertido este estado de alarma», el apartado 6 de la citada resolución y la disposición final primera, apartado dos, del Real Decreto 956/2020 han dado nueva redacción al art. 10 del Real Decreto 926/2020.

De este modo, los arts. 5.2, 9 y 10 del Real Decreto 926/2020 dejan la eficacia de la totalidad de las medidas del estado de alarma y la efectiva restricción/suspensión de los derechos fundamentales a la decisión de la «autoridad competente delegada», que es el presidente de cada comunidad o ciudad autónoma (art. 2.2). Es más, en cuanto a la

libertad de circulación (art. 19 CE), el art. 5.2 del Real Decreto 926/2020 otorga a esos presidentes la decisión, sin criterios claros, de las horas de comienzo y finalización de los «toques de queda», de modo que los ciudadanos pueden encontrarse en distintos horarios de toques de queda e incluso tales horarios pueden variar en su propio territorio; en cuanto a la libertad religiosa y de culto, el art. 8 del mismo real decreto establece una habilitación plena para restringir una manifestación de un derecho fundamental, pues los presidentes podrán fijar cualquier aforo, citándose al efecto el art. 2.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, y señalándose que la libertad religiosa, y su proyección externa, no es susceptible de suspensión o restricción ni siquiera en los estados de excepción o de sitio (art. 55.1 CE), pese a lo cual este art. 8 habilita a los respectivos presidentes para hacer literalmente lo que quieran con la dimensión externa de este derecho fundamental.

b) Tras citar el art. 116.2 CE y los arts. 4, 6 y 7 de la Ley Orgánica 4/1981, así como determinados pasajes de la STC 83/2016, se señala que el único supuesto en que el Gobierno puede delegar su carácter de autoridad competente en el presidente de una comunidad autónoma es cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de esa comunidad (art. 7 de la referida ley orgánica). En ningún caso cabe que el Gobierno se exima de una competencia que la Constitución le atribuye en exclusiva como órgano constitucional al que corresponde la dirección política del Estado, delegándola en los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas, teniendo en cuenta que la situación de emergencia que justifica el estado de alarma afecta a la totalidad del territorio nacional (art. 3 del Real Decreto 926/2020). Esta simple consideración supone la frontal inconstitucionalidad de los arts. 2 (apartados 2 y 3), 9 y 10 del Real Decreto 926/2020, del apartado 5 de la resolución de prórroga y de la disposición transitoria única del Real Decreto 956/2020, por su indiscutible contradicción con el art. 7 de la Ley Orgánica 4/1981, que forma parte del bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC).

Pero es que, además, el Gobierno no entiende la naturaleza del decreto de alarma, ni de sus prórrogas; ni el carácter de la excepcional potestad que le atribuyen la Constitución y el bloque de la constitucionalidad para la declaración de tal estado de emergencia y la determinación de sus efectos. En cuanto a la naturaleza del estado de alarma, transcribe la demanda pasajes del fundamento jurídico 10 de la STC 83/2016, de 28 de abril, y señala, tras reiterar que el decreto de alarma y su prórroga tienen rango o fuerza de ley, que resulta evidente que es al Gobierno, con carácter exclusivo, al que compete, como órgano rector de la política interior (art. 97 CE), no solo declarar el estado de alarma, sino concretar las medidas estrictamente indispensables para el restablecimiento de la normalidad, determinar los específicos efectos del estado y su ámbito geográfico y temporal de aplicación, decisión no delegable y para la que nadie puede sustituirle. Pues bien, el Real Decreto 926/2020, en sus arts. 5 a 8 no dispone la aplicación de medida alguna, se limita a habilitar para ello a los respectivos presidentes de comunidades y ciudades autónomas, de modo que son estos presidentes quienes restringen los derechos fundamentales «a la vista de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad» (art. 9.1 del real decreto). Mención especial merece la limitación del art. 5 del mismo real decreto, que, tal y como queda tras la resolución de prórroga y el Real Decreto 956/2020, rige en todos los territorios, salvo en la Comunidad Autónoma de Canarias, comunidad en la que tampoco son el Gobierno y el Congreso los que limitan «la libertad de circulación de personas en horario nocturno», sino que la limita el presidente de aquella en función de «la evolución» de los mismos indicadores (art. 9.2 del Real Decreto 926/2020). El art. 10 de este último real decreto (en su redacción actual) deja en manos de los mismos presidentes, en fin, modular, flexibilizar o incluso suspender en sus territorios todas las restricciones de derechos previstas en los arts. 5 a 8. Lo expuesto supone (i) que la determinación del ámbito territorial del estado de alarma no lo precisa el Gobierno, en contra de los arts. 4, 5 o 6, entre otros, de la Ley Orgánica 4/1981, de modo que durante la absolutamente inconstitucional vigencia (nada menos que seis meses) del estado de

alarma, en un momento determinado podrá ser aplicable en una comunidad o ciudad autónoma y no en las demás, en otro tiempo en varias comunidades y no en el resto y así hasta infinitas combinaciones de diecisiete elementos, más las dos ciudades autónomas; (ii) que tampoco las medidas y la eficacia del estado de alarma las decide el Gobierno, sino los presidentes respectivos, de manera que, en un momento concreto, pueden estar vigentes en una comunidad o ciudad autónoma las restricciones del art. 5, en otras las del 6, en otras las del 7 y en otras las del 8, lo que constituye un jeroglífico con infinidad de combinaciones posibles de derechos y territorios; (iii) que ni siquiera el Gobierno decide cuándo se pone punto y final a las restricciones, por desaparecer los presupuestos de hecho de la alarma o cuándo las mismas pueden modularse o flexibilizarse, pues la decisión, de nuevo, se deja en manos de los presidentes (art. 10 del Real Decreto 926/2020), y (iv) que el Gobierno ni siquiera decide la forma de restricción de la libertad de circulación o de la dimensión externa de la libertad religiosa y de culto.

Se hace notar que ni siquiera si el estado de alarma hubiera tenido un ámbito territorial exclusivamente autonómico (y, por tanto, se hubiera podido designar autoridad competente al presidente de la comunidad autónoma afectada: art. 7 de la Ley Orgánica 4/1981) hubiera sido constitucional atribuir al respectivo presidente la decisión de qué concretas medidas se adoptan, qué específicos derechos se restringen, con qué intensidad y durante cuánto tiempo (en la arbitraria duración de seis meses), pues la Constitución reserva al decreto de alarma y a su prórroga establecer el concreto estatuto jurídico del estado que se declara, lo que incluye los efectos, esto es, las medidas estrictamente indispensables para afrontar la emergencia que deban ser de inmediata aplicación. Otra cosa es que la autoridad competente designada en el decreto de alarma pueda dictar disposiciones y actos de desarrollo y ejecución del estatuto jurídico del estado de alarma. El Gobierno, sin embargo, se desentiende de esta función constitucional, lo que constituye una manifiesta contravención del art. 116.2 CE y de los arts. 4 a 7 de la Ley Orgánica 4/1981.

c) Así planteado, el estado de alarma genera, además, una absoluta inseguridad jurídica en la ciudadanía, difícilmente soportable, especialmente en tiempos de una emergencia constitucional como la que vivimos. Tras citar pasajes del fundamento jurídico 5 de la STC 135/2018, de 13 de diciembre, se afirma la total inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, pues los mismos, lejos de perseguir la claridad, parecen orientados a crear confusión normativa, generando razonables dudas y auténtica confusión en los destinatarios, siendo de tener en cuenta que el incumplimiento del estado de confusión creado por el Gobierno y sus apoyos parlamentarios tiene duras consecuencias sancionadoras (art. 15 del Real Decreto 926/2020). En materia de restricción de derechos fundamentales, la primera exigencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es que la limitación se imponga en una norma de rango legal que reúna el requisito de calidad, entendida como accesibilidad, precisión y previsibilidad en su aplicación (STEDH de 28 de junio de 2011, asunto *Rúspoli Morenés c. España*, § 31 a 36) y resulta absolutamente insoportable desde la perspectiva de los arts. 9.3, 53.1, 55.1 y 116 CE que se aborden tan intensas restricciones e, incluso, auténticas suspensiones de derechos constitucionales a través de normas que parecen generar una verdadera confusión en la ciudadanía, que vendría a agravar la zozobra en la que se encuentra ante la amenaza de la COVID-19.

B) Se argumenta, a continuación, la inconstitucionalidad del apartado 2 de la resolución de prórroga, del art. 2 del Real Decreto 956/2020 y del art. 14 del Real Decreto 926/2020 (en la nueva redacción dada por el apartado 4 de aquella resolución y por la disposición final primera, apartado tres, del Real Decreto 956/2020):

a) En el preámbulo del Real Decreto 926/2020 (apartado III) se anunciaba que «resultará imprescindible prorrogar esta norma por un período estimado de seis meses». En este sentido, el apartado 2 de la Resolución de 29 de octubre de 2020 dispone que «la prórroga se extenderá desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta

las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021». En el mismo sentido se pronuncia el art. 2 del Real Decreto 956/2020.

Se establece así una exorbitante prórroga de seis meses del estado de alarma, durante los cuales (en la redacción inicial del real decreto) el único control del Congreso de los Diputados era la comparecencia quincenal del ministro de Sanidad ante la correspondiente comisión de la Cámara (art. 14). Debió de parecerle al Gobierno y a sus apoyos parlamentarios que esta comparecencia era excesiva carga, por lo que el apartado 4 de la resolución de prórroga y la disposición final primera, apartado tres, del Real Decreto 956/2020, dan nueva redacción a ese art. 14, con el resultado de que las comparecencias quincenales del ministro de Sanidad se convierten en comparecencias mensuales y el presidente del Gobierno tiene a bien comparecer bimensualmente ante el Pleno del Congreso, lo que supondría informar tan solo tres veces durante una prórroga de seis meses. Además de temporalmente, las comparecencias se limitan materialmente, dado que el presidente solo se entiende obligado a dar cuenta de «los datos y gestiones del Gobierno de España» (y no, por tanto, de la evolución en las comunidades y ciudades autónomas, a las que, sin embargo, el propio Gobierno designa «autoridades competentes delegadas») y que el ministro de Sanidad comparece únicamente para «dar cuenta de los datos y gestiones correspondientes a su departamento».

Tanto la duración de la prórroga como el régimen de control por parte del Congreso resultan manifiestamente inconstitucionales y una burla a nuestro sistema de garantías.

b) En relación con la duración de la prórroga, ciertamente el art. 116.2 CE únicamente prescribe que «[e]l 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. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración». Nada añade el art. 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981 sobre la concreta duración de la prórroga. Obviamente, esto no supone que la Constitución y la citada ley orgánica permitan cualquier duración de la prórroga del estado de alarma y en este sentido el propio presidente del Gobierno, hace pocos meses, y con ocasión de las prórrogas del estado de alarma durante la primera oleada del coronavirus, manifestó en prensa –según cita de la demanda– que la Constitución «habla de prórrogas de quince días y es muy importante rendir cuentas ante el Congreso de los Diputados» y así lo habrían entendido los intérpretes del art. 116.2 CE, pues este precepto, literalmente, refiere la prórroga a «dicho plazo», en alusión al inicial de quince días. Esta es la interpretación más razonable atendiendo a los dos elementos esenciales de los estados de emergencia: (i) en primer lugar, que tales estados no se entienden sin un intenso control parlamentario de los poderes de los que queda investido el ejecutivo, como se establece en el mismo art. 116, control que queda absolutamente desnaturalizado ante una prórroga de seis meses, durante los cuales el ejecutivo y los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas quedan investidos de amplios poderes para restringir los derechos constitucionales de los ciudadanos y (ii) en segundo lugar, que aquella interpretación inicial del presidente del Gobierno parece la más razonable desde el punto de vista teleológico, teniendo en cuenta que los principios esenciales de los estados de emergencia son la proporcionalidad, la indispensabilidad y la transitoriedad (art. 1.2 de la Ley Orgánica 4/1981), siendo difícilmente justificable la indispensabilidad y la proporcionalidad del estado de alarma de seis meses, sin que durante ese período pueda el Congreso revisar y en su caso no autorizar la continuación de la restricción de derechos fundamentales y la asunción de poderes exorbitantes por el Ejecutivo.

c) Se recuerda y transcribe, en relación con lo anterior, la doctrina de la STC 124/2018, de 14 de noviembre, sobre la centralidad del Parlamento en su relación con el Ejecutivo y el carácter esencial de los controles parlamentarios como núcleo de una Constitución democrática. Interpretar, como así lo hacen ahora el Gobierno y sus socios parlamentarios, que no hay plazo máximo para la prórroga del estado de alarma

supone no solo una frontal contradicción con el art. 1.2 de la Ley Orgánica 4/1981 y con el art. 116.2 CE, sino con la propia centralidad y papel esencial que de ordinario la Constitución otorga a las Cortes y que, en los estados de emergencia, intensifica y residencia específicamente en el Congreso, como garantía de la pervivencia de una Constitución democrática. Se hace notar que, de aceptarse este inconstitucional entendimiento, el Congreso no podría, ante un cambio de circunstancias, acordar de inmediato el cese del estado de emergencia y de la restricción de derechos fundamentales. Si se admitiera una prórroga de seis meses (nada menos que doce veces más que el tiempo máximo de duración de la alarma decretada por el Gobierno), por qué no admitir –se pregunta la demanda– una prórroga de un año, de dos o de toda una legislatura; interpretación absurda que obliga a entender que cada prórroga no podrá exceder del plazo inicial de quince días, con lo que se garantiza la centralidad y primacía del Congreso, que periódicamente podrá revisar si subsisten los presupuestos que justifican el mantenimiento de un estado de emergencia y la razonabilidad y proporcionalidad de mantener unas u otras restricciones de derechos.

Nada añade a la constitucionalidad de la prórroga que el Congreso, por mayoría, la haya autorizado, ya que, obviamente, las funciones constitucionales de las Cámaras no son renunciables ni delegables. Se hace notar, en este sentido, que la dejación de funciones del Congreso afecta al núcleo del *ius in officium* de los parlamentarios y vulnera, por tanto, el art. 23 CE, transcribiéndose, en este punto, pasajes del fundamento jurídico 3 de la STC 199/2016, de 28 de noviembre. La función de control del Ejecutivo forma parte del núcleo esencial de la función representativa y está integrada, por lo tanto, en el contenido del citado derecho fundamental, que no solo protege al representante en el ejercicio de esa función, sino principalmente a la ciudadanía, dimensión del derecho de participación que adquiere singular relevancia cuando de lo que se trata es, precisamente, de controlar por el Congreso las actuaciones del Ejecutivo restrictivas de los más elementales derechos fundamentales. La dejación por el Congreso del ejercicio de una función constitucional afecta con intensidad, además, al derecho de participación, en cuanto se impone a una minoría parlamentaria, citándose al respecto la STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 5.

Dadas las habituales dinámicas parlamentarias, la crítica y el control del Ejecutivo se realiza por las minorías en la oposición y por ello la dejación de funciones del Congreso en cuanto al control del estado de alarma supone una grave quiebra del principio democrático, del pluralismo político y de la doble vertiente del derecho fundamental del art. 23 CE. Se recuerda, por otra parte, la jurisprudencia constitucional en relación con la vulneración de la tutela judicial efectiva que producen las leyes autoaplicativas (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 6), siendo este, precisamente, el caso en el que nos hallamos. El apartado 2 de la resolución de prórroga (y el art. 2 del Real Decreto 956/2020) autoriza al Ejecutivo para permanecer en estado de alarma seis meses, privando a los parlamentarios del control constitucional que les corresponde sobre la concurrencia de los presupuestos y la procedencia de mantener las medidas. Esta resolución, que incide directamente en una manifestación esencial del derecho de participación, no requiere de acto alguno de aplicación susceptible de impugnación autónoma que permita la tutela del derecho de participación restringido, por lo que ni siquiera cabría solicitar en un proceso el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad. Se trata de un acto parlamentario al que la jurisprudencia atribuye fuerza de ley, sin que exista ninguna vía de defensa de los derechos de un parlamentario singular (que no pueda sumar a otros cuarenta y nueve, para interponer recurso de inconstitucionalidad) para la tutela de su derecho de participación (art. 23 CE). No se contaría siquiera con el remedio extraordinario del recurso de amparo (art. 42 LOTC). Se llegaría así a la insoportable conclusión de que aquellos diputados que no puedan sumar los cincuenta requeridos para el recurso de inconstitucionalidad se verán inexorablemente privados de su derecho fundamental de participación, sin ninguna capacidad de reaccionar jurídicamente frente a tal vulneración, conclusión inaceptable desde la perspectiva de los arts. 23 y 24 CE. Por ello, la única solución

constitucionalmente admisible es la declaración de inconstitucionalidad del apartado 2 de la resolución y del correlativo art. 2 del Real Decreto 956/2020.

d) Siendo evidente todo lo expuesto, no cabe duda de que resulta manifiestamente inconstitucional la prórroga de seis meses, prórroga que tampoco soporta el más elemental juicio de proporcionalidad, que, si de ordinario es exigible a cualquier restricción de derechos, ha de someterse a un canon mucho más estricto en los estados de emergencia. Desde el juicio de adecuación o de idoneidad, ni se explica ni se entiende por qué no puede conseguirse la finalidad del estado de alarma mediante sucesivas prórrogas de quince días autorizadas por el Congreso, salvo el temor del Gobierno a que no se autoricen las prórrogas o las medidas. Y, por supuesto, la finalidad de evitar el control del Congreso carece de toda legitimidad constitucional. Desde la perspectiva del juicio de necesidad o indispensabilidad (STC 66/1999, de 26 de abril, FJ 4), tampoco se explica por qué es necesario eludir el control del Congreso. Por último, en cuanto al juicio de proporcionalidad en sentido estricto, mientras no hay ventaja en eludir ese control, salvo una mayor comodidad del Ejecutivo, padece, sin embargo, el interés público por el debilitamiento del principio democrático que supone desconocer la centralidad parlamentaria (STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 5).

e) Todo lo anterior resulta agravado con la burla de la nueva redacción que la resolución de prórroga y el Real Decreto 956/2020 dan al art. 14 del Real Decreto 926/2020. En tan solo cuatro días dicho precepto, regulador de la rendición de cuentas, sufre una transformación sustancial, con lo que no solamente se revela, de nuevo, la absoluta inseguridad jurídica que impregna toda la regulación del estado de alarma declarado, sino que también se evidencia la inobservancia por el Gobierno de su deber de informar, justificar, responsabilizarse pública y periódicamente sobre el uso y gestión de los recursos de que dispone y sobre los resultados que va consiguiendo en aplicación de criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad. De este modo, el control parlamentario en el estado de alarma queda reducido a (i) comparecencias bimensuales del presidente ante el Pleno del Congreso y únicamente sobre cuestiones relativas a la gestión del Gobierno, no de las actuaciones de las autoridades competentes delegadas (designadas por el propio Ejecutivo, que hace dejación de funciones) y (ii) a comparecencias mensuales del ministro de Sanidad ante la comisión correspondiente, pero solo para tratar de la gestión de su departamento. Este art. 14 del Real Decreto 926/2020 vulnera nuevamente el art. 23 CE en su doble dimensión, en cuanto injustificadamente restringe la función parlamentaria de control, en un estado de alarma en el que esa función constitucional adquiere singular relevancia.

Esta prórroga, en definitiva, cuestiona los nucleares arts. 1.1 y 2, 23 y 66 CE.

C) Se razona, a continuación, la inconstitucionalidad de los arts. 5, 6 y 7 del Real Decreto 926/2020 por vulneración de los arts. 55.1 y 116 CE, en relación con los derechos fundamentales enunciados en los arts. 19 y 21 CE y en conexión con el art. 10.1 de la misma norma fundamental.

a) El estado de alarma no permite la suspensión de los derechos constitucionales del título I de la Constitución, según se desprende del art. 55.1 CE y conforme a lo declarado en la STC 83/2016, FJ 8, y resulta innegable que el Real Decreto 926/2020 opera una verdadera suspensión de las libertades que a continuación se refieren.

b) Los arts. 5 y 6 del Real Decreto 926/2020 suponen la suspensión de las libertades de circulación y residencia del art. 19 CE y de los derechos fundamentales de los arts. 17 y 25 CE.

El derecho a circular libremente por el territorio nacional (art. 19 CE) comporta básicamente una abstención o no injerencia de los poderes públicos en el ir y venir de los ciudadanos dentro de España [SSTC 85/1989, de 10 de mayo, FJ 3; 169/2001, de 16 de julio, FJ 6, y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 6 b)] y lo que imponen los arts. 5 y 6 del Real Decreto 926/2020 es una verdadera suspensión de ese derecho fundamental. Para justificar esta afirmación basta acudir a la regulación de la Ley Orgánica 4/1981, integrante del bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC). Se citan al respecto los

arts. 11 a) (limitación de la libertad de circulación –no de residencia– en el estado de alarma) y 20 (suspensión del art. 19 CE en los estados de excepción y sitio) de la referida ley orgánica. Pues bien, la propia técnica empleada por los arts. 5 y 6 del Real Decreto 926/2020 confirma, sin lugar a dudas, que dichos preceptos operan una suspensión de los derechos fundamentales del art. 19 CE.

En materia de derechos fundamentales, la regla general es que los mismos reconocen una esfera de libertad natural intangible para el Estado, sin perjuicio de su delimitación en relación con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos y de la introducción de límites razonables y proporcionados. No es esta, sin embargo, la técnica empleada por los citados arts. 5 y 6, que toman como punto de partida una prohibición general, para introducir luego determinadas excepciones a esta restricción absoluta, ya respecto de la circulación en horario nocturno (art. 5), ya en cuanto a la entrada y salida de personas del territorio de cada comunidad autónoma y ciudad con estatuto de autonomía (art. 6). Se emplea así la técnica típica de la suspensión del derecho. Se recuerda que únicamente en los estados de excepción y de sitio se admite la suspensión de los derechos del art. 19 CE, entendida esta suspensión en el sentido del art. 20 de la Ley Orgánica 4/1981, bien espacialmente (en determinadas zonas), bien subjetivamente (para determinadas personas). Ante la diversa redacción de los arts. 11 a) y 20 de esta ley orgánica, se señala que limitar (en el estado de alarma) no es prohibir (estados de excepción o sitio). En el estado de alarma, por tanto, puede limitarse la circulación o permanencia de un número máximo de personas o en lugares determinados (estadios de fútbol, centros comerciales, teatros, etc.), pero no confinarse a la totalidad de la población en horario nocturno, pues esto supone prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, solo admisible en los estados de excepción y sitio (art. 20, antes citado) y lo que hace el art. 5 del real decreto, al prever un «toque de queda» nocturno, es ni más ni menos que prohibir la circulación en horas determinadas.

Por otro lado, tampoco en el estado de alarma puede prohibirse la entrada y salida de la totalidad de la población de una comunidad o ciudad autónoma, cierre fronterizo solo admisible como prohibición y suspensión de la libertad de desplazamientos en los estados de excepción y sitio. Los arts. 5 y 6 son, en definitiva, inconstitucionales al desbordar lo que permite el art. 11 a) de la Ley Orgánica 4/1981. El art. 5 establece un arresto domiciliario nocturno de la población y el art. 6 pretende establecer fronteras infranqueables entre comunidades y ciudades autónomas.

De lo expuesto resulta la vulneración por el real decreto impugnado de los arts. 116 y 55.1 CE en relación con el derecho fundamental a la libertad de circulación. Pero también se conculca el derecho fundamental a la libertad de residencia, igualmente reconocido en el art. 19 CE. Tras citar la STC 72/2005, de 4 de abril, FJ 4, y el ATC 227/1983, de 25 de mayo, FJ 2, se observa que constituye un presupuesto objetivo de esta libertad el derecho a la libertad de circulación, en cuanto garantiza que, una vez elegido el lugar de residencia permanente o eventual, la persona pueda efectivamente desplazarse y ocupar tal residencia. El art. 6 del Real Decreto 926/2020 únicamente contempla como excepción el «retorno al lugar de residencia habitual o familiar», por lo que suspende el derecho a acudir a la residencia eventual, transitoria o de temporada, facultad integrada en el contenido constitucionalmente protegido del art. 19 CE. Se recuerda que esta libertad de residencia ni siquiera puede ser suspendida en los estados de excepción o de sitio.

Además, el impugnado art. 5 supone una suspensión de los derechos fundamentales de los arts. 17 y 25 CE. El toque de queda nocturno supone que la población debe permanecer recluida en su domicilio, salvo razones justificadas de fuerza mayor o necesidad, lo que constituye una auténtica privación de libertad, recordándose que el antiguo arresto domiciliario (pena de localización permanente, en el vigente Código penal) es una pena privativa de libertad de carácter leve [arts. 33.4 h) y 35 de ese Código] y citándose las SSTC 155/2009, de 25 de junio, FJ 7, y 73/2019, de 18 de octubre, FJ 4. El toque de queda nocturno presenta analogía con el arresto domiciliario



de la disciplina militar y con la pena privativa de libertad de localización permanente, en cuanto supone la prohibición general de abandonar el domicilio en horario nocturno. Tras señalar que el Tribunal Constitucional tiene declarado que «entre la libertad y la detención no existen zonas intermedias» (STC 61/1995, de 19 de marzo, FJ 4), se afirma que resulta insostenible pretender que la privación es constitucional por limitarse al horario nocturno, dado que en ese tiempo la privación es absoluta, además de establecerse previsiones sancionadoras para imponer el cumplimiento forzoso de la misma (art. 15 del Real Decreto 926/2020). También resulta evidente que esa privación de libertad se impone con manifiesta infracción de las garantías procesales y sustantivas establecidas en los arts. 17.1 y 25 CE y, además, se impone por la administración civil, con contradicción del art. 25.1 CE.

c) El art. 7 del Real Decreto 926/2020 vulnera los derechos fundamentales de los arts. 21, 10.2 y 17 CE.

Tras citar la STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2, y transcribir el art. 21 CE, así como los arts. 1.2, 3.1, 8 y 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, se recuerda que la suspensión del derecho de reunión solo está prevista para los estados de excepción y sitio (art. 22 de la Ley Orgánica 4/1981). Se señala, en relación con el citado art. 7, que cabe distinguir dos niveles de afectación de estos derechos. En cuanto a las reuniones o manifestaciones en vías públicas, el número 3 de ese artículo prescribe que podrán limitarse, condicionarse o prohibirse cuando en la previa comunicación presentada por los promotores no quede garantizada la distancia personal necesaria para impedir los contagios, con lo que se excede el marco del art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, que únicamente permite a la autoridad competente prohibir o modular la reunión o manifestación en el caso de que existan razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas y bienes; exceso inconstitucional este intencionadamente introducido por el Gobierno para sortear pronunciamientos judiciales recaídos durante el anterior estado de alarma. En cuanto a las reuniones en espacios públicos o privados, que se restringen a un número máximo de seis personas (permitiendo a la autoridad delegada limitarlas a un número inferior), parece también clara su inconstitucionalidad. Es preciso recordar, en primer lugar, que en los estados de excepción y sitio, se impide expresamente que las reuniones orgánicas de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales sean prohibidas, disueltas o sometidas a autorización previa (art. 22 de la Ley Orgánica 4/1981) y en este punto la falta de absoluta modulación del Real Decreto 926/2020 supone que en el estado de alarma decretado hayan quedado incluso prohibidas o suspendidas las reuniones anteriores cuando excedan el número de seis personas no convivientes, reuniones que son instrumento fundamental de una democracia participativa (arts. 6, 7 y 23 CE). La restricción resulta desproporcional y claramente inconstitucional.

Pero es que, además, el Real Decreto 926/2020 también implica la prohibición de reuniones privadas de más de seis personas, excluidas del ámbito de la Ley Orgánica 9/1983 (art. 2). Las reuniones privadas por razones familiares o de amistad y la realización de visitas a familiares, conocidos o amigos, constituyen manifestaciones esenciales de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Son expresión de esa dignidad humana que exceden del propio derecho de reunión y se integran en el más precioso y sagrado derecho a la libertad humana (art. 17.1 CE) en su concepción más íntima e inviolable.

A raíz del Real Decreto 926/2020, las personas físicas no podrán celebrar reuniones de más de seis personas en sus propios domicilios (reuniones que sí pueden celebrar los condenados a la pena de localización permanente); tampoco podrán hacerlo en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad. Los partidos políticos y otras organizaciones no podrán celebrar reuniones para sus propios fines y mediante convocatoria. Tampoco los profesionales podrán reunirse con sus clientes en lugares cerrados. Restricciones que es dudoso fueran admisibles en los estados de excepción y

de sitio y sobre cuya improcedencia en el estado de alarma no puede haber ninguna discusión.

Se concluyó con la súplica de que se dictara sentencia por la que se declarase la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 2 (apartados 2 y 3), 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 14 del Real Decreto 926/2020; de los apartados 2, 4 y 5 de la Resolución de 29 de octubre, del Congreso de los Diputados, y del art. 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apartados uno, dos y tres) del Real Decreto 956/2020.

Mediante otrosí se solicitó la inmediata suspensión, por las razones que asimismo se expusieron, de la vigencia del apartado («artículo», en expresión de la demanda) 2 de la resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados y del correlativo art. 2 del Real Decreto 956/2020.

2. Por providencia de 17 de noviembre de 2020, acordó el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados (art. 34 LOTC) al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Acordó asimismo el Pleno, en cuanto a la solicitud de suspensión cautelar, no haber lugar a la misma, de conformidad con el art. 30 LOTC. Se acordó, por último, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito de 30 de noviembre de 2020, que tuvo entrada en el tribunal el 1 de diciembre, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo adoptado por su mesa, en aquella primera fecha, en orden a que se diera por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la secretaría general.

4. Mediante escrito de 1 de diciembre de 2020, que tuvo entrada en el tribunal al día siguiente, la presidenta del Senado comunicó el acuerdo adoptado por su mesa, en aquella primera fecha, en orden a que se diera por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito de 16 de diciembre de 2020, que tuvo entrada en el tribunal en la misma fecha, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el recurso de inconstitucionalidad y solicitó se concediera prórroga para formular alegaciones por el máximo legal del plazo, habida cuenta del número de asuntos pendientes ante esa abogacía. Por diligencia de ordenación de igual fecha se tuvo por personado al abogado del Estado y se le prorrogó en ocho días más el plazo concedido por providencia del 17 de noviembre, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

6. Mediante escrito de 26 de diciembre de 2020, que tuvo entrada en el tribunal en la misma fecha, presentó sus alegaciones la abogacía del Estado. Pueden resumirse como sigue.

A) Tras referirse al objeto del recurso, aduce el abogado del Estado su inadmisibilidad parcial, pronunciamiento que se pide para las impugnaciones de diversos preceptos de los reales decretos y de la resolución del Congreso de los Diputados en las que se incumple la necesaria fundamentación impugnatoria. Los recurrentes, que no impugnan tales reales decretos ni dicha resolución en su totalidad, no argumentan frente a los preceptos uno a uno, como es exigencia del tribunal, y realizan en muchos casos manifestaciones puramente genéricas, privando a esta representación del conocimiento de las razones de la impugnación. Si lo que se recurre es la prohibición de la libertad de circulación, por ejemplo, no tiene sentido la impugnación de las actividades enumeradas (a) a (i) de las sucesivas versiones de los dos reales decretos, que permiten la libertad

de movimientos, ni los supuestos del art. 6, apartados (a) a (k), por cuanto la declaración de inconstitucionalidad supondría la limitación de la libertad de movimientos que se cuestiona y que en dichos preceptos se posibilita. Lo que se fundamenta en la demanda es exclusivamente la alegada prohibición de libertad de movimientos en otros supuestos que los previstos en el real decreto. Por otra parte, los arts. 5, 6 y 8, que contienen medidas concretas limitativas de derechos, salvo el artículo relativo al derecho de manifestación (art. 21 CE), se impugnan exclusivamente por razón de que se considera que suspenden derechos fundamentales, pero no por el contenido de las medidas, que en ningún momento se pone en duda. Así, no se cuestiona, por ejemplo, la limitación de horarios o el número de personas que pueden reunirse en espacios públicos o privados. Al menos, no se proporciona argumento alguno al respecto. La impugnación solo se sostiene formalmente. Se afirma que existen derechos fundamentales que se suspenden, pero no se entra en su contenido.

B) Luego de referirse a los motivos de la impugnación y a la falta de sistemática de la demanda, aborda el abogado del Estado determinadas cuestiones preliminares.

a) Aunque el control de constitucionalidad es un juicio abstracto, en la propia demanda se asume la gravedad de la crisis del COVID-19, a cuyo efecto se remite a la exposición de motivos y al informe que se aporta de la Dirección General de Salud Pública, tanto en orden a la concurrencia del presupuesto del estado de alarma vigente como en punto a la razonabilidad de cada una de las medidas propuestas por la Organización Mundial de la Salud y, en nuestro ámbito, por la organización europea. Transcribe el abogado del Estado pasajes de los textos a los que así remite.

b) Por lo que se refiere a la configuración constitucional del estado de alarma, como modalidad del derecho de emergencia, se expone, en resumen, lo siguiente: (i) ha sido el legislador (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio: LOAES) quien ha definido los tres estados de emergencia, citándose, en este punto, determinadas declaraciones de la STC 83/2016; (ii) no existe una gradualidad entre los estados de alarma, excepción y sitio, pues cada uno se refiere a diferentes causas, siendo de comparar los arts. 4 y 13 de la citada ley orgánica, contraste del que se sigue que el supuesto del estado de excepción se relaciona con razones de tipo político y no de crisis sanitarias, no siendo tampoco equiparables los medios que se prevén en unas situaciones y otras, y (iii) parece evidente que la situación ante la que nos encontramos, y que los recurrentes no discuten, responde exactamente a la previsión recogida en el art. 4 b) LOAES, pues se trata de una epidemia grave – calificada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), como es notorio, de pandemia–, a la que no se puede dar respuesta por los cauces ordinarios, de modo que el Gobierno procedió a la declaración del estado de alarma como el único instrumento posible para proteger la integridad física, la vida, la salud y el bienestar de los ciudadanos.

C) Se alega, a continuación, sobre la aducida inconstitucionalidad del estado de alarma por la indebida delegación de competencias a las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía.

a) Conforme dispone el art. 2.1 del Real Decreto 926/2020, la autoridad competente es el Gobierno de la Nación, siendo también el Gobierno quien, dando un amplio margen de apreciación a las comunidades y ciudades autónomas, dicta, con la autorización del Congreso, los reales decretos y quien establece las medidas que pueden adoptarse por aquellas, proporcionando con ello la necesaria base jurídica sobre las medidas más gravosas para los ciudadanos y quien dispone también el ámbito en que comunidades y ciudades autónomas pueden limitar sus derechos. Precisamente, porque estas no disponen de medios aptos para adoptar medidas que, sin suspender, limitan derechos fundamentales, medidas que, como es un hecho notorio, las mismas han solicitado.

b) No puede decirse que el Gobierno de la Nación y el Congreso de los Diputados hayan hecho dejación de sus competencias. Las autoridades autonómicas son

autoridades, como prevé la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, «delegadas», esto es, el Estado puede, de acuerdo con la técnica de la delegación, recabar la competencia que delega por este mecanismo. Es un hecho notorio que las competencias en materia de salud pública corresponden a las comunidades autónomas, así como, salvo en Ceuta y Melilla, la gestión de los servicios sanitarios, importante hecho que no podía ser considerado en 1981, cuando el desarrollo del Estado autonómico era incipiente y no se preveían las asunciones estatutarias de la prestación de los servicios sanitarios.

El Gobierno ha optado por la articulación de un sistema flexible, que permite a los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas la adopción de medidas limitativas de la libertad de circulación y religiosa en función de la evolución de los indicadores a los que se hace referencia en el art. 10 del Real Decreto 926/2020, medidas restrictivas de los derechos fundamentales de alcance más amplio de las que cabe en principio adoptar sobre la base de la legislación sanitaria y sin sujeción a la autorización o ratificación judicial (art. 2.3 del mismo real decreto). No existe, en suma, abdicación de función constitucional alguna: (i) las autoridades delegadas no actúan en un vacío normativo, sino en el marco del Real Decreto 926/2020 y (ii) sus decisiones se entienden aprobadas por el sujeto delegante, pues la delegación no supone atribución de la titularidad de la competencia, sino tan solo cesión de su ejercicio, de manera que la entidad delegante se reserva, en todo caso, facultades de control, de revocación o, incluso, de avocación.

c) La decisión de remitir a la ulterior intervención autonómica para la determinación de las medidas concretas se justifica tanto por la situación actual de la pandemia (con importantes diferencias en la incidencia y propagación del virus en distintos territorios) como por razón de la mayor proximidad, y consiguiente mayor capacidad, de las autoridades autonómicas a la hora de valorar la situación en cada territorio y adoptar las decisiones correspondientes. No cabe olvidar que en un escenario de normalidad constitucional dichas autoridades serían las competentes para aprobar las medidas de contención sanitaria. En este sentido, el Gobierno de la Nación ha optado por un modelo de estado de alarma que busca la menor afectación posible del principio autonómico y la mayor eficacia. Es claro que la declaración del estado de alarma puede tener por objeto centralizar en el Gobierno de España la adopción de decisiones que, de ordinario, corresponderían a las autoridades autonómicas y así se hizo mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, pues en aquel momento se entendió que las características de la pandemia y, fundamentalmente, la imposibilidad de prever su evolución precisaban de un mando único a nivel nacional y de la aplicación de medidas tendencialmente uniformes. La situación actual, en la que la experiencia adquirida permite un mayor grado de diferenciación o matización en la adopción de decisiones, podía ser abordada mediante la configuración de un marco normativo general, a cuyo amparo cupiera la aplicación de medidas restrictivas más acotadas temporal y espacialmente.

d) De lo anterior resulta lo infundado de la impugnación por la denunciada vulneración de los arts. 116.2 CE y 7 y 6.2 LOAES por los arts. 2 (apartados 2 y 3) y 10 del Real Decreto 926/2020. El Gobierno no se ha abstenido de precisar el ámbito territorial del estado de alarma (que se extiende a todo el territorio nacional: art. 3) y no ha dejado de determinar los efectos de la declaración, que consisten en la habilitación a los presidentes de comunidades y ciudades autónomas para que, en su condición de autoridades competentes delegadas, y a la vista de los indicadores utilizados en la lucha contra la pandemia, adopten las medidas necesarias de entre las expresamente previstas en el propio real decreto. Las denunciadas vulneraciones de los arts. 4 y 5 LOAES, «entre otros», no guardan relación con las tachas de inconstitucionalidad expuestas por los recurrentes: (i) la efectiva actualización del supuesto de hecho para la declaración del estado de alarma no se cuestiona, lo que tampoco se hace en relación con la posibilidad de que los presidentes autonómicos soliciten al Gobierno de la Nación la declaración del estado de alarma en sus respectivos territorios cuando la situación

afecte en todo o en parte a los mismos y (ii) en todo caso, los recurrentes incumplen en este punto la obligación de justificar mínimamente las vulneraciones del bloque de constitucionalidad alegadas. Finalmente, y no por ello menos importante, la configuración del estado de alarma actualmente vigente cuenta con la participación intensa del Consejo Interterritorial del Sistema de Nacional Salud, manifestación de cooperación entre administraciones públicas y sin perjuicio del poder de coordinación superior del que en esta materia dispone el Estado.

D) De la configuración del estado de alarma no se deduce una vulneración del principio de seguridad jurídica y de las exigencias de claridad, certeza y previsibilidad aplicables a las normas limitativas de derechos fundamentales. Lo imprevisible es la evolución de los contagios y las necesidades sanitarias, algo que no puede reprocharse a la administración. De esta forma, es contrario al sentido común que los recurrentes aduzcan que de la pretendida falta de precisión del detalle de las medidas que puedan adoptar los presidentes autonómicos resulta una vulneración de los arts. 9.3, 53.1, 55 y 116 CE. Es manifiesta la plena conformidad al canon de constitucionalidad invocado: la regulación identifica la medida cuya adopción se permite, incorpora un elenco detallado de las circunstancias justificativas de los desplazamientos fuera de los territorios e incluso introduce una clarificación relacionada con la circulación en tránsito.

E) Se alega, asimismo, respecto de la prórroga de seis meses del estado de alarma, cuya razonabilidad y proporcionalidad se argumenta con referencia a la exposición de motivos.

En primer lugar, la prórroga por seis meses persigue una finalidad constitucionalmente legítima, como es la de prevenir y contener los contagios, evitando el desbordamiento del sistema nacional de salud y dotando de garantías de estabilidad, claridad, previsibilidad y seguridad jurídica al marco normativo de medidas de protección de la salud pública durante los meses de otoño e invierno, en los que es de esperar un mayor impacto de la epidemia.

En segundo lugar, la prórroga de seis meses es idónea y adecuada para el cumplimiento de dicha finalidad, en la medida en que permita garantizar que a lo largo de los meses de mayor carga del sistema sanitario-asistencial España contará con medidas adicionales y excepcionales de protección de la salud.

La medida cumple también, en tercer lugar, el canon de necesidad, pues no existe ninguna alternativa menos gravosa que permita alcanzar la finalidad pretendida, ya que al impacto excepcional del COVID-19 sobre el sistema sanitario se va a sumar el estacional provocado por otras enfermedades ordinarias y la alternativa de ir prorrogando el estado de alarma sucesivamente cada quince días, como proponen los recurrentes, no permite dotar al ordenamiento de un marco claro y estable que permita afrontar con éxito este reto.

Y, en cuarto lugar, desde el punto de vista de la proporcionalidad estricta, los beneficios que para la protección de los derechos a la vida, a la integridad física y a la salud (arts. 15 y 43 CE) que se derivan de la prórroga establecida son muy superiores a los perjuicios que implican las supuestas limitaciones de la función de control del Congreso a que aluden los recurrentes, pues, como se dirá después, no puede afirmarse que se hayan producido tales limitaciones.

Debe tenerse presente, junto a todo ello, que, pese a haberse previsto una prórroga de seis meses, la misma no tiene que agotarse si las circunstancias epidemiológicas y sanitarias no lo exigen. En este sentido, en aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad (art. 1.2 LOAES), cabe el levantamiento anticipado del estado de alarma, para lo que basta con un real decreto del Consejo de ministros. Por si esto no fuera suficiente, el Congreso, al fijar los términos y condiciones de la prórroga, ya ha previsto un mecanismo para evaluar la necesidad de mantener el estado de alarma y así el párrafo tercero del art. 14 del Real Decreto 926/2020, en redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto 956/2020, establece que, transcurridos cuatro meses de vigencia de esta prórroga, la conferencia de presidentes autonómicos podrá formular al Gobierno una propuesta de levantamiento del estado de alarma, previo

acuerdo favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales y económicos.

Con esta previsión se evitan los riesgos de que la duración de la prórroga inicialmente prevista se extienda más allá de lo que sea necesario y proporcionado, en función de la evolución de las circunstancias. Finalmente, el enjuiciamiento sobre la procedencia y proporcionalidad de la duración de esta prórroga puede también abordarse teniendo en cuenta el carácter global de la pandemia, desde una perspectiva de Derecho comparado. En este sentido puede traerse a colación, por ejemplo, el caso de Italia, que declaró el estado el 30 de enero de 2020 y ya ha decretado una prórroga hasta el 31 de enero de 2021.

F) Por lo que se refiere a la prórroga del estado de alarma y al control parlamentario se alega, en síntesis, lo siguiente:

a) El art. 14 del Real Decreto 926/2020 (en la redacción dada por el art. 4 de la resolución de prórroga y por la disposición final primera, apartado tres, del Real Decreto 956/2020) es conforme al bloque de constitucionalidad. Debe comenzar por señalarse que, ni el art. 116 CE ni la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio establecen un régimen específico de control parlamentario durante el estado de alarma, lo que debe destacarse porque el recurso parece partir de la premisa, incorrecta, de que la Constitución impone un régimen de control parlamentario quincenal, dando por supuesta una exigencia no prevista. Es más, el art. 14 del Real Decreto 926/2020 podría no haberse incluido y ello en nada habría afectado ni a la función de control de las Cortes Generales ni a la constitucionalidad del estado de alarma impugnado. El silencio en este punto de la Constitución y de la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio no es un olvido, sino que responde a la exigencia constitucional de que los estados excepcionales no pueden alterar el funcionamiento normal de los poderes constitucionales del Estado (arts. 116.5 CE y 1.4 LOAES).

Durante la vigencia del estado de alarma, las funciones y facultades de control parlamentario permanecen intactas, tal y como se contemplan en la Constitución y en los reglamentos parlamentarios y, de hecho, sigue habiendo sesiones de control, preguntas, interpelaciones, mociones, requerimientos de información, etc., con normalidad. El art. 8 LOAES tan solo añade dos mecanismos de rendición de cuentas (dación de cuentas al Congreso de la declaración del estado de alarma y suministro de la información que el Congreso requiera, así como dación de cuentas de los decretos que se dicten durante este estado en relación con el mismo), mecanismos que por supuesto están vigentes y son de obligado cumplimiento. A ello se añaden las comparecencias bimensuales del presidente del Gobierno y mensuales del ministro de Sanidad (art. 14 del Real Decreto 926/2020). Es decir, y en contra de lo que sostienen los recurrentes, que ninguno de los preceptos impugnados limita las funciones de control parlamentario, sino que incorporan como novedad dos mecanismos de control adicionales, sin perjuicio de los cuales las Cámaras pueden, en cualquier momento, solicitar la comparecencia de los miembros del Gobierno y recabar información del Gobierno o de sus departamentos. Así las cosas, difícilmente puede aceptarse la tesis de los recurrentes de que la prórroga supone una dejación de funciones constitucionales por parte del Congreso.

b) No cabe, por lo mismo, apreciar ninguna lesión del derecho de participación en los asuntos públicos de los diputados recurrentes (art. 23 CE), toda vez que el ordenamiento contempla cauces suficientes que preservan el ejercicio de su función parlamentaria, respetando el pluralismo político, todo ello sobre la base de la jurisprudencia constitucional acerca del *ius in officium* de los representantes.

Los recurrentes alegan en relación con el carácter autoaplicativo de la resolución del Congreso y de los reales decretos por los que se declara y prorroga el estado de alarma y citan al respecto el art. 24 CE, pero ello parte de una lectura sesgada e incompleta de la doctrina del Tribunal Constitucional. En todos sus pronunciamientos, el tribunal ha denunciado –se dice– un tipo concreto de leyes singulares, las llamadas autoaplicativas, en cuanto no necesitan un acto administrativo de aplicación, por contenerlo en sí mismas, por el riesgo de que pudieran ser utilizadas por el legislador para impedir el

control jurisdiccional. Para el tribunal, como no podía ser menos, no toda norma de aplicación directa recae dentro de esta categoría, pues, de una parte, se requiere que se trate de una ley singular, además de que lo que se trata de evitar es que el legislativo adopte auténticos actos administrativos, sin someterse al control jurisdiccional.

Dicho esto, basta la lectura de los reales decretos impugnados para darse cuenta de que no se trata de leyes singulares o de caso único, puesto que abordan una generalidad de situaciones y no se agotan en su aplicación a un supuesto de hecho concreto y singular, sino que son susceptibles de aplicarse a multitud de situaciones durante su vigencia. En segundo lugar, el recurso a una norma con rango o valor de ley viene impuesto por el art. 116 CE y por la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio (art. 11) y además la actuación del Congreso, al autorizar la prórroga, no supone una asunción artificiosa de una potestad de la administración, sino que la Cámara está realizando una auténtica actividad parlamentaria, constitucionalmente atribuida (art. 116.2 CE). Conforme a la doctrina constitucional que se cita, los actos gubernamentales o parlamentarios de declaración o autorización de unos u otros estados de emergencia ostentan rango o valor de ley, susceptibles de ser impugnados a través de un recurso de inconstitucionalidad. En cuanto a la presunta indefensión que supuestamente se genera a los diputados de grupos minoritarios, por no poder acceder al recurso de inconstitucionalidad, se recuerda que fue una decisión expresa del constituyente la que excluyó del recurso de amparo a los actos con fuerza o rango de ley y se citan la STC 118/1988, de 20 de junio, y el ATC 7/2012, de 13 de enero.

G) Se alega, a continuación, sobre las vulneraciones de derechos fundamentales (arts. 5, 6, 7 y 8 del Real Decreto 926/2020).

a) Se afirma, como consideración preliminar, que la limitación de derechos fundamentales durante la pandemia importa no solo a las autoridades nacionales, sino también a los organismos internacionales, y en tal sentido se observa que algunos países –no así España– han anunciado la suspensión de los derechos del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales al amparo de su art. 15. Se añade que son múltiples las instancias del Consejo de Europa preocupadas por el hecho de que los Estados puedan utilizar la pandemia para una reducción desproporcionada e indefinida de los derechos fundamentales, lo que tampoco es el caso de España (se citan al respecto determinados documentos de la Comisión para la democracia a través del Derecho, conocida como Comisión de Venecia, de la que se aporta el dictamen 359/2005). Finalmente, tanto la doctrina del Tribunal Constitucional, como el citado convenio europeo y la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, como la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, prevén la limitación de derechos fundamentales ante circunstancias en las que concurren bienes jurídicos de igual o superior valor, como es el caso, lo que no ha de entenderse como suspensión, sin más, del derecho (lo que sería la eliminación de su ejercicio), sino como limitación ínsita a su configuración a la vista de derechos de terceras personas o por razones, como es el caso, de sanidad pública.

b) Las medidas han exigido un indudable sacrificio que todos los ciudadanos hemos experimentado, pero que han redundado de manera esencial en la propagación del virus, en la disminución de la mortalidad, en el número de contagios y en el funcionamiento del sistema sanitario.

Los recurrentes parten de la premisa de que el Real Decreto 926/2020 no introduce meras limitaciones de derechos fundamentales, sino que ha acordado su suspensión. Se contesta a este alegato con lo siguiente:

(i) Deriva de una interpretación sistemática de la Constitución una imposición de actuación positiva a todos los poderes públicos para garantizar el ejercicio efectivo de la protección de la salud y del derecho fundamental a la vida de todas las personas (arts. 43 y 15 CE), lo que significa que, en casos de inminente riesgo para la salud pública y la vida, tales poderes deben, conforme a las evidencias científicas en cada momento

disponibles, adoptar todas las medidas necesarias (incluso imponiendo limitaciones al libre ejercicio de los derechos fundamentales) para salvaguardar el interés general concretado en la defensa de la salud pública y el ejercicio efectivo de derechos, como el de la vida, que se encuentran en una situación de riesgo.

(ii) Sentado lo anterior, lo que debe ser examinado no es si los poderes públicos deben o no adoptar este tipo de medidas, sino, por imperativo constitucional, cómo, bajo qué condicionantes y con qué límites y controles, pueden limitar el ejercicio ordinario de algunos derechos fundamentales en el marco de los estados excepcionales y, en concreto, del estado de alarma. Pues bien, el estado de alarma está precisamente previsto para activar un marco jurídico excepcional con base constitucional (art. 116.2 CE) y para afrontar situaciones extraordinarias, como las epidemias [art. 4 b) LOAES], según se ha hecho mediante el Real Decreto 926/2020. En el marco de este estado, el Gobierno puede imponer límites o restricciones a las libertades individuales en los términos de los arts. 11 y 12.1 LOAES y la Constitución «en su conjunto» dirige al Gobierno el mandato de que utilice todas aquellas posibilidades legal y constitucionalmente disponibles para proteger la salud y la vida de todos.

(iii) Lo siguiente que debe señalarse es la diferencia cualitativa, desde la perspectiva técnico-constitucional, entre los conceptos de «limitación» y «suspensión» de los derechos fundamentales, que los recurrentes confunden. Estos conceptos no se distinguen entre sí con base en una relación de intensidad o grado, sino que responden a lógicas constitucionalmente distintas.

Se debe empezar por recordar que, ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, aparece la posibilidad de una «suspensión» de derechos fundamentales en el marco del decreto declarativo de un estado de alarma, lo que es coherente con su presupuesto habilitante, que no es otro que la concurrencia de un infortunio natural, no el de un grave riesgo para el orden constitucional o la soberanía nacional; esto último, como presupuesto para la declaración del estado de excepción, sí que puede desencadenar la suspensión de ciertos derechos fundamentales, es decir, la exclusión absoluta de su disfrute o su «desconstitucionalización» conforme al art. 55.1 CE. Se trata de una «auto-excepción» de la normativización constitucional ordinaria de los derechos, prevista por el constituyente para los estados de excepción y sitio, que debe ser interpretada de forma severamente restrictiva y que consiste en un mecanismo intrínsecamente distinto a lo que es una limitación o restricción de estos derechos, diferenciación que excluye cualquier grado de intensidad o graduación en la relación entre suspensión-restricción. En otras palabras, o bien el derecho se suspende (art. 55.1 CE) por el órgano formalmente habilitado por la Constitución para ello, o bien se limita/restringe en el ámbito ordinario-constitucional de su ejercicio (que sigue rigiendo en el estado de alarma), en cuyo caso habría que examinar si la regulación específica resulta contraria al contenido esencial del derecho o al principio de proporcionalidad. No caben suspensiones implícitas, indirectas o tácitas.

La «suspensión» de derechos fundamentales, posible solo en los estados de excepción y sitio, comprende, a mayor abundamiento, la posibilidad de dejar sin efecto, total o parcialmente, el carácter imperativo y vinculante de un derecho fundamental, es decir, de derogar provisionalmente su contenido original establecido en la Constitución. El derecho puede quedar provisionalmente despojado de su calificación como fundamental, para hacerlo resurgir con el contenido que le atribuya el decreto declarativo del estado de excepción o de sitio y mientras dure esa declaración. En el caso, por ejemplo, del derecho a la libertad de circulación (art. 19 CE), cuando se procede a su «suspensión» no rigen los límites constitucionales ordinarios del respeto al contenido esencial del derecho (SSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 15, y 135/2012, de 19 de junio, FJ 5) o de proporcionalidad (arts. 53.1 y 9.3 CE), cánones que solo rigen en la medida en que los derechos fundamentales están vigentes y eficaces. Por el contrario, la habilitación, en el marco del estado de alarma, para la limitación o restricción al ejercicio de un derecho fundamental (aunque pudiera resultar especialmente intensa) no exime al derecho de su carácter fundamental ni suspende su eficacia. El derecho sigue



plenamente vigente y dotado de todas las garantías aplicables (tutela judicial efectiva, respeto del contenido esencial, examen de proporcionalidad y protección en amparo constitucional).

H) Los arts. 5 y 6 del Real Decreto 926/2020 no suponen la suspensión de las libertades de circulación y de residencia (art. 19 CE) y de los derechos fundamentales de los arts. 17 y 25 CE.

a) Por lo que se refiere al primero de estos derechos fundamentales, se alega lo siguiente:

(i) Desde la perspectiva de las garantías formales, la intervención gubernativa solo puede adoptarse previa autorización por ley (arts. 53.1 y 81 CE) y con sujeción tanto al contenido esencial como a la proporcionalidad abstracta (en la regulación legal) y concreta (cada restricción singular). Con arreglo a la STC 83/2016, el decreto de alarma queda configurado como disposición o decisión con rango o valor de ley, de modo que las restricciones impuestas por el Real Decreto 926/2020 gozan del rango necesario para incidir en el ejercicio de un derecho fundamental.

(ii) Desde la perspectiva material, a lo que proceden los arts. 5 y 6 del mismo real decreto no es a una suspensión, sino a una limitación de la libertad de circulación, totalmente acorde con su contenido esencial, con el principio de proporcionalidad y con la regulación contenida en los arts. 11 y 12 LOAES. El art. 5 –se añade– debe analizarse también conjuntamente, en la actualidad, con la disposición transitoria única del Real Decreto 956/2020.

Estos preceptos del Real Decreto 926/2020 establecen ciertas limitaciones a la movilidad de los ciudadanos, necesarias para evitar la propagación de la enfermedad, que limitan el ejercicio del derecho, pero no lo suspenden, y lo hacen en la línea de los arts. 11 y 12 LOAES que, como es propio de las leyes de emergencia, definen de forma muy abierta las posibles restricciones al ejercicio de los derechos de libertad, pues es cada concreta contingencia lo que determina qué restricciones pueden ser necesarias o imprescindibles. En lo que ahora es aplicable, los arts. 11 y 12.1 LOAES permiten al Gobierno cumplir con el mandato constitucional de proteger la salud y la vida de otros (de hecho, la posibilidad de imponer condiciones al ejercicio del derecho a la libre circulación ha sido avalada por la STC 83/2016, FJ 8). En el presente caso, el Gobierno, autoridad competente (art. 2.1 del Real Decreto 926/2020), tras efectuar la correspondiente ponderación, ha establecido las limitaciones temporales e indispensables –sin que exista otra alternativa posible en el momento actual– para la protección de la salud, que ni sacrifican desproporcionadamente la libertad de circulación ni hacen irreconocible el derecho.

De hecho, la regulación de los arts. 5 y 6 es muy distinta a la establecida en el marco del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, pues en cada momento de la evolución de la situación epidemiológica las necesidades sanitarias, aunque rápidamente cambiantes, precisan de un tratamiento normativo específico. El art. 5, a la luz de los principios de menor restricción de los derechos fundamentales y de proporcionalidad, limita la circulación solo en horario nocturno con amplísimas excepciones [apartados (a) a (i)]; durante todo el día, a excepción de las franjas horarias nocturnas, no hay ningún tipo de limitación a la libertad deambulatoria, menos la que establece, de forma igualmente acotada y temporal, el art. 6.

Además, con el fin de asegurar la eficacia de las medidas, pero atendiendo a criterios de proporcionalidad, se deja abierta la posibilidad de que, a la vista de evolución de los indicadores, se acuerde su modulación, flexibilización o incluso suspensión. A esta regulación, por tanto, en ningún caso se le puede reprochar la suspensión del derecho reconocido en el art. 19 CE, que prevé la posibilidad de imposición de limitaciones que no tengan un origen político o ideológico.

b) El mismo razonamiento es, en líneas generales, aplicable al art. 6 del Real Decreto 926/2020, en el que se prevé una limitación a la salida y entrada de y en ciertos territorios especialmente acotada y que solo adquiere eficacia en el caso que así se determine a la vista de la situación epidemiológica y para impedir la transmisión del virus por todo el territorio. Lejos de constituir una suspensión del derecho reconocido en el mismo art. 19 CE, esta medida es una limitación proporcionada y coherente con el art. 11 LOAES.

c) Para entender mejor las medidas de los arts. 5 y 6 es imprescindible comparar el art. 11 LOAES (para el estado de alarma), al que se ajusta con precisión matemática el Real Decreto 926/2020, y el art. 20 de la misma ley orgánica (para el estado de excepción). En este segundo caso, se exige la acreditación de las personas si cambian de un lugar a otro, señalándoles el itinerario a seguir, así como, en determinados casos, la comunicación con una antelación de dos días para el desplazamiento fuera de la localidad, medidas todas que ninguna relación guardan con el marco normativo actual que limita la libertad de circulación en los términos ya considerados.

d) Las medidas de estos arts. 5 y 6 son intensas, pero se han adoptado, como en el resto de los países, con criterios científicos por la rápida e intensa capacidad de contagio y la constante aparición de rebrotes de forma asimétrica por todo el territorio español durante la segunda ola de contagios. Al respecto, se cita y transcribe en parte el dictamen del Consejo de Estado 615/2020.

e) Son también medidas proporcionadas. Tras citar el ATC 47/2020, de 30 de abril, se observa (i) que las mismas tienen la finalidad de proteger la salud pública y el derecho a la vida y a la integridad física en un momento en el que el crecimiento de contagiados y fallecidos era de nuevo exponencial; (ii) que son idóneas para la consecución de lo perseguido, como evidencia la evolución de la situación epidemiológica; (iii) que son necesarias, pues unas medidas menos restrictivas no habrían garantizado suficientemente la protección de la salud, y (iv) que son medidas de las que resulta un perjuicio al derecho involucrado menos grave que la alternativa de desprotección o protección insuficiente de la salud pública, además de haberse establecido en ellas excepciones amplísimas y, en relación con ello, previsiones relativas a causas de fuerza mayor o a cualesquiera situaciones de análoga naturaleza.

f) Se señala, a mayor abundamiento, que España no ha sido el único país de nuestro entorno en imponer restricciones de esta naturaleza, habiéndolo hecho también Italia, Grecia, Francia, Alemania o Reino Unido. Sin perjuicio de que a este argumento no deba reconocérsele en modo alguno un valor absoluto, pues cada país cuenta con su propio ordenamiento, deben tenerse en cuenta dos circunstancias favorables al refuerzo de lo dicho. De una parte, que la libertad de circulación ha sido reconocida en diversos instrumentos normativos vigentes en Europa [singularmente, art. 2 del Convenio europeo de derechos humanos (CEDH) y art. 45 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea], lo que ha favorecido una convergencia de los estándares de protección. De la otra, que la situación epidemiológica y el nivel de letalidad alcanzados en España son de los más elevados en Europa, lo que justifica especialmente la adopción de estas medidas.

g) Los recurrentes, por otra parte, sostienen erróneamente la vulneración del derecho fundamental a la libertad de residencia, también reconocido en el art. 19 CE. Este planteamiento es de una equivocación manifiesta, pues de los arts. 5 y 6 no se desprende una limitación de esta vertiente del derecho fundamental, que sigue plenamente operativo.

Es pleno, dicho todo esto, el ajuste de la regulación específica del Real Decreto 926/2020, en cuanto a la libertad de circulación, por referencia al principio de proporcionalidad y al respeto al contenido esencial del derecho.

h) El art. 5 del mismo real decreto no supone la suspensión de los arts. 17 y 25 CE.

(i) Debe en primer lugar rechazarse la equiparación de las restricciones a la libertad de circulación con la pena privativa de libertad de localización permanente o con cualquier otra pena privativa de libertad. Las restricciones a la libertad de circulación que

pueden imponerse durante el estado de alarma no tienen por finalidad castigar conductas tipificadas en la ley. La primera es una medida colectiva de protección de la salud pública, en tanto que las segundas son manifestación de la potestad punitiva del Estado. Por otra parte, mientras que la localización permanente es una privación absoluta de la libertad personal, el art. 5 es una restricción muy relativa de la libertad deambulatoria (art. 19 CE), derecho que no se suprime, sino que queda sometido a condiciones de ejercicio muy proporcionadas.

(ii) Es incorrecto fundamentar la impugnación en el art. 17.1 CE, pues según reiterada jurisprudencia constitucional la libertad a la que se refiere este precepto es la libertad física, frente a la detención, condena o internamientos arbitrarios. El derecho a la libertad personal del art. 17.1 solo puede interpretarse a la vista de su íntima vinculación con el derecho a la seguridad, al que también se refiere este precepto. Se citan, al respecto, diversas sentencias del Tribunal Constitucional.

El art. 5 que nos ocupa no participa de la naturaleza y características de la detención, de la prisión provisional, de la imposición de una pena privativa de libertad o de un orden de internamiento en un centro habilitado al efecto. No es una auténtica privación de libertad, pues la personal o de deambulación no está restringida de manera total o absoluta. El catálogo de excepciones que recoge este precepto desborda de manera manifiesta el margen de libertad personal que se reconoce a un penado durante el cumplimiento de la pena de localización permanente, que es nulo. Basta comparar el art. 5.1 del real decreto con el art. 37 del Código penal. Es más, debe recordarse que después de la modificación del Real Decreto 926/2020 por el Real Decreto 956/2020, la medida prevista en el art. 5 de aquel conserva su eficacia, en tanto que la autoridad competente delegada no determine, de acuerdo con su art. 10, su modulación, flexibilización o suspensión, lo que significa que esta medida se puede flexibilizar, modulando la limitación en un sentido mucho más protector, incluso suspendiendo la aplicabilidad de dicho art. 5.

(iii) Por lo que se refiere a la invocación del art. 25.1 y 3 CE, el recurso es bastante confuso y es complicado descifrar sus razones. La idea que subyace es que el régimen sancionador derivado del incumplimiento de las limitaciones previstas en el art. 5 vulnera el principio de legalidad en materia sancionatoria y que las restricciones a la libertad de circulación que establece ese precepto suponen una sanción privativa de libertad impuesta por la administración, en contra de lo dispuesto en el art. 25.3 CE.

Se alega, ante ello, que estas limitaciones no son sanciones administrativas, a cuyo efecto se señala que el Tribunal ha reconocido que no toda restricción de la libertad de movimientos constituye una sanción, como en el caso de la expulsión de extranjeros por motivos de orden público. Se reitera que las limitaciones que se consideran no son sanciones, pues no guardan relación con la potestad punitiva del Estado.

En relación con el régimen sancionador, se reitera que el art. 5 no establece previsión sancionadora alguna, de modo que en este extremo el recurso carece manifiestamente de fundamento y debiera rechazarse por falta de la argumentación mínima exigible. Sin perjuicio de ello, si lo que se reprocha es el régimen sancionador aplicable durante el estado de alarma, el precepto que se debería haber impugnado es el art. 15 del Real Decreto 926/2020, que no figura entre los recurridos. En todo caso, el art. 15 no es más que la reproducción del art. 10.1 LOAES. Anudar consecuencias punitivas o sancionadoras al incumplimiento de las restricciones establecidas en una norma no puede calificarse como excepcional, sino que es una práctica ordinaria cuya única finalidad es dotar de eficacia coercitiva al mandato legal. Lo único que pretende este art. 15 es establecer que durante la vigencia del estado de alarma el régimen sancionador sea el mismo que el que disponen las leyes administrativas sancionadoras con carácter general.

En relación con el art. 25.3 CE, los recurrentes incurren en el mismo error de equiparar las limitaciones a la libertad de circulación con medidas de naturaleza sancionatoria y a ello añaden la afirmación, también errónea, de que se trata de medidas que impone la administración civil. No tratándose de una sanción ni de una privación de

libertad, no procede considerar que lo que no es una sanción haya sido impuesto por la administración civil.

i) Se cita, por último en cuanto a este punto, el art. 2 del Protocolo 4 al CEDH, con arreglo al cual la libertad de circulación puede ser limitada por razones, entre otras, de salud pública o de protección de los derechos y libertades de terceros. Este precepto debe guiar la interpretación interna de los derechos fundamentales (art. 10 CE).

l) El art. 7 del Real Decreto 926/2020 no supone una vulneración de los derechos fundamentales del art. 21 CE, ni de los arts. 10.2 y 17 de la misma norma fundamental.

a) Se debe descartar, en primer lugar, que estemos ante una suspensión de los derechos del art. 21 CE, con arreglo a lo ya expuesto sobre el concepto jurídico de la suspensión. Además, desde una perspectiva empírica, es evidente que el derecho de reunión no ha sido suspendido, como lo prueba el que las reuniones tanto en vías públicas como en espacios privados se llevan a cabo a diario, bajo el estado de alarma, sin mayores dificultades.

b) Los únicos cánones de constitucionalidad válidos, en el contexto actual, son, por una parte, el respeto al contenido esencial del derecho (art. 53.1 CE) y, por otra, el principio de proporcionalidad (art. 9.3 CE). Pues bien, este art. 7, que establece una medida de carácter general orientadora a las autoridades competentes, dispone que, en el caso de manifestaciones que tengan su razón de ser en la libertad de expresión política, deben realizarse con atención a las medidas sanitarias descritas para evitar la propagación de la epidemia, previsión que, en realidad, no sería necesaria, puesto que las medidas sanitarias constituyen una limitación legítima de la libertad de expresión, conforme al art. 10.2. Esta previsión no afecta a la libertad de expresión, aunque es cierto que dificulta su ejercicio, pero es evidente que si el derecho de reunión o manifestación puede ocasionar la extensión de la pandemia, debe ser limitado, que no suspendido.

c) En cuanto no afectan al derecho político de reunión o manifestación, las medidas relativas a la reunión de personas en el espacio público o privado que se establecen en el art. 7 son limitaciones proporcionadas, como se expone en el informe técnico que se aporta, en cuanto recomendadas por la ciencia para evitar contagios. Se recuerda que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el derecho reconocido en el art. 21 CE no es absoluto o ilimitado. En el caso de las reuniones que se realizan por motivos distintos a los políticos o sociales, el único límite que establece el Real Decreto es la fijación de un número de personas, medida cuya idoneidad viene predeterminada por la constatación científica de que el virus se transmite con extraordinaria facilidad tanto en espacios públicos como privados. La fijación de un amplio número máximo, pero aun así limitado, de personas para las reuniones privadas no puede decirse que vulnere, ni el contenido esencial del art. 10.1, ni el del art. 17.1 CE, como tampoco es desproporcionado, puesto que se sigue garantizando, incluso en un contexto de riesgo para la salud pública, un contenido general importante en el derecho de reunión por razones familiares o de amistad, por razones políticas o laborales. Se cita y transcribe en parte el dictamen 615/2020 del Consejo de Estado.

No existe riesgo alguno para los ciudadanos desde la perspectiva de la inteligibilidad y previsibilidad de estas medidas. Debe por todo ello desestimarse la tacha de inconstitucionalidad formulada sobre la base de los arts. 9.3 y 53.1 CE.

J) En cuanto a la impugnación del art. 8 del Real Decreto 926/2020, se señala que de la lectura del precepto emergen con claridad los elementos de la disciplina aplicable para la imposición de límites a la dimensión externa de la libertad religiosa como medida de prevención, limitaciones que consistirán en aforos, con el criterio del riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos, ponderado con los indicadores a los que se refiere el art. 10, precisándose, en fin, que las limitaciones no podrán afectar, en ningún caso, al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa. Se

trata, en suma, de un marco satisfactorio de las exigencias de claridad, certidumbre y precisión que resultan de los arts. 9.3 y 53.1 CE.

A mayor abundamiento, debe considerarse el art. 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, de conformidad con el cual el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en el ámbito de una sociedad democrática. Se cita la STEDH de 9 de abril de 2002, asunto *Cisse c. Francia*.

Se concluyó con la súplica de que se dictara sentencia por la que se inadmitiera parcialmente y se desestimara íntegramente el recurso.

7. Por providencia de 26 de octubre de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 27 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto y alcance de la impugnación.

#### A) Objeto.

Son diversas, aunque muy estrechamente relacionadas, las disposiciones del Congreso de los Diputados y del Gobierno que han sido impugnadas en el presente recurso. Nada hay que objetar a esta acumulación inicial de acciones cuando, como aquí ocurre, existe una conexión objetiva entre unas y otras de las pretensiones deducidas (SSTC 52/2017, de 10 de mayo, FJ 1, y 148/2021, de 14 de julio, FJ 1).

En este sentido, el recurso propugna la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de: (i) los apartados 2 y 3 del art. 2, y los arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 14 del 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» (en adelante, el Real Decreto 926/2020); (ii) asimismo, los apartados segundo, cuarto y quinto 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; y (iii) el art. 2, la disposición transitoria única y los apartados uno, dos y tres de la disposición final primera del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre (en lo sucesivo, el Real Decreto 956/2020), por el que, en virtud de la mentada autorización parlamentaria, se prorroga el estado de alarma declarado por aquel Real Decreto 926/2020. En el antecedente 1 de esta sentencia se ha dejado constancia de los datos relativos a la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de unas disposiciones y otras.

#### B) Alcance.

Debemos comenzar haciendo una sumaria mención al alcance de la impugnación de las disposiciones a que se refiere el recurso, sin perjuicio, cuando proceda, de su transcripción literal. Esta referencia inicial conviene hacerla ahora –para una mayor claridad– tomando como pauta las distintas censuras de inconstitucionalidad que la demanda dirige contra aquellas, tachas todas que han sido refutadas, y en algún punto calificadas de inadmisibles, por el abogado del Estado. También sobre estos contrarios alegatos, expuestos con el necesario detalle en los antecedentes, se volverá más adelante.

En atención al orden de exposición de la demanda, son tres las causas de invalidez que cuestionan los recurrentes a las disposiciones impugnadas:

a) En primer lugar, el recurso censura como inconstitucionales y nulas las reglas por las que fueron designadas, como autoridades competentes delegadas del Gobierno para determinados efectos del estado de alarma y en los respectivos ámbitos

territoriales, a los presidentes de cada comunidad autónoma y ciudad con estatuto de autonomía. Se incluyen en esta relación: (i) respecto del Real Decreto 926/2020, el art. 2, apartados 2 y 3; art. 5, apartado 2; art. 6, apartado 2, art. 7, apartado 2; art. 8; y arts. 9 y 10, en su redacción originaria (ulteriormente modificada por la disposición final primera del Real Decreto 956/2020, en cumplimiento de lo acordado por el apartado cuarto de la resolución de 29 de octubre de 2020 del Congreso de los Diputados); (ii) en cuanto a la resolución de 29 de octubre de 2020 del Congreso de los Diputados, los apartados cuarto y quinto; (iii) por último, en lo atinente al Real Decreto 956/2020, la disposición transitoria única y los apartados uno y dos de su disposición final primera.

Tanto estos preceptos de los Reales Decretos 926 y 956/2020, como las referidas determinaciones de la resolución del Congreso de los Diputados, estarían viciados de inconstitucionalidad y nulidad por contravenir –según se ha expuesto en los antecedentes– los arts. 116.2 y 9.3 CE (este último, en cuanto garantiza la seguridad jurídica), así como diversas disposiciones de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. De esta ley orgánica se invocan, en particular, sus arts. 4 (potestad del Gobierno para declarar el estado de alarma, conforme al art. 116.2 CE), 5 (previsión de que el presidente de una comunidad autónoma pueda solicitar del Gobierno esa declaración cuando los supuestos para ello afecten exclusivamente a todo o parte del respectivo ámbito territorial), 6 (en cuyo apartado 2 se prescribe que el real decreto por el que el Consejo de ministros declare el estado de alarma determinará su ámbito territorial, duración y efectos) y 7 (con arreglo al cual la autoridad competente a los efectos del estado de alarma será el Gobierno o, por delegación de este, el presidente de la comunidad autónoma «cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte» de su territorio).

b) Se tachan asimismo de inconstitucionales y nulas las reglas referidas a la duración de la prórroga del estado de alarma y, en relación con ello, a la «rendición de cuentas» por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados. Esta censura afecta a las disposiciones siguientes: (i) por lo que hace a la resolución del Congreso de los Diputados, a sus apartados segundo y cuarto, este último en cuanto dispuso que el Gobierno modificara el art. 14 del Real Decreto 926/2020 (rendición de cuentas); (ii) la misma censura se dirige contra el art. 2 y contra el apartado tres de la disposición final primera del Real Decreto 956/2020.

Estas previsiones y reglas se dicen contrarias a los arts. 116.2 y 23.2 CE (junto a los que se citan los arts. 1, apartados 1 y 2, 66 y 24.1 de la misma norma fundamental), así como al art. 1.2 LOAES, con arreglo al cual «[l]as medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad», añadiéndose allí que su aplicación «se realizará de forma proporcionada a las circunstancias».

c) Por último, alega la demanda que varios de los preceptos y determinaciones ya considerados habrían incurrido en contravenciones materiales o sustantivas, al infringir directamente preceptos de la Constitución relativos a derechos fundamentales. Estas censuras son dirigidas contra los arts. 5 a 8 del Real Decreto 926/2020, en su vigencia inicial, así como frente a la resolución del Congreso y también contra el Real Decreto 956/2020, disposición esta última que vino a hacer suyos para la prórroga, conforme a lo autorizado por la Cámara, aquellos preceptos (art. 2 y reglas concordantes de su disposición final primera). Las infracciones así denunciadas son las siguientes: (i) los arts. 5 y 6 del Real Decreto 926/2020, que habrían contradicho lo establecido por los arts. 19, 17 y 25 CE y deparado, al propio tiempo, una inconstitucional «suspensión» de los derechos y libertades reconocidos en dichos preceptos (art. 55.1 CE); además, aquellos preceptos habrían conculcado lo establecido en los arts. 116.2 CE y 11 a) LOAES; (ii) el art. 7 del mismo Real Decreto, que sería contrario a lo dispuesto en los arts. 21, 55.1 y 10.1 CE (este último, en lo relativo a la dignidad de la persona), así como lo prevenido en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión; (iii) por último, el art. 8 del repetido Real Decreto sería contrario a lo garantizado

en el art. 16.1 CE y, de nuevo, a lo establecido en el art. 55.1 de la misma norma fundamental.

2. Orden del enjuiciamiento.

A) Valor de ley de las disposiciones impugnadas.

Debemos comenzar reiterando que la vía del recurso de inconstitucionalidad es el cauce procesal previsto en nuestro ordenamiento para la resolución de «todos los actos gubernamentales de declaración, autorización y prórroga de cada uno de los tres estados de emergencia ex art. 116 CE [que] quedan sometidos, en razón de su condición de actos y disposiciones con fuerza o rango de ley, a un mismo régimen de control ante este tribunal» [STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 11; en el mismo sentido, la reciente STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 2 b)], de conformidad con lo dispuesto en los arts. 161 a) CE y 2.1 a) y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

a) En primer lugar, lo que queda dicho es aplicable al Real Decreto 926/2020, por el que el Consejo de ministros declaró para quince días el estado de alarma en todo el territorio nacional (arts. 3 y 4). Ello es así por cuanto, «aunque formalizada mediante real decreto del Consejo de ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley»; esto es, «revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma» (STC 83/2016, FJ 10).

b) Otro tanto se ha de predicar del acuerdo del Congreso de los Diputados por el que la Cámara autorizó la prórroga del estado de alarma declarado por aquel Real Decreto 926/2020: «[E]l acto de autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma o el de declaración y prórroga del de excepción, que no son meros actos de carácter autorizatorio, pues tienen un contenido normativo o regulador (ya en cuanto hacen suyos el alcance, condiciones y términos del estado de alarma o de excepción fijados o solicitados por el Gobierno, ya en cuanto la propia Cámara directamente los establece o introduce modificaciones en los propuestos), así como el acto parlamentario de declaración del estado de sitio son, todos ellos, decisiones con rango o valor de ley» y expresión de una competencia confiada por la Constitución (art. 116) al Congreso de los Diputados, «en aras de la protección, en los respectivos estados de emergencia, de los derechos y libertades de los ciudadanos» (ATC 7/2012, de 13 de enero, FJ 4, y STC 83/2016, FJ 9).

Los recurrentes impugnan, también, la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados por la que «se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma», adoptado por el Pleno del Congreso en la misma fecha, que debe seguir la misma suerte que las disposiciones y acuerdo anterior.

c) Lo mismo se ha de afirmar del Real Decreto 956/2020, por el que se prorrogó, recaída la autorización parlamentaria, el estado de alarma: «[N]o puede ser distinta la conclusión en relación con el rango o valor del real decreto por el que se prorroga el estado de alarma», siendo de resaltar, además, que tal real decreto «constituye una formalización *ad extra* de la previa autorización del Congreso de los Diputados», de tal modo que «su contenido es el autorizado por la Cámara», a la que «corresponde autorizar la prórroga del estado de alarma y fijar su alcance, condiciones y términos, bien haciendo suyos los propuestos por el Gobierno en la solicitud [...], bien estableciéndolos directamente»; por ello, al «predicarse del acto de autorización parlamentaria [...] la condición de decisión con rango o valor de ley [...], idéntica condición ha de postularse, pese a la forma que reviste, de la decisión gubernamental de prórroga, que meramente se limita a formalizar y exteriorizar el acto parlamentario de autorización» (STC 83/2016, FJ 10).

B) Consideraciones previas.

A continuación, debemos realizar algunas consideraciones, como paso ineludible a la determinación del objeto de nuestro juicio de constitucionalidad:

a) En primer lugar, que, al dictado de esta sentencia, ninguna de las disposiciones impugnadas está ya en vigor:

(i) El estado de alarma, inicialmente declarado para quince días por el Consejo de ministros mediante el Real Decreto 926/2020, concluyó a las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 (art. 4); esto es, a poco de interponerse, el día 6 del mismo mes, este recurso de inconstitucionalidad. Ello supuso, por tanto, la caducidad de aquel Real Decreto en la fecha indicada, tras de lo cual entró en vigor, sin solución de continuidad y una vez autorizada la prórroga, el Real Decreto 956/2020 (art. 2 y disposición final segunda), en el que, por mandato de la Cámara, fueron asumidas, mediante remisión o por reiteración, y modificadas también, algunas de las reglas de aquella primera disposición general.

(ii) La prórroga del estado de alarma autorizada por el acuerdo del Congreso de los Diputados y declarada por el Real Decreto 956/2020 llegó a su término a las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021 (apartado segundo de la resolución de la Cámara y art. 2 del real decreto). Caducó con ello lo establecido en este último real decreto y, al propio tiempo, agotó también sus efectos la autorización parlamentaria que le dio soporte constitucional.

(iii) Sin embargo, la conclusión del inicial estado de alarma, primero, y de su prórroga, después, no han deparado la desaparición sobrevenida del diverso objeto de esta impugnación. En efecto, es doctrina constitucional consolidada que las disposiciones a término o con vigencia limitada en el tiempo siguen siendo enjuiciables por este tribunal cuando así se haya pedido, pese a que su eficacia decaiga en el curso del procedimiento. La solución contraria implicaría abrir un inadmisibles ámbito de inmunidad del poder frente a la Constitución [en tal sentido, entre otras, SSTC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 2; 40/2016, de 3 de marzo, FJ 3; 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 2 a); 43/2017, de 27 de abril, FJ 2; 100/2017, de 20 de julio, FJ 3 a); 89/2019, de 2 de julio, FJ 2; 90/2019, de 2 de julio, FJ 2, y la reciente 148/2021, de 14 de julio, FJ 2 a)].

Procede realizar, pues, el control de constitucionalidad que el recurso demanda, tanto del Real Decreto 926/2020, en su dictado inicial, como del Real Decreto 956/2020, en el que, por mandato del Congreso asimismo impugnado y a enjuiciar, se asumieron algunas de aquellas primeras previsiones, además de adoptarse otras de nueva planta. Ni las normas del estado de alarma declarado por la sola autoridad del Gobierno perdieron vigencia por derogación, sino por caducidad, ni aquellas que fueron incorporadas de inmediato, conforme a la decisión de la Cámara, al Real Decreto 956/2020 resultaron en rigor prorrogadas, sino más bien restauradas, mediante esta última disposición. La prórroga a la que se refiere el art. 116.2 CE –importa aclarar, en cuanto a esto último– es del estado de alarma, no del decreto que lo declaró en un principio, cuyas previsiones y medidas pueden ser mantenidas o modificadas total o parcialmente, en virtud del acuerdo parlamentario de autorización.

b) Este recurso viene a impugnar, en unidad de acto, normas a término que rigieron en tiempos sucesivos con contenidos en ocasiones idénticos, otras veces en buena parte coincidentes y, en algún caso, distinto también. Respecto de las relaciones entre unas reglas y otras, y a efectos del enjuiciamiento que seguirá, son procedentes las puntualizaciones que siguen:

(i) Algunas de las disposiciones iniciales del Real Decreto 926/2020, que la demanda impugna, fueron asumidas después por el acuerdo del Congreso de los Diputados e integradas por remisión, con novación del fundamento de su vigencia, en el Real Decreto 956/2020. Los preceptos así recurridos y remitidos son los apartados 2 y 3



del art. 2 del Real Decreto 926/2020 (designación de autoridades competentes delegadas y su habilitación para dictar, por delegación del Gobierno, órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en sus arts. 5 a 11) y los arts. 5 a 8 del mismo real decreto (determinadas medidas de limitación de la libertad de circulación en horario nocturno, de entrada y salida en y del territorio de comunidades y ciudades autónomas y de permanencia de grupos de personas, tanto en espacios públicos y privados, como en lugares de culto).

A todos estos preceptos remiten, junto a otros no impugnados, tanto el acuerdo de autorización del Congreso de los Diputados como el Real Decreto 956/2020. La remisión por la Cámara fue genérica y expresa en el no impugnado apartado tercero de la resolución que hizo público su acuerdo «[l]a prórroga se someterá a las condiciones establecidas en el Real Decreto 926/2020», pero también inequívoca en otros de sus mandatos que sí son objeto del recurso (apartado cuarto, relativo a la nueva redacción de los arts. 9 y 10). Otro tanto hizo, en cumplimiento del mandato del Congreso, el Real Decreto 956/2020: en su art. 2, parcialmente impugnado, pues se reiteró, en lo que ahora importa, que «[l]a prórroga [...] se someterá a las condiciones establecidas en el Real Decreto 926/2020» y, en los apartados uno y dos de su disposición final primera, asimismo recurrida, se transcribieron con cambios parciales de redacción, siempre a tenor de lo acordado por la propia Cámara, los arts. 9 y 10 de aquel mismo real decreto.

Si los preceptos así objeto de remisión (apartados 2 y 3 del art. 2 y art. 5 a 8 del Real Decreto 926/2020) fueran, como la demanda aduce, contrarios a la Constitución, quedarían afectadas de igual vicio las remisiones genéricas o abiertas mencionadas (apartado tercero de la resolución parlamentaria y art. 2 del Real Decreto 956/2020).

(ii) La demanda impugna, asimismo, los originarios arts. 9 y 10 del Real Decreto 926/2020, preceptos que, conforme a lo prescrito después por el Congreso (apartado cuarto de su resolución), fueron reiterados, con determinadas adiciones y supresiones, por el Real Decreto 956/2020 (apartados uno y dos de su disposición final primera). Los arts. 9 (apartado 1, de entonces) y 10 del Real Decreto 926/2020, que declaró inicialmente el estado de alarma, se refirieron, respectivamente, a la determinación de la «eficacia» y a la «flexibilización y suspensión» de las «limitaciones» previstas en los arts. 6, 7 y 8 por parte de las autoridades competentes delegadas y que tal apoderamiento quedó subsumido. Por lo que hace a las medidas previstas en estos últimos preceptos, en la redacción ulterior de aquellos, acordada por el Congreso y aprobada por el Real Decreto 956/2020, si bien con la adición, para la prórroga del estado de alarma, de una mención a la medida contemplada en el art. 5, cuya «eficacia», «flexibilización y suspensión» pasó a depender, también, de aquellas autoridades delegadas.

La resolución del Congreso de los Diputados (apartado cuarto) acordó que el Gobierno suprimiera el apartado 2 del inicial art. 9 del Real Decreto 926/2020, que había dispuesto hasta ese momento que la limitación de la libertad de circulación en horario nocturno (art. 5) sería eficaz «en todo el territorio nacional» (párrafo primero), con la sola excepción, entonces, del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias; ámbito para el cual la decisión sobre la implantación de la medida se atribuyó al presidente autonómico (párrafo segundo). Esta última previsión singular o excepcional fue generalizada más tarde en la nueva redacción del art. 9 por el acuerdo del Congreso y, en consecuencia, por el Real Decreto 956/2020 (apartado uno de su disposición final primera).

Pues bien, aunque los preceptos indicados (arts. 9 y 10) tienen un contenido que, en buena parte, es coincidente, las sucesivas versiones de estos preceptos provienen de fuentes distintas y, por ello, han de recibir del Tribunal pronunciamientos diferenciados. El objeto de un recurso de inconstitucionalidad es, con carácter general, cada texto normativo impugnado, cualquiera que pudiera ser la similitud entre la norma enunciada en él y la expresada en otros [en tal sentido, para cuestión distinta, STC 174/2014, de 23 de octubre, FJ 2 b); en términos análogos, STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 4 a)].

(iii) Bajo la rúbrica «Rendición de cuentas», el art. 14 del Real Decreto 926/2020 dispuso, en su versión inicial, que «[e]n caso de prórroga, el ministro de Sanidad comparecerá quincenalmente ante la Comisión de sanidad y consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas previstas en este real decreto»; previsión a la que hacen alguna alusión crítica los recurrentes, pero que ha de quedar al margen del presente proceso. Dos son las razones que justifican tal decisión: De una parte, que el precepto de referencia se limitó al mero anuncio de una anticipada propuesta de comparecencia de un miembro del Gobierno (el ministro de Sanidad) ante la comisión correspondiente del Congreso con una periodicidad quincenal, cuya eficacia futura habría de depender, llegado el caso, de la eventual aprobación del Congreso. Y, de otro lado, porque la comparecencia quincenal así prevista carecía ya de toda virtualidad cuando este recurso se interpuso, al haber sustituido para entonces la Cámara tal «rendición de cuentas» por otra enteramente diversa, recogida en los párrafos primero y segundo del art. 14, en la nueva redacción que proporcionó el Real Decreto 956/2020, con vigencia a partir del día 9 de noviembre de 2020 (disposición final segunda); es decir tres días después de la fecha de presentación de este recurso de inconstitucionalidad en el registro de este tribunal.

c) Por último, el abogado del Estado ha pedido la inadmisión parcial de este recurso con el argumento de que la demanda no fundamenta, respecto de determinados preceptos, su pretensión de inconstitucionalidad, carga que pesa, en general, sobre quien ejerce esta acción [por todas, la STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2 a)].

Este planteamiento debe ser rechazado por las siguientes razones:

(i) No podemos compartir la tesis del abogado del Estado de que la demanda ha incumplido la carga de justificar las tachas de inconstitucionalidad de algunos de los preceptos impugnados. Antes bien, dado que aquel señala «por ejemplo» que este incumplimiento es predicable de los arts. 5 y 6 de los reales decretos 926/2020 y 956/2020, en lo que se refiere a las previsiones de uno y otro precepto que exceptúan determinados supuestos de las limitaciones que, en ellos respectivamente se establecen a la circulación en horario nocturno y a la entrada y salida en y del territorio de comunidades y ciudades autónomas, los recurrentes han aportado una fundamentación suficiente, que apoya la impugnación de tales limitaciones en la afirmación de haber establecido una verdadera prohibición de la libertad de circulación, salvo las excepciones previstas en aquellos preceptos, de tal manera que, a efectos de descartar esta objeción de inadmisibilidad del recurso, basta con advertir que si una cierta regla (restrictiva o prohibitiva, en estos casos) modera o limita su alcance –como aquí ocurre– mediante un elenco de reglas permisivas, el enjuiciamiento de la validez del mandato de la primera no puede llevarse a cabo sino a la vista de las segundas.

(ii) Otro tanto se ha de concluir ante el argumento de que la impugnación de los mismos arts. 5 y 6 (así como del 7, en cuyo lugar el abogado del Estado cita por error el art. 8) de los reales decretos impugnados, habría sido fundamentada en la demanda por referencia a la limitación de derechos que tales preceptos establecen, pero no –lo que constituiría un defecto– en lo relativo al «contenido» de las medidas singulares que en ellos se disponen. Aparte de que, de la lectura de los citados preceptos, no es posible establecer, como objeta el abogado del Estado, una distinción entre limitaciones al ejercicio de un derecho fundamental (libertad de circulación) y el contenido de aquellas medidas previstas en las normas impugnadas que, precisamente, tienden a esa limitación del derecho, tampoco cabe, en relación con tal planteamiento, «confundir la discrepancia de las partes comparecidas respecto de la argumentación del recurso con la falta de fundamentación del mismo» [STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 2 a)].

C) Orden de enjuiciamiento.

Una vez acotado el objeto de este proceso constitucional, es posible ahora entrar ya en la resolución de las pretensiones de los demandantes, a cuyo fin seguiremos, según el mejor criterio de este tribunal [STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 3 b), por todas], un

orden de enjuiciamiento que comenzará por el análisis de las denuncias de inconstitucionalidad que se refieren a las infracciones de normas constitucionales declarativas de derechos fundamentales. A continuación, seguiremos con las que tienen por objeto la duración de la prórroga del estado de alarma. Y, en parcial relación con lo anterior, las dirigidas contra las previsiones sobre la «rendición de cuentas» del Gobierno al Congreso de los Diputados. Por último, las tachas de invalidez que afectan a la designación de autoridades competentes delegadas y a sus funciones.

3. Denunciada infracción de normas constitucionales declarativas de derechos fundamentales. Consideraciones preliminares.

A) Planteamiento.

a) Los recurrentes impugnan determinados preceptos del Real Decreto 926/2020 por reputarlos contrarios a los derechos fundamentales que invocan. Estas pretensiones, en sí mismas consideradas, han de ser enjuiciadas por el tribunal a fin de apreciar si tales preceptos, por su propia sustantividad, han infringido las normas declarativas de derechos fundamentales. Y todo ello con independencia del contexto en que hayan sido dictadas, lo que se verá en fundamentos jurídicos posteriores.

Las previsiones así tachadas de inconstitucionales son, con mención de sus respectivas rúbricas, las siguientes: (i) art. 5, relativo a la «[limitación de la libertad de circulación de personas en horario nocturno]»; (ii) art. 6, sobre «[limitación de entrada y salida en las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía]»; (iii) art. 7, concerniente a la «[limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados]», y (iv) art. 8, cuyo objeto es la «[limitación a la permanencia de personas en lugares de culto]». Estas limitaciones fueron asumidas por el Congreso e incorporadas por remisión a su acuerdo de 29 de octubre de 2020. Lo mismo hizo el Gobierno, en consecuencia, al adoptar el Real Decreto 956/2020.

b) Las tachas opuestas frente a cada uno de aquellos preceptos, así como las alegaciones en su defensa del abogado del Estado, se examinarán en fundamentos jurídicos posteriores. Importa ahora dilucidar, con carácter previo, un extremo del debate entre las partes que tiene alcance general para unas y otras pretensiones, pues lo que así se controvierte afecta al correcto entendimiento de las nociones jurídico-constitucionales de suspensión y limitación, respectivamente, de derechos fundamentales a resultados de la declaración y prórroga de un estado de crisis.

Los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas han deparado la suspensión de los derechos fundamentales que invocan, lo que determinaría, sin más, su inconstitucionalidad, pues la norma fundamental, según recuerdan, tan solo contempla esa medida, respecto de ciertos derechos y libertades, para el caso de que hubiera sido declarado el estado de excepción o el de sitio (art. 55.1 CE), nunca el de alarma.

Por el contrario, la abogacía del Estado sostiene que las previsiones contenidas en los preceptos objeto del recurso habrían de verse, más bien, como limitaciones o restricciones de derechos fundamentales, posibles en un estado de alarma siempre que, en su establecimiento, se respetaran, como se habrían respetado aquí, el correspondiente contenido esencial (art. 53.1 CE) y las exigencias del principio de proporcionalidad. La suspensión prevista en aquel art. 55.1 CE, puntualiza esta representación, es un «concepto jurídico técnico-formal» que está referido a la «exclusión absoluta» del disfrute de determinados derechos o, en otras palabras, a la «derogación provisional» de su contenido, resultados que aquí no se habrían verificado.

B) Limitación de derechos fundamentales durante el estado de alarma: Doctrina general.

Por lo que hace a la posible incidencia de la declaración de un estado de alarma en el régimen jurídico de los derechos fundamentales, la Constitución contiene dos determinaciones básicas, expresa y de carácter negativo la primera e implícita y de

alcance positivo la segunda. De una parte, la declaración de este específico estado de crisis no consiente la suspensión de derecho fundamental alguno, lo que sí cabe, para determinados derechos y con arreglo a lo previsto en el bloque de constitucionalidad, cuando se llegue a proclamar el estado de excepción o el de sitio (arts. 55.1 y 116.3 y 4 CE y LOAES). De la otra, la declaración de un estado de alarma sí puede conllevar la limitación de algunos derechos de este rango, limitación que solo resultará lícita, a su vez, si se atempera a lo prescrito en la misma LOAES y a las demás exigencias que la Constitución impone.

A partir de estas consideraciones preliminares, la reciente STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 3, ha establecido la doctrina de este tribunal respecto de la incidencia que la vigencia del estado de alarma tiene en el ejercicio de los derechos fundamentales. Podemos sintetizarla en los siguientes aspectos:

a) La declaración de un estado de alarma «no consiente la suspensión de ninguno de los derechos» fundamentales, pero «sí "la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones" a su ejercicio (STC 83/2016, FJ 8), que habrán de atemperarse a lo prescrito en la LOAES y a las demás exigencias que la Constitución impone».

b) Aunque aquellas limitaciones impliquen «una suspensión "material" o "de facto" de tales derechos, no vulnerarían el art. 55.1 CE». Este precepto «no es pauta para enjuiciar un decreto declarativo del estado de alarma, ya que su virtualidad se limita a permitir una eventual suspensión de derechos "cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio"». El examen, por tanto, de las normas impugnadas en el caso del estado de alarma, habrá de referirse a valorar si «las limitaciones o restricciones» incluidas en aquellas normas «exceden el alcance constitucionalmente posible del estado de alarma; lo cual supondría, sencillamente, una vulneración de los derechos afectados».

c) El real decreto declarativo de un estado de alarma «podrá llegar a establecer "restricciones o limitaciones" de los derechos fundamentales que excedan las ordinariamente previstas en su régimen jurídico, pues de lo contrario carecería de sentido la previsión constitucional de este específico estado de crisis (art. 116.1 y 2 CE)». Por otra parte, «esas restricciones, aunque extraordinarias, no son ilimitadas, y no pueden llegar hasta la suspensión del derecho, so pena de vaciar igualmente de sentido el art. 55.1 CE. Finalmente, y cumplidos los anteriores requisitos, dichas limitaciones deberán respetar, en todo caso, los principios de legalidad y de 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».

d) Los términos «suspensión» y «limitación» de derechos fundamentales «son nociones jurídico-constitucionales que deben ser perfiladas». En una primera aproximación, se parte de la idea de que la limitación es un concepto «más amplio que el de la suspensión, como género y especie: toda suspensión es una limitación, pero no toda limitación implica una suspensión. La suspensión es, pues, una limitación (o restricción) especialmente cualificada, según resulta tanto del lenguaje habitual como del jurídico». En el concreto ámbito de los derechos fundamentales, la suspensión «parece configurarse como una cesación, aunque temporal, del ejercicio del derecho y de las garantías que protegen los derechos (constitucional o convencionalmente) reconocidos; y que solo en ciertos casos, y respecto de ciertos derechos, puede venir amparada por el artículo 55.1 CE. Por el contrario, la limitación admite muchas más formas, al margen de la suspensión».

e) La limitación o restricción de los derechos fundamentales deberá respetar los principios de legalidad y proporcionalidad:

(i) Por lo que atañe al principio de legalidad, es la LOAES la que, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 116.1 CE, regula el estado de alarma, los supuestos en que procede la declaración, su prórroga y el régimen jurídico de la misma. Se sigue de ello que el primero de los límites que pesan sobre el Gobierno a la hora de declarar el estado

de alarma, y sobre el Congreso de los Diputados –en lo que ahora importa– a efectos de autorizar su eventual prórroga (art. 116.2 CE), es el respeto a lo establecido en dicha ley orgánica que, sujeta ella misma a la Constitución, se sitúa como norma de mediación entre estas previsiones constitucionales y los decretos y acuerdos parlamentarios que declaren en un principio el estado de alarma o autoricen y dispongan su prórroga más tarde.

Por lo que hace a su posible incidencia sobre el régimen de los derechos fundamentales, estos últimos actos quedarán sujetos a la LOAES en dos aspectos primordiales, sujeción, con todo, de muy desigual intensidad en cada caso. Cabrá acudir al estado de alarma, ante todo, si constan unos hechos determinantes que hagan cuando menos aparente la insuficiencia de los medios ordinarios de gobierno para hacer frente a la situación de que se trate o, en palabras ya transcritas de la LOAES, cuando sean de apreciar por los órganos políticos unas «circunstancias extraordinarias [que] hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes» (art. 1.1), pues, en ausencia manifiesta de tales situaciones extremas (cifradas por la LOAES en su art. 4), el recurso a este instrumento y, de su mano, a la correspondiente potenciación de las potestades públicas constituiría, ciertamente, un abuso de poder, inconciliable con la interdicción constitucional de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Al margen de esta hipótesis límite, difícil de concebir en nuestro Estado constitucional, el Gobierno dispone de amplio margen de libertad para la apreciación del presupuesto de hecho que habilite la declaración del estado de alarma y, llegado el caso, el Congreso de los Diputados, para autorizar su prolongación, en una o en sucesivas prórrogas.

De muy distinto alcance es el segundo de los límites que dispone el principio de legalidad, mediante el que se acotan, por mandato de la Constitución, los tipos abstractos de medidas que pudieran incorporarse a estas decisiones y, en lo que interesa a este proceso, aquellas que pudieran afectar a derechos fundamentales. Los actos normativos que declaren o prorroguen un estado de alarma cuentan con rango de ley, pero tendrán en este punto que atenerse a lo permitido al efecto por la ley orgánica a la que la Constitución remite (arts. 11 y 12 LOAES, en especial). Ello sin perjuicio de que aquellos actos incorporen, también, determinaciones previstas o permitidas en la legislación general. «Lo que importa subrayar es que ni las apelaciones a la necesidad pueden hacerse valer por encima de la legalidad, ni los intereses generales pueden prevalecer sobre los derechos fundamentales al margen de la ley (sobre este último extremo, aunque para otros supuestos, SSTC 52/1983, de 7 de julio, FJ 5, y 22/1984, de 17 de febrero, FJ 3)».

En los siguientes fundamentos jurídicos habrá ocasión de considerar, en atención a lo dicho, si las medidas aquí impugnadas cuentan o no con el respaldo de lo dispuesto en la LOAES o si pueden incluso llegar a justificarse, en algún caso, con arreglo a la legislación aplicable a situaciones de normalidad.

(ii) En cuanto al principio de proporcionalidad, «es preciso que las limitaciones exorbitantes de derechos fundamentales que así puedan disponerse [...] se atemperen» a las exigencias de este principio, de tal manera que cumplan las exigencias de idoneidad, necesidad y que, superados estos dos escrutinios, la afectación del derecho se muestre, en fin, como razonable por derivarse de ella más beneficios para el interés general que perjuicios sobre el derecho en cada caso comprometido. Es la propia LOAES la que hace una referencia expresa y omnicomprensiva a esta pauta para acotar y, llegado el caso, controlar las intervenciones singulares a que dé lugar la declaración o prórroga de un estado de alarma, al disponer que «las medidas a adoptar [...] serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad», con el añadido de que su aplicación (no controvertida en este recurso) «se realizará de forma proporcionada a las circunstancias» (art. 1.2).

f) Recapitulando, la citada STC 148/2021, de 14 de julio, termina declarando que, ante el estado de alarma, los derechos «son eventualmente limitables, incluso de modo extraordinario, a resultas de las medidas contempladas» en la LOAES; «si bien cuentan

adicionalmente con la defensa que aporta el principio de proporcionalidad. Con arreglo a este criterio habrá de examinarse, primero, si las medidas impugnadas resultan acordes a la legalidad; después, si no implican una suspensión de los derechos fundamentales afectados; y, por último, y siempre que concurren las anteriores circunstancias, si se presentan como idóneas, necesarias y proporcionadas, vistas las circunstancias que llevaron» (FJ 3).

C) Últimas precisiones previas de alcance general.

a) Se afirma en la demanda que «[p]arece difícilmente discutible la concurrencia en el caso que nos ocupa del presupuesto que permite la declaración del estado de alarma», valoración que hay que entender extienden los recurrentes a la prórroga acordada por el Congreso de los Diputados y declarada, acto seguido, mediante el Real Decreto 956/2020, toda vez que no hacen ninguna manifestación de contrario en el escrito del recurso.

Quedan, pues, al margen del objeto de este recurso, por no haber sido controvertidas, las decisiones políticas del Gobierno y del Congreso de los Diputados, que apreciaron el presupuesto de hecho causante de la declaración inicial y la prórroga del estado de alarma, esto es la grave alteración de la normalidad ocasionada por la pandemia de coronavirus y la expansión del virus, que afectaba a todo el territorio nacional al tiempo de aprobarse los reales decretos y la resolución del Congreso de los Diputados ahora impugnados.

b) Por el contrario, sí han sido impugnadas algunas de las medidas sustantivas previstas primero por el Gobierno y mantenidas después por decisión del Congreso. Excluido que se esté ante una suspensión, en el sentido del art. 55.1 CE, de derechos fundamentales, pues «su cita resulta pertinente aquí a los solos efectos de excluir la posibilidad de suspensión de derechos, únicamente admisible en los casos de declaración de los estados de excepción y sitio» (STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 4), el enjuiciamiento se hará teniendo como pauta la legalidad, en el sentido de apreciar si la LOAES «consiente la restricción de tales derechos fundamentales en un estado de alarma», dado que, «de no ser así, la inconstitucionalidad vendría dada por la afectación, sin soporte legal, del respectivo derecho» (FJ 4 de aquella STC 148/2021). Como, igualmente, señala la precitada STC 148/2021, «[s]i, por el contrario, la LOAES permitiera en abstracto una limitación de ese género, habría que considerar si la medida concretamente controvertida llega a suponer la suspensión del derecho afectado o si, en caso contrario, es desproporcionada a la vista de las circunstancias» (FJ 4).

También deberá tomarse en consideración la proporcionalidad de las reglas impugnadas, criterio este último sobre el que procede, aún con carácter preliminar, hacer dos advertencias adicionales:

(i) El recurso de inconstitucionalidad da lugar, por lo común, a un juicio abstracto de contraste entre normas (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 2, y 83/1983, de 21 de octubre, FJ 1), pero no es así cuando entra en juego el principio de proporcionalidad. En estos casos, el Tribunal ha de sopesar más bien, con arreglo a los criterios expuestos, cuál sea el más correcto equilibrio entre bienes y derechos contrapuestos o en tensión recíproca. Y hay que añadir que si tal labor de ponderación se proyecta, como aquí ocurre, sobre reglas de vigencia temporal limitada y adoptadas en función de un supuesto de hecho concreto como el que determinó el estado de alarma de autos, las conclusiones del juicio constitucional han de quedar también ceñidas al caso y a las concretas circunstancias en las que esas reglas se dictaron, sin que, más allá de la doctrina general expuesta en el anterior apartado de este fundamento jurídico, pueda resultar extrapolable lo que, a continuación, se resuelva en relación con las medidas limitativas de derechos incluidas en las disposiciones y acuerdo impugnado, a eventuales controversias ulteriores.

El objeto de nuestro enjuiciamiento constitucional atenderá, pues, al examen y valoración de unas medidas singulares, que fueron previstas para hacer frente a una situación epidémica sobre la base de unas informaciones, conocimientos científicos,

datos de hechos y recursos disponibles concretos, relacionados, también, con un presupuesto de hecho igualmente concreto y determinado. Por tanto, la resolución final del Tribunal no ha de tomarse –cuando haga referencia a circunstancias y coyunturas concretas– como pauta o guía para hipotéticas situaciones futuras que requirieran, a su vez, de la adopción de medidas extraordinarias.

(ii) De otra parte, el juicio de proporcionalidad a las medidas previstas para el estado de alarma al que se refiere el art. 1.2. LOAES, habrá de realizarse de manera prudencial y con una inevitable modulación, pues en casos como el presente no estamos en un supuesto de funcionamiento ordinario del estado de derecho, sino en una situación de crisis, propiciada en el caso de autos por la propagación de una pandemia con evolución y resultado incierto, al tiempo en que tuvo vigencia el estado de alarma.

Procede entrar ya en el examen de la constitucionalidad de las medidas impugnadas.

#### 4. Limitación de la circulación de personas en horario nocturno

##### A) Planteamiento

El art. 5 del Real Decreto 926/2020 dispone lo siguiente:

«1. Durante el período comprendido entre las 23:00 y las 6:00 horas, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades:

- a) Adquisición de medicamentos, productos sanitarios y otros bienes de primera necesidad.
- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- c) Asistencia a centros de atención veterinaria por motivos de urgencia.
- d) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.
- e) Retorno al lugar de residencia habitual tras realizar algunas de las actividades previstas en este apartado.
- f) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.
- i) Repostaje en gasolineras o estaciones de servicio, cuando resulte necesario para la realización de las actividades previstas en los párrafos anteriores.

2. La autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, que la hora de comienzo de la limitación prevista en este artículo sea entre las 22:00 y las 00:00 horas y la hora de finalización de dicha limitación sea entre las 5:00 y las 7:00 horas».

Los recurrentes reprochan a este precepto la conculcación, en el orden de su cita, de los arts. 19, 55.1, 17 y 25 CE. Entienden que esta «prohibición general» de circulación en horario nocturno no estaría amparada por el art. 11 a) LOAES y que supuso la suspensión, más allá de lo permitido en el citado art. 55.1, del derecho a circular por el territorio nacional garantizado en aquel art. 19 CE, lo que conllevó, además, una «auténtica privación de libertad», no distinta a un «arresto domiciliario» o a una pena de localización permanente, con la consiguiente infracción del art. 17 CE. La medida, por otra parte, sería aplicable sin las garantías «procesales» establecidas, tanto en esa misma disposición, como en el art. 25 CE y supondría, en fin, una privación de libertad impuesta por la administración civil, en contra de lo establecido en el apartado 3 del último de los preceptos constitucionales citados.

Estima el abogado del Estado, de contrario, que la limitación sería acorde con el contenido esencial del derecho fundamental enunciado en el art. 19 CE, vistas sus «amplísimas excepciones», y que resultaría proporcionada, atendida la necesidad de

proteger la salud pública y la vida e integridad física de las personas (arts. 43 y 15 CE). La medida, por lo demás, ni sería privativa de la libertad personal ni tendría carácter sancionador.

A partir de estas contrarias pretensiones se ha enjuiciar la constitucionalidad del precepto. No sin antes precisar que queda fuera de examen lo dispuesto en el número 2, que será objeto de enjuiciamiento en el fundamento jurídico 10 de esta sentencia (designación de autoridades competentes delegadas).

B) Desestimación *ab initio* de determinadas infracciones constitucionales.

Desde el principio deben descartarse, por infundadas, algunas de las invocaciones constitucionales de la demanda, lo que, por otra parte, ya tuvo oportunidad de pronunciarse este tribunal en su reciente STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 4. De conformidad, pues, con lo que allí dijimos, procede descartar los siguientes reproches.

a) La cita del art. 55.1 CE. Por las razones expuestas en el fundamento jurídico que antecede, este precepto no es pauta para el enjuiciamiento que se pide.

b) La mención del derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE). La libertad garantizada por esta norma constitucional es «la de quien orienta, en el marco de normas generales, la propia acción» (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 4) y solo puede hablarse de su privación en el sentido del art. 17.1 CE cuando «de cualquier modo, se impida u obstaculice la autodeterminación de la conducta lícita» (STC 98/1986, de 10 de julio, FJ 4). No es este el caso del precepto controvertido. El art. 5 restringe la licitud de la circulación y, por tanto la libertad de desplazamientos, dentro de determinada franja horaria, a determinados supuestos, fuera de los cuales la persona no queda, pues, privada de esta libertad que la demanda invoca.

c) Debe, asimismo, quedar excluida la controversia referida al art. 25 CE. Lo prescrito en los apartados 1 (principio de legalidad) y 3 (exclusión de sanciones privativas de libertad por la administración civil) de este precepto constitucional es de aplicación únicamente respecto de normas, medidas o decisiones que tengan una «finalidad represiva, retributiva o de castigo» (STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 8), presupuesto que no concurre en el presente caso.

C) Enjuiciamiento.

Procede entrar ya en el examen del art. 5.1 del Real Decreto 926/2020, que, como se ha dicho anteriormente, rigió durante toda la vigencia del estado de alarma. En este sentido y descartadas las quejas por las denunciadas infracciones de los arts. 17, 25 y 55.1 CE, resta por enjuiciar la alegada vulneración del derecho fundamental a la libertad de circulación a que se refiere el párrafo primero del art. 19 CE, que dispone –en lo que ahora importa– que «[l]os españoles tienen derecho [...] a circular por el territorio nacional».

a) La propia rúbrica de este art. 5 del Real Decreto 926/2020 es, como se recordará, «Limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno» y hay que añadir que este precepto no se quedó, en su apartado 1, en la acotación o delimitación del ámbito de esa libertad, como ocurre con otras reglas previstas para situaciones de normalidad, sino que la limitó o restringió de modo intenso, para determinada franja horaria.

«Por ello, una medida de este carácter nunca podría haberse previsto en leyes que pretendieran la regulación u ordenación general del ejercicio de esta libertad, so pena de incurrir en inconstitucionalidad (art. 53.1 CE), sin perjuicio de lo que pudiera disponer la legislación para hipótesis de emergencias coyunturales. No hay que olvidar que, ante coyunturas de "grave riesgo, catástrofe o calamidad pública" (en palabras del art. 30.4 CE), la libertad de circulación, como otras, podría llegar a redefinirse y contraerse – incluso sin dar lugar a un estado de alarma– con arreglo a lo que el tribunal llamó tempranamente los "límites necesarios que resultan de su propia naturaleza, con



independencia de los que se producen por su articulación con otros derechos [...]» (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 7)» [STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 5 a)].

Ahora bien, la mera constatación de que el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020 limita «la libertad de circulación más allá de lo que admitiría, con carácter general, el art. 53.1 CE no resuelve la controversia aquí planteada, que en última instancia consiste en si tal medida puede encontrar amparo en la declaración del estado constitucional de alarma» [STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 5 a)].

En la STC 148/2021 tantas veces citada, hemos dicho también que:

«Es la propia Constitución la que ha previsto la posibilidad de limitaciones extraordinarias en su artículo 116 (números 1 y 2). Eso explica, precisamente, el rigor con el que en ella se contempla tanto la instauración inicial como el ulterior mantenimiento (previa autorización de la representación política de la ciudadanía) de este estado de crisis [...].

Por tanto, la resolución de la citada controversia habrá de considerar, en primer lugar, si tal restricción excepcional impuesta por los apartados 1 y 3 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020 [en el supuesto de autos el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020] se acomoda a lo previsto en la ley orgánica a la que remite el artículo 116.1 CE (LOAES). En caso de que así sea, procederá analizar si su alcance puede ser calificado como una "suspensión" del derecho, vedada para el estado de alarma. Finalmente, y solo en el caso de que el derecho no haya quedado suspendido, cabrá analizar si la limitación respeta las exigencias de la proporcionalidad.

Así, y en principio, la LOAES proporciona cobertura formal para una limitación excepcional de la libertad constitucional de circulación. De una parte, su artículo 11 dispone que el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar, entre otras medidas, la de "[l]imitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos" [punto a)]. De otra, el art. 12.1 admite que en el supuesto previsto en el art. 4 b ("crisis sanitarias, tales como epidemias"), "la autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas"; remisión que obliga a considerar, muy especialmente, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, según la cual "con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible" (artículo 3). Resulta, así que los preceptos controvertidos [en el caso de autos, el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020] cuentan con un primer y necesario soporte en la LOAES» [FJ 5 a)].

Sentado, pues, que la medida de limitación de la libertad de circulación es reconducible a una de las previstas en abstracto por la LOAES, por lo que cuenta con ese específico fundamento legal, habrá que analizar, a continuación, si puede integrarse dentro del margen constitucional posible.

b) Como se ha visto, la demanda parte de la tesis de que el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020 dispone una prohibición general de circulación en horario nocturno, para luego introducir excepciones a aquella prohibición. Según los recurrentes, «se emplea así la técnica típica de la suspensión del derecho, con prohibición general, salvo las excepciones absolutamente indispensables»; de ahí que, según su parecer, el precepto impugnado incurra en contradicción con el derecho fundamental a la libertad de circulación (art. 19 CE).

El abogado del Estado, por su parte, descarta dicha suspensión y, además opone que la medida fue proporcionada a las circunstancias extraordinarias que concurrieron durante la pandemia, de tal manera que la ha estimado adecuada y necesaria para la

protección de la salud pública (art. 43 CE) y los derechos fundamentales de todos a la vida y a la integridad física (art. 15 CE). El preámbulo del Real Decreto 926/2020 (apartado III), viene a coincidir con este planteamiento al destacar que «se establece, con excepciones, la limitación de la libre circulación de las personas en horario nocturno, a fin de evitar al máximo la expansión de la infección durante ese período de tiempo, dado que en esa franja horaria se han producido muchos de los contagios en estas últimas semanas, tal y como ha quedado expuesto con anterioridad», en referencia a los datos que se habían facilitado en el apartado II del preámbulo y al seguimiento de la epidemia.

Asimismo, el preámbulo del Real Decreto 956/2020 (apartado I), también apunta que «buena parte de los encuentros de riesgo se producen en horario nocturno, de acuerdo con la información facilitada por las comunidades autónomas, lo que reduce substancialmente la eficacia de otras medidas de control implementadas. Por ese motivo, la restricción de la movilidad nocturna se considera una medida proporcionada con un potencial impacto positivo en el control de la transmisión, al evitarse situaciones de contacto de riesgo vinculadas a encuentros sociales».

c) Pues bien, siguiendo el criterio establecido por este tribunal en su reciente STC 148/2021, de 14 de julio, «debemos analizar, en primer lugar, si, a partir de las consideraciones generales anteriormente desarrolladas, las restricciones que el Decreto ahora controvertido proyecta sobre el concreto derecho a la libertad de circulación pueden llegar a considerarse como una suspensión del mismo, constitucionalmente proscrita» [FJ 5 a)].

También, ha declarado este tribunal (SSTC 83/2016 y 148/2021, así como los AATC 7/2012, de 13 de enero, y 40/2020, de 20 de abril) que, «a diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental [...] aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio» [FFJ 8 y 5 a) de las SSTC 83/2016 y 148/2021, precitadas].

Para ello, la tantas veces citada STC 148/2021, después de hacer un detallado resumen de los «conceptos que permiten diferenciar, dentro del contenido de ciertos derechos fundamentales, facultades o derechos de distinta naturaleza, adaptándose a las características de cada uno de ellos y a las circunstancias concurrentes en cada supuesto» (contenido absoluto, núcleo irrenunciable, contenido constitucional indisponible, contenido central, contenidos esencial mínimo además del adicional integrado por derechos o facultades de origen legal o convencional), añade lo que sigue:

«Junto a estas fórmulas elaboradas en la doctrina constitucional para diferenciar, dentro del contenido de los derechos fundamentales, ámbitos o esferas cuya protección puede ser distinta según las circunstancias, la literalidad constitucional añade otra técnica, dado que el art. 53 CE exige al legislador de los derechos fundamentales que "en todo caso" respete "su contenido esencial". Como hemos señalado en ocasiones anteriores, con referencia a un derecho concreto, "la fórmula constitucional "en todo caso" [...] encierra un núcleo indisponible" en el contenido de ese derecho (STC 16/1994, FJ 3).

Debemos destacar, sin embargo, que todas esas fórmulas o técnicas, bien sean las de elaboración jurisprudencial bien sean las que derivan de la literalidad del art. 53 CE, se encuadran dentro del régimen ordinario de restricción de los derechos fundamentales. Esto sucede de un modo evidente con el límite del "contenido esencial", como se desprende claramente de su ubicación en el art. 53 CE, dentro de la regulación general que la Constitución hace de los derechos fundamentales y por ello mismo ajeno al capítulo V del título I que, bajo la rúbrica "Suspensión de los derechos y libertades", disciplina junto con el art. 116 CE los supuestos en que rigen las atribuciones de poderes extraordinarios a los poderes públicos. Ocurre lo mismo con el resto de fórmulas enunciadas más atrás ("contenido absoluto", "contenido indisponible", "contenido central", etc.), en tanto que responden a situaciones que, aun siendo particulares y con

rasgos que las alejan de lo común, acaecen dentro del régimen ordinario de definición del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

Ninguna de estas fórmulas o técnicas, precisamente porque son propias del régimen ordinario de restricción de los derechos fundamentales, son aptas para actuar como parámetro constitucional de control de la reducción del contenido y alcance del derecho a circular libremente (art. 19 CE) que se opera en virtud del art. 7 aquí impugnado [art. 5.1 del Real Decreto 926/2020, en el caso de autos]. Este precepto se ubica en una norma de emergencia, en concreto de estado de alarma, y por ello su enjuiciamiento constitucional solo se puede abordar a partir de categorías propias del régimen extraordinario de limitación de derechos fundamentales.

La suspensión de la vigencia de un concreto derecho fundamental es una de estas técnicas y resulta relevante en este momento porque el artículo 55.1 CE prevé que solo resulte practicable en los estados de excepción y de sitio, de modo que el juego combinado de los artículos 116 y 55.1 CE convierte en inconstitucional cualquier ejercicio de tal poder extraordinario que se hiciera con ocasión del estado de alarma. Ello conlleva que la limitación por defecto de la libertad deambulatoria consignada en el artículo 7 [artículo 5.1 del Real Decreto 926/2020, en el caso de autos] sería inconstitucional si, por entrañar una cesación de este derecho fundamental, solo pudiera adoptarse mediando tal suspensión de vigencia del mismo» [FJ 5 a)].

d) A partir de estas consideraciones generales, el objeto de impugnación se refiere a la medida establecida en el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020, que establece una regla general y un conjunto de nueve excepciones a aquella. La regla general dispone que las personas no podrán circular por las vías o espacios de uso público en horario nocturno comprendido entre las 23:00 y las 06:00 horas, en fechas comprendidas entre el 9 de noviembre 2020, día en que entró en vigor la inicial declaración del estado de alarma, y el 9 de mayo de 2021, fecha de finalización de la prórroga. Por su parte, la relación de excepciones contenidas en el apartado de referencia permitía «únicamente» la circulación para la realización de algunas de las actividades expresadas en las letras a) a i) del indicado apartado.

La prohibición de circular por vías o espacios de uso público tenía, pues, un alcance general; de aplicación a todas las personas, de tal manera que, entre las horas de la noche citadas en el precepto, la facultad individual de «circular» dejaba de existir, salvo que lo fuera para alguna de las finalidades excepcionales contenidas en la norma. El término «únicamente», recogido en la norma de referencia, delimitaba taxativamente los supuestos excepcionales en que podía transitarse por las vías públicas. Fuera de aquellas «actividades», como se ha indicado, la prohibición era general para todos.

Por su parte, las excepciones a aquella prohibición se configuraban como *numerus clausus*, de tal manera que, aunque dos de ellas, contenidas en las letras g) y h) y referidas, respectivamente, a la concurrencia de «causa de fuerza mayor o situación de necesidad» o «[c]ualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada», pudieran tener un contenido más abierto que las anteriores y, por ello, permitieran una interpretación flexible por el aplicador de la norma, es lo cierto que, únicamente, para aquellas actividades excepcionales estaba autorizado el desplazamiento por las vías públicas.

e) Así las cosas, ha de merecer un examen detenido la prohibición general que se estableció para el horario nocturno (entre las 23:00 y las 6:00 horas) durante toda la vigencia del estado de alarma (el inicialmente declarado y el prorrogado) y si aquella disposición constituyó una verdadera «suspensión de facto», como alegan los recurrentes, en cuyo caso la norma estaría viciada de inconstitucionalidad y nulidad, o, por el contrario, supuso una limitación o restricción intensa, pero no suspensión, que aún permanecería dentro de los límites establecidos por el bloque de constitucionalidad para el estado de alarma.

Desde luego, hemos de partir de dos premisas expuestas con anterioridad: de una parte, que el art. 11 a) LOAES permite la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos «en horas y lugares determinados», además de condicionar

aquella limitación «al cumplimiento de ciertos requisitos». De otro lado, ya hemos declarado *supra* que las limitaciones o restricciones de los derechos fundamentales que puedan ser acordadas en una declarada situación excepcional de crisis como es la del estado de alarma, no es la propia de lo que pueda disponerse durante el desenvolvimiento ordinario del estado de derecho. Lo contrario supondría negar la propia esencia de la situación excepcional que propició el estado de alarma, pues carecería de toda lógica que el régimen de limitación o restricción de derechos fundamentales en un estado de alarma fuera semejante al del estado de derecho ordinario. La excepcionalidad que acoge el bloque de constitucionalidad respecto del estado de alarma habilita para acordar limitaciones de mayor intensidad a las que puedan resultar conformes al régimen ordinario del estado de derecho; eso debe ser así siempre que no constituyan una injerencia en el «núcleo indisponible» del derecho, entendiendo por tal aquella intromisión que afectara al contenido irreductible del derecho fundamental, hasta el punto de hacerlo irreconocible o de impedir su ejercicio, lo que no es el caso.

A partir de estas iniciales consideraciones, ya podemos adelantar que, in abstracto, los arts. 11 a) y 12.1 LOAES ofrecen cobertura del bloque de constitucionalidad a la medida de limitación o restricción de la libertad de circulación o de permanencia de las personas «en horas y lugares determinados», máxime cuando se ha de abordar una situación de grave alteración de la normalidad producida por una pandemia generada por un virus de la intensidad del que aquejaba a todo el territorio nacional en las fechas previstas para la vigencia del estado de alarma.

Lo decisivo en este caso no es, pues, la cobertura constitucional de la medida, que la tiene, sino más bien si la adopción de aquella se encuadraba dentro de una limitación o restricción, ajustada a lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad para el estado de alarma y si obedeció al mandato establecido por el art. 1.2 LOAES de que fuera «estrictamente indispensable para asegurar el restablecimiento de la normalidad» y se ajustara a las exigencias del principio de proporcionalidad.

f) En el caso de autos y, por las razones que, seguidamente, expondremos nos hallamos en el ámbito de un régimen jurídico de limitaciones y restricciones de las medidas impuestas a la libertad de circulación, a diferencia de las que, en su momento, fueron dispuestas por el art. 7 del Real Decreto 463/2020 para el anterior estado de alarma, cuya inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 1, 3 y 5 de aquel precepto declaró la tantas veces citada STC 148/2021.

A diferencia del régimen jurídico establecido por aquel art. 7, que, en palabras de la referida sentencia, «supon[ía] un vaciamiento de hecho o, si se quiere, una suspensión del derecho» [STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 5 a)], en el caso de autos la limitación de la libertad de circulación fue establecida para un determinado horario nocturno que abarcaba un máximo de siete horas de duración, entre las 23:00 y las 6:00 horas, del total diario. Ello supuso que, cuantitativa (poco más de un tercio del día, a diferencia del precedente que afectaba a todo el horario diario) y cualitativamente (franja horaria nocturna frente a la totalidad de la jornada en el anterior estado de alarma) el régimen jurídico de medidas limitativas del derecho de circulación establecido por el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020 tuviera una diferencia notable en comparación con el dispuesto por el Real Decreto 463/2020.

En consecuencia, el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020 estableció un régimen de limitación de la libertad de circulación, como así lo recoge su rúbrica y no de suspensión como han sostenido los recurrentes. Así, desde esta inicial consideración, será necesario realizar nuestro enjuiciamiento de la medida limitativa de la libertad de circulación con la aplicación del principio de proporcionalidad para determinar si la medida se ajusta o no a lo dispuesto en el art. 116.1 CE y en la LOAES. Tal aplicación del principio de proporcionalidad pasa, en consecuencia, por la realización de un juicio que discurra por las tres etapas del canon que utiliza con reiteración este tribunal, adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto:

(i) La medida adoptada fue adecuada para hacer frente a la situación de pandemia y a la evolución de la incidencia que estaba teniendo en la población española. El

objetivo era establecer determinadas medidas que trataran de revertir el progreso de transmisión del virus y evitar que los servicios del sistema nacional de salud pudieran llegar a la saturación y al «colapso» asistencial, como consecuencia del número creciente de contagios de la enfermedad, de hospitalizaciones y de ingresos en la unidad de cuidados intensivos que iban siendo detectados y registrados.

Según destacaba el preámbulo del Real Decreto 926/2020 «buena parte de los encuentros de riesgo se producen en horario nocturno, de acuerdo con la información facilitada por las comunidades autónomas, lo que reduce substancialmente la eficacia de otras medidas de control implementadas». Además, determinados organismos supranacionales, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (ECDC, en sus siglas en inglés) habían puesto de manifiesto que «en países o regiones subnacionales en las [sic] cuales se ha establecido la transmisión comunitaria, o que estén en riesgo de entrar en dicha fase de la epidemia, las autoridades deben adoptar inmediatamente medidas de distanciamiento físico y restricciones de movimiento a nivel de población [,] además de otras medidas de salud pública y del sistema sanitario para reducir la exposición y contener la transmisión» del virus (documento «Actualización de la estrategia frente a la COVID-19», de la OMS, de fecha 14 de abril de 2020, pp. 3 y 10; asimismo, «Guía para la implementación de intervenciones no farmacéuticas frente al COVID-19», del ECDC, de 24 de septiembre de 2020, pp. 1, 3 y 15, entre otras).

En consecuencia, establecer una limitación de la circulación de las personas durante determinadas horas de la noche, en concreto desde las 23:00 hasta las 6:00 horas, debe reputarse como una medida adecuada para combatir aquella evolución negativa de la pandemia, toda vez que, de ese modo, 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.

(ii) También debe ser considerada esta medida como necesaria. Otras, hasta aquel momento adoptadas por las autoridades para conseguir el control de la evolución de la epidemia (pruebas de detección de contagios para identificar y aislar focos de transmisión, instrucciones a la población en general para establecer medidas individuales de prevención de los contagios, servicios personales y materiales de atención sanitaria, primaria y de hospitalización, etc.), habían resultado insuficientes y no habían conseguido, tampoco, hacer frente al nivel de crecimiento, cada vez más preocupante, que estaba tomando la evolución de la epidemia en el período de tiempo inmediatamente anterior al estado de alarma.

(iii) Por último, debemos considerar, también, la medida como 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 (art. 15 CE) y de la salud pública (art. 43.2 CE).

Cierto es que la restricción del derecho a circular libremente fue particularmente intensa en las horas de la noche citadas anteriormente, hasta el punto de alcanzar la prohibición general, salvo excepciones tasadas en la norma, de poder utilizar las vías públicas en aquel intervalo de horas. Pero se trataba de un horario reducido en relación con el total de la jornada (siete horas).

Además, la limitación tuvo lugar en un curso horario en que, para la generalidad de la población, la vida diaria queda de ordinario atenuada en intensidad, por tratarse de un período de tiempo generalmente dedicado al descanso por la mayoría de la población. Además, se trató de evitar aquellos encuentros sociales que habían sido identificados como uno de los principales factores de riesgo de incremento de contagios. En último término, otros ordenamientos europeos de nuestro entorno adoptaron o aplicaron, también, determinaciones análogas y en fechas no muy distantes de aquellas en las que rigió el estado de alarma en España [en Italia, dependiendo de las regiones, el «toque de queda» (*coprifuoco*) comenzaba a las 23:00 horas o a medianoche, y duraba hasta las 5:00 horas (<https://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>); por su parte, en Francia,

el toque de queda (*couvre-feu*) lo fue desde las 21:00 hasta las 6:00 horas (<https://www.gouvernement.fr/info-coronavirus/les-actions-du-gouvernement>]).

A la vista, pues, de todos los razonamientos expuestos, la medida limitativa de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, a que se refiere el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020, extendida en su vigencia a la prórroga del estado de alarma, es conforme al bloque de constitucionalidad (art. 116 CE y LOAES). Por ello, debemos desestimar el recurso en este extremo.

5. Limitación de entrada y salida de personas en comunidades y ciudades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores.

A) Planteamiento.

El art. 6 del Real Decreto 926/2020 dispuso lo siguiente:

«1. Se restringe la entrada y salida de personas del territorio de cada comunidad autónoma y de cada ciudad con estatuto de autonomía salvo para aquellos desplazamientos, adecuadamente justificados, que se produzcan por alguno de los siguientes motivos:

- a) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- b) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.
- c) Asistencia a centros universitarios, docentes y educativos, incluidas las escuelas de educación infantil.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual o familiar.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros o estaciones de repostaje en territorios limítrofes.
- g) Actuaciones requeridas o urgentes ante los órganos públicos, judiciales o notariales.
- h) Renovaciones de permisos y documentación oficial, así como otros trámites administrativos inaplazables.
- i) Realización de exámenes o pruebas oficiales inaplazables.
- j) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- k) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.

2. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, la autoridad competente delegada que corresponda podrá, adicionalmente, limitar la entrada y salida de personas en ámbitos territoriales de carácter geográficamente inferior a la comunidad autónoma y ciudad con estatuto de autonomía, con las excepciones previstas en el apartado anterior.

3. No estará sometida a restricción alguna la circulación en tránsito a través de los ámbitos territoriales en que resulten de aplicación las limitaciones previstas en este artículo».

La demanda sostiene que el «cierre fronterizo» establecido en este precepto supuso una «suspensión», no permitida por el art. 55.1 CE ni amparada por el art. 11 a) LOAES, de los derechos fundamentales a la libre elección de residencia y a circular libremente por el territorio nacional (art. 19 CE, párrafo primero). Por su parte, el abogado del Estado rechaza ese argumento porque entiende que la medida no afectó a aquel primer derecho fundamental y respetó el contenido esencial de la libertad de circulación, objeto, en este caso, de una limitación proporcionada y con fundamento bastante en el citado precepto de la LOAES.

Para aproximarnos al estudio de esta segunda medida limitativa de derechos, son precisas tres aclaraciones iniciales sobre el objeto de enjuiciamiento:

a) El apartado 2 de este art. 6, relativo a posibles limitaciones de desplazamientos entre ámbitos territoriales inferiores a los fijados en el apartado 1, no queda al margen del control que se pide, con independencia de que, en el fundamento jurídico 10 (designación de autoridades competentes delegadas), estudiemos la pretendida inconstitucionalidad y nulidad del inciso de aquella previsión que hacía referencia a la autoridad competente «delegada que corresponda». Se trata ahora de apreciar si tal eventual limitación, cualquiera que fuese la autoridad que la dispusiera, habría resultado o no, por su alcance sustantivo, conciliable con el bloque de constitucionalidad (art. 116 CE y LOAES).

b) La demanda no ofrece argumento alguno que sustente una impugnación del apartado 3 de este art. 6, por lo que deberá quedar al margen de nuestro enjuiciamiento, salvo que, por conexión con algunas de las reglas impugnadas, pudiera extenderse una eventual declaración de inconstitucionalidad a dicho apartado (art. 39.1 LOTC).

c) Por último, el art. 55.1 CE no es pauta para nuestro enjuiciamiento, por razones ya reiteradas.

#### B) Enjuiciamiento y desestimación.

a) Los recurrentes alegan que el art. 6, apartados 1 y 2 del Real Decreto 926/2020 contraviene el ejercicio del «derecho fundamental a la libertad de residencia», desde una doble perspectiva:

(i) De una parte, porque impide a las personas el derecho a desplazarse libremente a otros lugares a los que se desee llegar para residir «accidental o transitoriamente» y, en consecuencia, «el derecho a determinar libremente el lugar o lugares donde se desee residir transitoria o permanentemente en España», sin que, por ello, cualquiera de dichos lugares constituya el domicilio habitual. Se alude, en concreto, a que aquel precepto únicamente permite el «retorno al lugar de residencia habitual o familiar» [art. 6.1 d)], pero no los desplazamientos desde otros o a otros lugares distintos del de aquella residencia.

(ii) De otro lado, se afirma que este precepto afecta, también, a la libertad de circulación, porque, en términos de la norma, «restringe» la entrada y salida (que no sea en tránsito) de las personas del territorio de cada comunidad autónoma, ciudad con estatuto de autonomía, o de ámbitos territoriales inferiores.

b) Así delimitado el ámbito de esta impugnación, debemos comenzar destacando que no queda afectada por el recurso la dimensión estática del derecho fundamental a la libre elección de residencia (primer inciso del art. 19 CE), esto es de aquella vertiente del derecho que «protege la conducta del individuo consistente en "elegir libremente su residencia en territorio español": es "el derecho subjetivo y personal a determinar libremente el lugar o lugares donde se desea residir transitoria o permanentemente" en España» (STC 72/2005, de 4 de abril, FJ 4). El contenido constitucional de esta dimensión del derecho no es otra, en términos positivos, que el de elegir –en el respeto a las normas generales– la localización de un propio lugar de residencia y el de excluir, negativamente, que el poder público imponga a su titular –a salvo supuestos de privación de libertad– una residencia determinada.

c) Cosa distinta es la vertiente dinámica de aquel derecho, sobre la que centran su pretensión de inconstitucionalidad los recurrentes, toda vez que sus quejas se refieren a la limitación establecida por aquel precepto (suspensión en su ejercicio, según la demanda) de los desplazamientos de las personas de unos lugares a otros, en los términos y con el alcance anteriormente enunciados.

Pues bien, las dos perspectivas de la libertad de desplazamiento de un lugar a otro que, según los recurrentes, habrían quedado inconstitucionalmente afectadas por el art. 6, apartados 1 y 2 del Real Decreto 926/2020, están tan estrechamente conectadas entre sí que pueden ser objeto de enjuiciamiento conjunto, toda vez que, para los demandantes, la norma en cuestión impidió de facto y de modo general el movimiento de

las personas más allá de los límites de los ámbitos territoriales descritos en el precepto impugnado, salvo que tales desplazamientos lo fueran por alguno de los once motivos que, como excepción, componían un catálogo cerrado y taxativo de supuestos en que se permitía aquel movimiento, siempre que fuera por motivos «adecuadamente justificados», es decir, sin que obedecieran a la libre determinación y a la voluntad individual del que los quisiera realizar.

En realidad, los recurrentes reproducen contra este art. 6, apartados 1 y 2 del Real Decreto 926/2020 la misma queja y semejantes argumentos a los que ya utilizaron para impugnar la limitación de la libertad de circulación del precedente art. 5.1 de la misma disposición general. El vínculo resulta, pues, perceptible desde el punto y hora en que, de una interpretación combinada de los arts. 5 y 6 del Real Decreto 926/2020, resulta que el régimen establecido en ambos preceptos dispuso: (i) la prohibición general de circular en el horario nocturno comprendido entre las 23:00 y las 6:00 horas que ya previó el art. 5.1, a excepción de las actividades allí establecidas, por lo que dicha prohibición se extendió también, de modo general, a la realización de desplazamientos de entrada y salida del territorio de cada comunidad autónoma, ciudad con estatuto de autonomía o entidad territorial inferior durante aquellos horarios nocturnos, salvo que lo fuera por alguno de los motivos que se especificaban en las letras a) a i) del art. 6.1 del citado Real Decreto 926/2020 y siempre que estuvieran «adecuadamente justificados»; (ii) Igualmente, en horas distintas de las del horario nocturno anteriormente reseñado, se dispuso la prohibición general de no poder entrar o salir de los ámbitos territoriales antedichos, a excepción de que lo fuera por alguno de los motivos recogidos en las referidas letras a) a i) del art. 6.1, con la «adecuada» justificación.

En consecuencia, tan solo quedaron excluidos de aquella afectación y al margen del régimen de los citados preceptos, los desplazamientos en horario distinto al nocturno anteriormente expresado, realizados dentro de los ámbitos territoriales antedichos. Estos últimos movimientos de personas eran libres y sin restricciones de movilidad.

Así pues, el régimen previsto para los dos supuestos ahora enunciados disponía, de modo general, una situación semejante a la que ya hemos analizado al enjuiciar el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020. La regla general era la prohibición de entrar o salir de alguno de aquellos ámbitos territoriales. La excepción, por el contrario, solo alcanzaría a las personas que fueran a realizar el desplazamiento por alguno de los motivos expresados en el art. 6.1, siempre que lo justificaran adecuadamente.

d) Las limitaciones de desplazamientos de entrada y salida de los ámbitos territoriales especificados en el art. 6, apartados 1 y 2 del Real Decreto 926/2020 contaron con la misma cobertura del bloque de la constitucionalidad que hemos reconocido al art. 5.1 de la misma norma. En efecto, el art. 11 a) LOAES prevé la posible adopción, en la declaración de un estado de alarma o durante su vigencia, de la medida consistente en «limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en [...] lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos», de tal manera que la norma legal que regula esta afectación excepcional al libre ejercicio del derecho a realizar desplazamientos de un lugar a otro, puede permitir el establecimiento de una serie de «limitaciones o restricciones», con «requisitos» que condicionen los movimientos de las personas a fin de combatir, en el caso de autos, las vías de transmisión del virus causante de la pandemia y evitar que puedan propagarse los contagios de unos lugares a otros.

e) Al igual que en el caso de la limitación a la libertad de circulación dispuesta en el artículo anterior, el núcleo de la queja de los recurrentes respecto de este art. 6, apartados 1 y 2, no se localiza en la potestad de establecer límites y condiciones al ejercicio de aquel derecho, lo que es reconocido incluso por los demandantes, sino en si aquella medida ha sido de tal intensidad que se erigió en verdadera suspensión del derecho y consiguiente privación temporal de su ejercicio, como así lo postulan; o, por el contrario, no sobrepasó los linderos predeterminados por el bloque de constitucionalidad, lo que abocaría a una limitación del derecho llevada a unos extremos que sobrepasarían los que propiamente pudieran ser acordados durante el funcionamiento ordinario del



estado de derecho, pero que se hallarían todavía dentro de los aceptados por el art. 116.1 CE y la LOAES.

Debemos, pues, responder a la cuestión de si hubo suspensión o interrupción temporal del ejercicio de este derecho o, por el contrario, aquella medida no sobrepasó el ámbito propio de las limitaciones a su ejercicio. De ser esto último, aún restaría un tercer nivel de enjuiciamiento que exigiría determinar si la limitación al ejercicio del derecho resultó o no proporcionada a las circunstancias concurrentes (art. 1.2 LOAES).

f) Para determinar si el art. 6, apartados 1 y 2 impugnados, estableció *de facto* una suspensión del ejercicio de la libertad de entrada y salida de personas de los ámbitos territoriales reseñados en el precepto, o simplemente estableció una limitación a aquel ejercicio, hemos de realizar, a estos efectos, dos consideraciones:

(i) En primer lugar, a diferencia de lo acontecido en el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020 y prorrogado ulteriormente por sucesivas autorizaciones del Congreso, no quedó de facto interrumpido temporalmente el derecho de las personas a realizar movimientos para ir de un lugar a otro, pues, en el caso de autos, la totalidad de la población disponía de libertad para desplazarse dentro de su ámbito territorial (comunidad autónoma, ciudad con estatuto de autonomía o entidad territorial inferior) en horas que no fueran las del horario nocturno establecido en el art. 5.1.

(ii) Y, en segundo término, aquellos desplazamientos podían extenderse a otros lugares fuera de aquellos ámbitos territoriales, durante las veinticuatro horas del día, si bien supeditados al cumplimiento «adecuadamente justificado» de algunos de los motivos especificados en el precepto impugnado.

Por consiguiente, el art. 6 no estableció una suspensión del ejercicio del derecho a la libertad de realizar desplazamientos de entrada y salida de aquellos ámbitos territoriales durante el estado de alarma. Más bien, se trató de unas limitaciones muy intensas a aquel ejercicio que restringieron, con carácter general, la libertad de las personas para entrar y salir, al poder hacerlo, únicamente, cuando justificaran adecuadamente la concurrencia de alguno de los motivos previstos en la norma de referencia.

g) Dado que la situación establecida por el art. 6 del Real Decreto 926/2020 fue la de una limitación o restricción intensa del derecho, lo que, a continuación, corresponde es determinar si tal limitación extrema de los desplazamientos fue proporcionada o no a las circunstancias concurrentes. En definitiva, el enjuiciamiento del precepto exige la aplicación del test de proporcionalidad para ver si la medida enjuiciada resultó adecuada, necesaria y proporcionada a aquellas circunstancias:

(i) La medida resultó adecuada porque era apta para dar cumplimiento a una finalidad legítima como era la de «reducir sustancialmente la movilidad del virus» (preámbulo del Real Decreto 926/2020 y en palabras del acuerdo del Consejo de ministros que solicitó la autorización de la prórroga). Se trataba de impedir que los movimientos de las personas desde ámbitos territoriales con mayor incidencia de la epidemia a otros en que aquella fuera menor, terminasen elevando los índices de estas últimas, de tal manera que, limitando aquella movilidad, mejorarían, también, los indicadores de control de la transmisión.

(ii) Igualmente, era 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» (preámbulo del Real Decreto 956/2020), en vista de que las adoptadas durante el tiempo que precedió al de este estado de alarma habían resultado insuficientes para revertir la evolución de la pandemia. La restricción de los movimientos de entrada y salida de las personas limitaba también las posibilidades del virus de extenderse a otros territorios y la medida era necesaria para aislar e identificar con mayor facilidad los focos de contagio y evitar la transmisión comunitaria.

(iii) Finalmente, la limitación del ejercicio del derecho resultó proporcionada a los derechos fundamentales y fines de fin de interés general que se pretendían preservar como eran los derechos a la vida (art. 15 CE) y a la salud pública (art. 43 CE).

Ciertamente, se trataba de una medida de restricción extrema del ejercicio del derecho, que, en aquella situación excepcional, permitía únicamente los desplazamientos indispensables de las personas que justificaran adecuadamente su movilidad. En los preámbulos de los Reales Decretos 926/2020 y 956/2020 (apartado II de ambos) se hacía mención a la «incidencia acumulada de 349 casos por 100 000 habitantes en catorce días», así como que «a fecha 26 de octubre este indicador había ascendido hasta los 410 casos por 100 000 habitantes», lo que revelaba un «acelerado empeoramiento» que quedaba reflejado en los indicadores asistenciales y hospitalarios tal y como se hacía constar en aquellas disposiciones generales.

Tal situación requería que «las medidas de carácter extraordinario de control de la pandemia para prevenir y contener los contagios, y mitigar así el impacto sanitario, social y económico» que la propagación del virus estaba provocando se intensificaran sin demora. A aquella apreciada situación de emergencia sanitaria atendió esta medida de limitar los movimientos de entrada y salida a los estrictamente indispensables para evitar, precisamente, la «movilidad del virus». Se trataba de una medida complementaria de la recogida anteriormente en el art. 5.1 que, por ello, participaba también de las condiciones y exigencias establecidas a la libertad de circulación de las personas, que hemos estimado como proporcionada a las circunstancias entonces concurrentes.

En consecuencia, debemos desestimar la pretendida declaración de inconstitucionalidad del art. 6, apartados 1 y 2 del Real Decreto 926/2020, por este motivo.

6. Limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados.

A) Planteamiento.

a) El art. 7 del Real Decreto 926/2020, de aplicación al período inicial y al prorrogado del estado de alarma, dispuso lo siguiente:

«1. La permanencia de grupos de personas en espacios de uso público, tanto cerrados como al aire libre, 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.

En el caso de agrupaciones en que se incluyan tanto personas convivientes como personas no convivientes, el número máximo a que se refiere el párrafo anterior será de seis personas.

2. La autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, a la vista de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13, que el número máximo a que se refiere el apartado anterior sea inferior a seis personas, salvo que se trate de convivientes.

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10, las autoridades competentes delegadas podrán, en su ámbito territorial, establecer excepciones respecto a personas menores o dependientes, así como cualquier otra flexibilización de la limitación prevista en este artículo.

3. Las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones realizadas en ejercicio del derecho fundamental regulado en el artículo 21 de la Constitución podrán limitarse, condicionarse o prohibirse cuando en la previa comunicación presentada por los promotores no quede garantizada la distancia personal necesaria para impedir los contagios.

4. No estarán incluidas en la limitación prevista en este artículo las actividades laborales e institucionales ni aquellas para las que se establezcan medidas específicas en la normativa aplicable».

b) Con cita del art. 21 CE y de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (en adelante, LODR), la demanda formula tres censuras de inconstitucionalidad contra este art. 7: (i) lo dispuesto en su apartado 3 respecto de reuniones o manifestaciones en vías públicas «excede» del «marco establecido» en el art. 10 de aquella ley orgánica, conforme al cual –recuerdan los recurrentes– «si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación»; (ii) la «falta de absoluta modulación» del apartado 1 de este artículo supondría que hubieran quedado «prohibidas o suspendidas» las reuniones orgánicas de partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales [no sujetas a la Ley reguladora del derecho de reunión: art. 2 c)] cuando excedan del número de seis personas no convivientes, lo que no cabría ni siquiera en el estado de excepción (art. 22.3 LOAES) y entrañaría una infracción de los arts. 6, 7 y 23 CE, y (iii) ese mismo apartado 1 implicaría la prohibición de reuniones privadas [excluidas también del régimen de la Ley reguladora del derecho de reunión: art. 2 a) y b)] de más de seis personas; señala en este punto la demanda que tales reuniones «por razones familiares o de amistad y la realización de visitas a familiares, conocidos o amigos constituyen manifestaciones esenciales de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad» (art. 10.1 CE) que «exceden del propio derecho fundamental de reunión y se integran en el más precioso y sagrado derecho a la libertad humana (art. 17.1 CE), en su concepción más íntima e inviolable».

c) Por su parte, el abogado del Estado niega, de contrario, la verificación de unas y otras conculcaciones de la Constitución: los apartados controvertidos de este art. 7 serían –en síntesis– conformes al contenido esencial del derecho de reunión y proporcionados, en su ordenación, a las circunstancias de la epidemia.

Procede entrar en la resolución de las pretensiones así fundamentadas. Queda, sin embargo, al margen lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo, que será objeto de enjuiciamiento en el fundamento jurídico 10 (designación de autoridades competentes delegadas).

#### B) Precisiones preliminares.

a) Pese a que el recurso impugna la totalidad del art. 7 del Real Decreto 926/2020, la demanda nada alega respecto del apartado 4 que, por su propio contenido, excluye la aplicación de las limitaciones establecidas en los tres precedentes apartados para «las actividades laborales e institucionales» y para «aquellas para las que se establezcan medidas específicas en la normativa aplicable». Por tanto, el citado apartado queda al margen de nuestro enjuiciamiento.

Por otro lado, el apartado 2 de este precepto, ya hemos dicho *supra* que será objeto de estudio en el fundamento jurídico 10, por lo que debe quedar excluido, también, del análisis que sigue.

b) Procede, a continuación, el análisis de los apartados uno y tres de este art. 7, en función de las tachas de inconstitucionalidad que han sido alegadas por los recurrentes. No obstante, por razones metodológicas, alteraremos el orden del enjuiciamiento y comenzaremos por el segundo de los apartados enunciados, que es el que primeramente impugnan los recurrentes en su demanda:

(i) Por lo que atañe a la primera de las opuestas, referida al apartado 3, que restringe el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación «en lugares de tránsito público», en el sentido de que podría «limitarse, condicionarse o prohibirse», en función de que los promotores no ofrecieran medidas que garantizaran «la distancia necesaria para impedir los contagios», alegan los recurrentes que esta medida contraviene el art. 10 LODR, que únicamente puede limitar o incluso prohibir el ejercicio de este derecho cuando existan «razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes», debe ser desestimada.

Varias son las razones que llevan a la desestimación de esta queja:

– La consideración de que la limitación del ejercicio de este derecho hay que situarla en el seno de un supuesto de grave alteración de la normalidad, provocado, en el caso de autos, por la admitida concurrencia de una situación de pandemia que fue la causante del estado de alarma, declarado y prorrogado. Por tanto, nuestro enjuiciamiento debe partir del reconocimiento, aceptado por los recurrentes, de la existencia del estado excepcional de crisis al que se refiere el bloque de constitucionalidad (art. 116 CE y la LOAES) y no de un supuesto de normal funcionamiento del estado de derecho. En consecuencia, ya hemos destacado *supra* que las limitaciones más intensas que no lleguen a alcanzar el núcleo irreductible del derecho fundamental, pueden ser adoptadas durante el estado de alarma, siempre que lo sean por el tiempo estrictamente indispensable y que aquellas medidas se sujeten al principio de proporcionalidad en su establecimiento y aplicación (art. 1.2 LOAES).

– En segundo término, incluso en supuestos de funcionamiento ordinario del estado de derecho, este tribunal ha declarado que, además de las específicas razones de grave alteración del orden público con peligro para personas o bienes a que se refiere el art. 10 LODR, es conforme a lo dispuesto en el art. 21.2 CE que «el ejercicio del derecho de reunión pacífica en lugar de tránsito público pued[a] verse eventualmente sometido a restricciones necesarias para preservar otros derechos o bienes constitucionales», entre los que figura –se puntualizó en la resolución que se cita– la protección de la salud (STC 195/2003, de 27 de octubre, FFJJ 7 y 8; en análogos términos, STC 193/2011, de 12 de diciembre, FFJJ 3 y 7); preservación, ya en concreto, frente a la propagación del virus COVID-19 que bien puede exigir, por tanto, el aseguramiento de la necesaria distancia física entre quienes participen en estas reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones (al respecto, ATC 40/2020, de 30 de abril, FJ 4).

– En el estado de alarma, el art. 11 a) LOAES permite el establecimiento de limitaciones a la «permanencia» de personas o vehículos en las vías de uso público e, incluso, la imposición de «ciertos requisitos» que «condicionen» su ejercicio. En el caso de autos, la exigencia a los promotores de que quedara «garantizada la distancia personal necesaria para impedir los contagios» se encuadra dentro de aquellos «requisitos», que, en una situación de pandemia como la existente al tiempo de la vigencia del estado de alarma, deben reputarse como adecuados a las circunstancias concurrentes, así como necesarios y proporcionados a los fines de preservación de la salud pública a que aquellas medidas de prevención debían atender.

– El apartado 3 del art. 7 no contraviene lo preceptuado en el art. 10 LODR, sino que es complementario del mismo. El apartado cuestionado lo único que hizo fue añadir a los límites al ejercicio del derecho fundamental establecidos por la ley orgánica reguladora del derecho para el tiempo en que rigiera el funcionamiento ordinario del estado de derecho, el de la antedicha garantía de adoptar las medidas de prevención del contagio por coronavirus específicamente establecidas para el concreto estado de alarma que había sido declarado.

– Por último, la medida, en los términos en que se recogió en el texto de este apartado 3, quedó prevista en abstracto y sin concreción alguna, pues se estableció, tan solo, una ocasional cautela, a definir caso por caso, en aras de la protección de la salud y en atención a los riesgos de mayor propagación de la epidemia que estaba en curso. Los derechos de reunión y manifestación reconocidos en el art. 21 CE y regulados en su desarrollo por la Ley reguladora del derecho de reunión han permanecido, pues, incólumes, en la medida en que el apartado impugnado mantuvo abierta, durante la vigencia del estado de alarma, la posibilidad de dirigir «comunicación previa a la autoridad» para el ejercicio de este derecho. Únicamente, para cada supuesto, habría de ser la autoridad gubernativa competente la que pudiera establecer restricciones, modificaciones o incluso prohibir su ejercicio en los ya citados casos de alteración del orden público con peligro para personas o bienes, cuando su ejercicio pudiera deparar «la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución» (STC 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 3) o, en el supuesto específico del

estado de alarma motivado por la pandemia del COVID-19, cuando los promotores no pudieran garantizar «la distancia personal necesaria para impedir los contagios».

(ii) La segunda de las censuras de inconstitucionalidad va referida al apartado 1.

El citado apartado establecía una limitación de permanencia de los grupos de personas hasta un máximo de seis, a excepción de los que fueran convivientes, en espacios de uso público (cerrados o al aire libre) o privado, «sin perjuicio de las excepciones» que se establecieran «en relación a dependencias, instalaciones y establecimientos abiertos al público». Añadía a lo anterior un segundo párrafo que limitaba, igualmente, a seis el número máximo de las personas agrupadas cuando se tratara de convivientes y no convivientes.

Son varias las tachas de inconstitucionalidad que, en torno al ejercicio del derecho de reunión, han apuntado los recurrentes:

– En primer lugar, que la citada limitación a un número de seis personas llevaría consigo la prohibición o suspensión de las «reuniones orgánicas de los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales», que son «instrumento fundamental de una democracia participativa, de acuerdo con los arts. 6, 7 y 23 de la Constitución». La queja así formulada carece de eficacia suasoria y debe ser desestimada.

El apartado de referencia determinó el ámbito personal al que se aplicaba esta limitación pues se refería a la «permanencia de grupos de personas», es decir a la coincidencia en un espacio físico de un número de personas, seis como máximo, que, sin ropaje institucional o de cualquier otro vínculo jurídico, se reunieran en un lugar y momento determinados integrando de hecho un colectivo instantáneo o transitorio. Este concepto no podía abarcar a los grupos asociativos que enunciaban los recurrentes en su demanda, pues, para las reuniones que pudieran tener aquellos para desarrollar actividades relacionadas con sus fines u objetivos propios, el apartado 4 de este precepto las excluía de la limitación.

Los términos «actividades laborales o institucionales» a que se refiere este apartado, deben ser interpretados en un sentido amplio, dado que la norma no establece ninguna acotación o límite. Además, las actividades institucionales que menciona esta norma, no se agotan, estando al sentido propio de las palabras, en el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias por los poderes e instituciones públicos y pueden con toda naturalidad reconocerse asimismo como tales –sin ánimo exhaustivo– en los cometidos de unas asociaciones que, en lo que se refiere a los partidos, «actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular que [...] han contribuido a conformar y manifestar» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5). Esta posición institucional también la ostentan, para sus funciones propias, los sindicatos de trabajadores, identificados como «organismos básicos del sistema político» [SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 11, y 8/2015, de 22 de enero, FJ 2 b)], calificación esta que bien puede extenderse a las asociaciones empresariales que, al igual que los sindicatos, incorporan, para la defensa y promoción de los intereses que les son propios (art. 7 CE), una específica representación institucional (SSTC 225/2001, de 26 de noviembre, FJ 5; 36/2011, de 28 de marzo, FJ 2, y, entre otras, 112/2017, de 16 de octubre, FJ 4).

Partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales son, por lo demás, asociaciones de relevancia constitucional [STC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 3 C)], como acredita su incorporación al título preliminar de la Constitución (arts. 6 y 7) y su plena libertad de organización, funcionamiento y acción no puede quedar afectada o disminuida bajo ningún estado de crisis. Precisamente, el citado apartado 4 permite esa exclusión, por lo que las reuniones de sindicatos, partidos políticos u organizaciones empresariales quedarían integradas en aquellos conceptos de actividades, en este caso «institucionales», a que se refiere aquel.

– En segundo término, tampoco puede ser acogida la impugnación de los recurrentes a este apartado, referidas a que no podrían tener lugar las reuniones privadas por razones familiares o de amistad, ni la realización de visitas a familiares,

conocidos o amigos en domicilios privados, en número superior a seis personas salvo convivientes.

Este tipo de reuniones y encuentros de personas quedan en todo caso fuera del régimen de la Ley reguladora del derecho de reunión [art. 2 a) y b)] y al margen, incluso, del propio concepto constitucional de reunión (art. 21 CE), al que es de esencia un propósito o sentido de participar, de un modo u otro, en la esfera pública [por todas, STC 172/2020, de 19 de noviembre, FJ 6 B)]; algo que está ausente, por definición, en estos encuentros de índole privativa o íntima. Además, la STC 148/2021, integrando la concepción del Tribunal Europeo Derechos Humanos, que considera, a este respecto, que las trabas u obstáculos al mantenimiento del contacto con familiares y amigos no se encuadran en el ámbito del art. 11 CEDH, relativo a la libertad de reunión, sino en el de su art. 8.1, que garantiza la vida privada y familiar [STEDH (Gran Sala) de 12 de septiembre de 2012, asunto *Nada c. Suiza*, § 165], ha declarado que este ámbito ha de considerarse «constitucionalmente protegido» por el juego combinado de los arts. 21.1 y 18 CE» [FJ 5 a)].

– Finalmente, deben ser rechazadas, también, las invocaciones efectuadas por los recurrentes a los arts. 10.1 y 17.1 CE para impugnar este apartado 1 del art. 7 del Real Decreto 926/2020.

El art. 10.1 CE, que cita la demanda en referencia a los principios de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de la personalidad, son, ciertamente, dos de los principios que configuran la base de nuestro sistema de derechos fundamentales (STC 81/2020, de 15 de julio, FJ 11), pero no puede seguirse de ello que puedan ser esgrimidos para censurar en Derecho cualquier menoscabo o dificultad circunstancial que cierto precepto deparara en «la multiplicidad de actividades y relaciones vitales que la libertad hace posibles», pues, así como «[l]os derechos fundamentales, que garantiza[n] la libertad, no tienen ni pueden tener como contenido concreto cada una de esas manifestaciones de su práctica, por importantes que estas sean en la vida del individuo» (STC 89/1987, de 3 de junio, FJ 2), tampoco esas manifestaciones adquieren la condición de bienes de rango constitucional a través de la invocación, sin más, de la dignidad de la persona y de su libre desarrollo. Pretenderlo así equivaldría a ver en la Constitución lo que, en modo alguno, puede llegar a ser una suerte de código omnicompreensivo para la consagración, frente a la ley, de cualesquiera prácticas sociales y culturales que, en el caso de autos, fueron acotadas o limitadas, parcial y circunstancialmente, en los términos que estudiaremos a continuación.

Tampoco la mención del art. 17.1 CE puede servir de fundamento para sustentar la impugnación de este apartado 1, toda vez que el derecho fundamental a la libertad que reconoce y protege este derecho es la «libertad física», esto es «[l]a libertad frente a la detención, condena o internamientos arbitrarios, sin que pueda cobijarse en el mismo una libertad general de actuación o una libertad general de autodeterminación individual» (STC 37/2011, de 28 de marzo, FJ 3, por todas). En el caso de autos, esta vertiente del derecho a la libertad no está comprometida, pues las limitaciones que se establecen en la norma de referencia no aluden a ninguna de las actuaciones de los poderes públicos anteriormente relacionadas, que afecten al contenido de aquel derecho.

### C) Enjuiciamiento y desestimación.

Una vez aclarados, el objeto y el alcance de la impugnación, debemos proceder, a continuación, al enjuiciamiento, únicamente del apartado 1 de este art. 7 del Real Decreto 926/2020, toda vez el resto de los apartados del precepto han quedado excluidos por razones diversas (el apartado 2 será enjuiciado en el fundamento jurídico 10; el apartado 3 por no vulnerar los arts. 21 CE y 10 LODR y el 4 por falta de carga argumental). El eje del enjuiciamiento ha de quedar centrado en la cuestión de si fue conforme o no con el bloque de constitucionalidad (art. 116 CE y LOAES) la medida de «limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados», a que se refiere aquel precepto y si, además, en el caso de autos, su aplicación fue proporcionada a las circunstancias concurrentes (art. 1.2 LOAES).

a) Desde luego, la limitación de la «permanencia de personas o vehículos en horas o lugares determinados», así como la posibilidad de condicionar aquella permanencia «al cumplimiento de ciertos requisitos» [art. 11 a) LOAES], como la posibilidad de adoptar otras medidas «establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas» (art. 12.1 LOAES), son objeto de habilitación por el legislador orgánico que ha desarrollado el art. 116.1 CE. Dicho bloque de constitucionalidad permite, para el estado de alarma, la adopción de este tipo de medidas, que, por otra parte, y en abstracto, no son objeto de controversia por parte de los recurrentes. Estos ciñen su impugnación a la entidad y, a su juicio, desproporcionada intensidad de aquellas limitaciones.

b) El apartado 1 del art. 7 del Real Decreto 926/2020 debe ser, pues, sometido al test de proporcionalidad, que ponga en relación el ejercicio del derecho de referencia con el del derecho a la vida (art. 15 CE) y al interés general de la preservación de la salud pública (art. 43 CE), al igual que hemos hecho en fundamentos jurídicos anteriores.

Como hemos dicho *supra*, el significado y alcance del término «permanencia», que utiliza el precepto controvertido, atiende a la idea de estancia temporal y, de hecho, sin ningún vínculo jurídico o finalidad de interés público, en un lugar determinado, que puede ser público o privado, al aire libre o en espacio cerrado. Por tanto, la limitación establecida afecta, en realidad, a la libertad de circulación entendida en su más amplia dimensión, como derecho a la libre determinación de estar en un lugar, durante un determinado período de tiempo y para fines de interés particular o social.

La limitación a seis personas salvo «convivientes», que estableció el apartado impugnado como cifra máxima para la formación de grupos o para encuentros en toda clase de espacios tenía como objetivo, según el preámbulo del Real Decreto 926/2020, reducir «la movilidad social de manera significativa y, por tanto, [pretendía] detener la expansión de la epidemia» (en el mismo sentido, el preámbulo del Real Decreto 956/2020). Se trató, por tanto, de incorporar una medida más a las ya recogidas en preceptos anteriores, que tenían como objetivo evitar la expansión de la epidemia y, al mismo tiempo, tratar de revertir la evolución negativa de los niveles de atención sanitaria primaria y ocupación hospitalaria observada en fechas inmediatamente anteriores al inicio del estado de alarma.

La medida, por tanto, debemos reputarla como adecuada y necesaria, acogiendo aquí los mismos argumentos que hemos destacado anteriormente para justificar la constitucionalidad de otras limitaciones. Igualmente, nos merece favorable acogida la ponderación, en términos de proporcionalidad, de la restricción, ciertamente intensa, establecida en el apartado de referencia de la cifra máxima de seis personas.

El estado excepcional de crisis motivado por la propagación del coronavirus, agravado por el apreciado incremento cuantitativo de la incidencia de contagios, la preocupante situación de la asistencia sanitaria, al borde de la saturación y el colapso, así como la necesidad de reducir, en la medida de lo posible, los encuentros sociales para, de ese modo, dificultar la movilidad del virus, precisaban de la adopción de una medida de esta naturaleza, que, si bien no llegaba a impedir el contacto social entre las personas, sí, al menos, lo restringía a una cifra máxima que se ajustaba, en términos de proporcionalidad, a un equilibrio entre el reconocimiento que merece la condición de ser social de las personas y la lucha por preservar la salud pública.

Así pues, las medidas previstas en este art. 7, apartado 1 del Real Decreto 926/2020 no son, por tanto, contrarias a la Constitución y, en consecuencia, deben ser desestimadas todas las quejas opuestas por los recurrentes.

#### 7. Limitación de la permanencia de personas en lugares de culto.

##### A) Planteamiento.

a) El art. 8 del Real Decreto 926/2020, de aplicación a todo el tiempo que duró el estado de alarma, dispuso lo siguiente:

«Se limita la permanencia de personas en lugares de culto mediante la fijación, por parte de la autoridad competente delegada correspondiente, de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos. Dicha limitación no podrá afectar en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa».

Los límites que establece este precepto se refieren, en exclusiva, a la esfera externa del ejercicio de este derecho y, más concretamente, a la «fijación de aforos» de los espacios destinados a la celebración de actos religiosos y de culto públicos. El ejercicio individual y en privado del derecho a la libertad religiosa no quedó afectado por ninguna limitación y la norma reconocía plena libertad a las personas, lógicamente, dentro de los límites generales establecidos en el art. 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa (LOLR).

b) Los recurrentes invocan frente a este precepto la libertad religiosa y de culto (art. 16.1 CE) en su «esfera externa», con cita de lo especificado en el art. 2.1 LOLR, en lo relativo, tanto al derecho de toda persona para «[p]racticar los actos de culto [...] de su propia confesión» [punto b)] como al que también cualquiera ostenta para «[r]eunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos» [punto d)]. Entienden aquellos que los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas quedaron habilitados, como autoridades delegadas, «para hacer literalmente lo que qui[s]ieran con la dimensión externa de este derecho fundamental», hasta el extremo de «suspenderla completamente fijando estrictos aforos que, en la práctica, impid[er]an la efectividad» del derecho en esa dimensión.

Por tanto, la demanda critica la habilitación conferida por este precepto para la fijación de aforos en los lugares de culto, censura que debe ser examinada y resuelta, sin perjuicio de analizar en el fundamento jurídico 10 la mención que para tal fin allí se hará a la autoridad «delegada correspondiente».

c) Por su parte, el abogado del Estado impugna las anteriores tachas de inconstitucionalidad porque entiende que el art. 3.1 LOLR señala determinados límites para el ejercicio de la libertad religiosa y de culto y, en correspondencia con ello, el impugnado art. 8 precisa el tipo de medidas a adoptar (establecimiento de aforos) y los criterios a tener en cuenta para su imposición (riesgo de transmisión e indicadores relacionados con la evolución de la pandemia).

#### B) Enjuiciamiento y desestimación.

a) Como hemos anticipado, el art. 8 del Real Decreto 926/2020, de aplicación a toda la vigencia del estado de alarma, expresamente excluye el ejercicio individual y privado de la libertad religiosa, por lo que aquel precepto no ha establecido restricción alguna en sentido propio, ni afectación siquiera, de la libertad religiosa o de culto (art. 16.1 CE), con independencia de las limitaciones generales establecidas por la legislación orgánica de desarrollo y por la doctrina de este tribunal sobre el ejercicio de este derecho fundamental (art. 3.1 LOLR y STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 11, por todas, en coherencia con lo previsto, también, en el art. 9.2 CEDH).

b) El precepto se refiere en exclusiva a la «fijación de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos». Por tanto, el ámbito de aplicación del art. 8 del Real Decreto 926/2020 afecta únicamente a este aspecto de la «esfera externa» del ejercicio del derecho, el del número de asistentes (computado en tanto por ciento) en función de las dimensiones del espacio físico destinado a la celebración pública de actos religiosos o de culto, pero no se extiende a la celebración de dichos actos en sí mismo considerada.

c) En consecuencia, nuestro enjuiciamiento sobre la limitación impuesta deberá versar sobre dos aspectos muy concretos. En primer lugar, si la medida limitativa se ha ajustado al bloque de constitucionalidad y, en segundo término, si ha sido establecida y aplicada «en forma proporcionada a las circunstancias» (art. 1.2 LOAES).



(i) El primero de los aspectos citados no es controvertido por los recurrentes. La demanda, en efecto, no discute que la autoridad competente (únicamente, el Gobierno de la Nación, no las autoridades autonómicas en que aquel delegó, según los recurrentes) podía establecer límites a la «permanencia» de personas en los lugares de culto y, también el cumplimiento de ciertos requisitos durante la vigencia del estado de alarma, toda vez que así lo permiten los arts. 11 a) y 12.1 LOAES, para imponer medidas limitativas del ejercicio de derechos que puedan resultar eficaces para «la lucha contra enfermedades infecciosas».

Remisión genérica en la que hay que entender incluido, por lo que hace al caso, lo prescrito en el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, con arreglo al cual corresponde a la autoridad sanitaria realizar «acciones preventivas generales», con el fin de controlar las enfermedades transmisibles. El establecimiento de «aforos» en lugares abiertos al público constituiría una de estas medidas.

Por tanto, la medida adoptada sería conforme con el bloque de constitucionalidad.

(ii) Por lo que atañe al segundo de los requisitos, hay que comenzar destacando que el precepto no impuso un determinado aforo, esto es no dispuso un concreto porcentaje de personas permitido para asistir a los actos religiosos, sino que, en cada caso, habría de ser la «autoridad competente delegada» la que estableciera el aforo concreto en el ámbito territorial correspondiente. Así lo subrayan, por otra parte, los propios recurrentes que, en relación con este extremo, lo que apuntan es a una impugnación preventiva contra aquellas disposiciones o actos gubernativos, dictados por aquellas autoridades al amparo de la habilitación general que les confería el precepto de referencia.

A diferencia de las limitaciones de derechos contenidas en los arts. 5 a 7 del Real Decreto 926/2020, que habían establecido parámetros concretos sobre los que poder efectuar un juicio de proporcionalidad, en el precepto de referencia no es posible dicha aplicación porque el art. 8 no ha dispuesto un determinado aforo, ni siquiera ha fijado un límite máximo, como ha hecho en otros preceptos (art. 7, por ejemplo), de tal manera que, en su caso, el juicio de proporcionalidad habría que hacerlo respecto de la disposición o acto gubernativo que estableciera un aforo máximo en el ámbito territorial correspondiente. Así, podría darse el supuesto de que la norma autonómica aceptara un aforo del 100 por 100 de asistentes a los actos, por entender que no se apreciaba riesgo de transmisión en aquel territorio autonómico, en cuyo caso, no se habría impuesto límite alguno; o, por el contrario, llegar a una restricción extrema, que no fuera la del 0 por 100, supuesto que, de darse, impediría el ejercicio del derecho, pero fijando un porcentaje muy alto que pudiera resultar desproporcionado, luego de la aplicación del test correspondiente.

En conclusión, si la limitación prevista en el art. 8 lo que hace es simplemente condicionar el establecimiento de aforos de asistencia a actos religiosos y de culto al cumplimiento de un criterio de alcance general como es el del «riesgo de transmisión» de la pandemia, derivado de aquellos encuentros colectivos, pero sin establecer pautas de cuantificación o porcentajes máximos de asistencia, debemos desestimar la pretensión sin más largo discurso argumentativo; en primer lugar, porque se trata de una impugnación que tiene carácter preventivo, en la medida en que no es esta norma la cuestionable sino la que, en uso de la habilitación conferida, hubiera podido dictar la autoridad autonómica correspondiente estableciendo los aforos máximos para su ámbito territorial. Y, en segundo término, porque, como ha declarado este tribunal, «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca motivo bastante para declarar [su] inconstitucionalidad» (SSTC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2; 83/2020, de 15 de julio, FJ 8, y 170/2020, de 19 de noviembre, FJ 6).

La queja debe ser, pues, desestimada.

#### 8. Duración de la prórroga del estado de alarma.

Aunque las partes argumentan, bajo una misma rúbrica, sobre la alegada inconstitucionalidad de las disposiciones relativas a la duración de la prórroga y a la «rendición de cuentas» del Gobierno al Congreso de los Diputados, tales pretensiones han de ser consideradas por separado, atendido el distinto objeto de las reglas así controvertidas, de tal manera que dedicaremos el presente fundamento jurídico al análisis de la primera de las dos cuestiones planteadas, sin perjuicio de que el pronunciamiento del tribunal pueda incidir, en parte, sobre las reglas relativas a aquella «rendición de cuentas».

##### A) Planteamiento.

a) El Congreso de los Diputados autorizó el día 29 de octubre de 2020 la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020 y dispuso, en lo que ahora importa, que la misma «se extenderá desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021» (apartado segundo de la resolución por la que tal acuerdo se hizo público). Otro tanto se estableció, en consecuencia con ello, por el Real Decreto 956/2020 (art. 2, primer inciso). Se acogía así por la Cámara y se actualizaba después por el Gobierno, lo propuesto en fecha 27 de octubre anterior por el propio Consejo de ministros en su solicitud de prórroga («Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados», núm. 171, del 30 de octubre de 2020, pp. 33-36), algo, por lo demás, que se había adelantado ya por el Gobierno mismo, dos fechas antes de tal solicitud, en el Real Decreto 926/2020.

En la exposición de motivos de esta última disposición se anticipó, en efecto, que «[r]esulta por ello preciso ofrecer una respuesta inmediata, ajustada y proporcional, en un marco de cogobernanza, que permita afrontar la gravedad de la situación con las máximas garantías constitucionales durante un período que necesariamente deberá ser superior al plazo de quince días establecido para la vigencia de este real decreto, por lo que resultará imprescindible prorrogar esta norma por un período estimado de seis meses». Ya quedó por lo demás reseñado que, en relación con ello, en el art. 14 de este Real Decreto 926/2020 se previó que «[e]n caso de prórroga, el ministro de Sanidad comparecerá quincenalmente ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas previstas en este real decreto».

b) Los recurrentes, como se ha detallado en los antecedentes, tachan de «manifiestamente inconstitucional» la duración de la prórroga así acordada por el Congreso de los Diputados y establecida, con efectos generales para todos, en el Real Decreto 956/2020.

Entienden, en primer lugar, que, del art. 116.2 CE, derivaría que las prórrogas nunca podrían ir más allá del plazo máximo de quince días que allí fija la Constitución para la inicial declaración gubernamental del estado de alarma. Y, en segundo término, añaden que la prórroga por seis meses de dicho estado de crisis resultó «exorbitante» y ajena al «más elemental juicio de proporcionalidad», a cuyo efecto citan el art. 1.2 LOAES, de conformidad con el cual «[l]as medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán [...] las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad [...]». Aducen, a este último respecto, que «[e]s difícilmente justificable la indispensabilidad y proporcionalidad del estado de alarma de seis meses, sin que durante ese período pueda el Congreso revisar y, en su caso, no autorizar la continuación de las restricciones de derechos fundamentales y la asunción de poderes exorbitantes por parte del Ejecutivo».

Todo ello habría redundado, además, en la infracción del derecho fundamental de los diputados –de los integrantes de la minoría, se destaca en especial– para el ejercicio de sus funciones propias y en el correlativo de los ciudadanos por ellos representados (apartados 1 y 2 del art. 23 CE). Esta lesión iría acompañada, en este caso, de la

privación de la tutela de su derecho de participación (art. 24.1 CE), al ser las impugnadas –aseveran– reglas «autoaplicativas», con cita de los arts. 1 (apartados 1 y 2) y 66 CE.

Estos reproches han sido, en lo sustancial, refutados por el abogado del Estado. Estima esta representación que la duración de la prórroga satisfaría las exigencias del principio de proporcionalidad. A lo que añade que cabría, en todo caso, el levantamiento anticipado del estado de alarma mediante real decreto del Consejo de ministros, ello sin perjuicio de lo previsto en el párrafo tercero del art. 14 del Real Decreto 926/2020, con arreglo a cuya nueva redacción «transcurridos cuatro meses de vigencia de esta prórroga, la conferencia de presidentes autonómicos podrá formular al Gobierno una propuesta de levantamiento del estado de alarma, previo acuerdo favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud a la vista de la evolución de los indicadores» que el precepto cita (sanitarios, epidemiológicos, sociales y económicos).

Afirma, asimismo, la abogacía del Estado que ni la Constitución ni la LOAES imponen «un régimen determinado de control parlamentario quincenal» y que durante el estado de alarma siguen intactas las funciones y facultades de control sobre el Ejecutivo, con lo que no podría aducirse, en suma, infracción de los derechos enunciados en el art. 23 CE. Tampoco cabría traer a colación, respecto de estos derechos de los parlamentarios, la exigencia de tutela judicial (art. 24.1 CE), pues las reglas impugnadas no son, en contra de lo que la demanda aduce, singulares o de caso único.

B) Desestimación *ab initio* de determinados argumentos.

El enjuiciamiento de las reglas controvertidas ha de partir de los contrarios argumentos de las partes, que hemos resumido en el apartado anterior (sin perjuicio, si el caso llegara, de lo previsto en el art. 39.2 LOTC). Sin embargo, antes será preciso descartar *ab initio* algunos de aquellos argumentos por las razones que, a continuación, pasamos a exponer:

a) En primer lugar, la cita del art. 23.2 CE (y, por efecto reflejo, el número 1 del mismo artículo). Los recurrentes invocan la infracción de su derecho de participación política, en cuanto diputados de la Cámara, por entender que la duración de la prórroga del estado de alarma por tiempo de seis meses es excesiva, toda vez que se les ha privado de la posibilidad de volver a pronunciarse, de haberse autorizado una primera y más breve prolongación del estado de alarma, sobre el mantenimiento y condiciones de este estado de crisis. Con la autorización por un período inferior a seis meses, habrían podido volverse a pronunciar ante una nueva e hipotética solicitud del Gobierno.

Debemos rechazar esta denunciada infracción del art. 23 CE:

(i) En primer lugar, porque los diputados, incluidos los recurrentes, tuvieron oportunidad de participar en los debates y en el trámite de autorización de la prórroga del estado de alarma que había solicitado el Gobierno, haciéndolo en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados celebrada el día 29 de octubre de 2020. Fue, en consecuencia, el Congreso de los Diputados y, por tanto, los miembros de esta Cámara, en el ejercicio de aquel derecho de participación política y con el voto favorable de la mayoría, los que autorizaron la mencionada prórroga por tiempo de seis meses, que fue el que, finalmente, resultó aprobado. A los diputados corresponde deliberar y pronunciarse con su voto sobre la petición de prórroga o plantear previamente, a través de su grupo, las propuestas que consideren necesarias «sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga» (art. 162.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados). En consecuencia, los miembros de la Cámara pudieron ejercitar este derecho en el Pleno en el que fue aprobada la autorización de la prórroga. Cosa distinta es que los ahora recurrentes no hubieran obtenido un resultado en la votación que fuera conforme a sus, por otra parte, legítimas pretensiones de oposición.

La anterior conclusión en nada queda empañada con la referencia que los recurrentes hacen a la posición de las minorías y al respeto que debe depararse a las mismas por parte de la mayoría en el seno de la Cámara. No se trata solo de que la

protección constitucional de las minorías, de continuo recordada por el tribunal (de entre las más recientes, SSTC 42/2019, de 27 de marzo, FJ 4, y 115/2019, de 16 de octubre, FFJJ 3 y 4), traiga causa, a su vez, de la misma defensa de los derechos de los parlamentarios y de los grupos en que se integran. Se trata, sobre todo, de que el libre desarrollo del debate político en el seno del Parlamento, en cuanto órgano representativo de la soberanía popular, respete los derechos de la minoría a la defensa de sus opciones y alternativas políticas, sean estas escuchadas en la Cámara y sometidas al debate contradictorio con la mayoría, para que, con posterioridad, tome aquella una decisión, con el número de votos requerido en cada caso para su aprobación. Y esto fue, precisamente, lo que aconteció en la citada sesión parlamentaria del día 29 de octubre.

(ii) Desde otra perspectiva, de llevar razón jurídica en ese extremo la tesis principal de la demanda (la duración desmedida de la prórroga), lo que se habría verificado en esa hipótesis sería, sin más, una postergación o dejación inconstitucional por la propia Cámara de su potestad de disposición sobre el estado de alarma. En tal caso, la queja de los recurrentes no se localizaría en la denunciada vulneración del derecho fundamental de participación de los miembros del Congreso, sino en la indisponible potestad orgánica de esa Cámara (art. 116.2 CE), cuyo ejercicio, en la forma que su reglamento marca (arts. 162 y 165), queda, de principio, en manos de la mayoría de los miembros de aquella.

b) No estando aquí comprometidos de manera directa, como queda dicho, los derechos fundamentales de unos u otros diputados, carece de todo fundamento, también, la cita complementaria del art. 24.1 CE; mención que la demanda hace de la mano de la afirmación de que las reglas que fijaron la duración, en este caso, de la prórroga, tuvieron carácter autoaplicativo. Este tipo de reglas, integradas en el género de las singulares (por todas, STC 148/2020, de 22 de octubre, FJ 5), son aquellas que, lejos de contemplar un abstracto supuesto de hecho, inciden –por excepción– sobre un concreto caso al que inmediatamente se aplican de modo ejecutivo, algo que no cabe predicar de cualesquiera normas generales –como las controvertidas en este punto–, tan solo porque no requieran de disposiciones o actos ulteriores para alcanzar plena eficacia.

Además, las reglas que fijaron el tiempo de duración de la prórroga de este estado de alarma no perseguían aplicación alguna, ni a supuestos abstractos ni a casos singulares. Más bien tuvieron por objeto, como toda norma sobre la aplicación del Derecho, la fijación del alcance temporal del cumplimiento de otras determinaciones normativas de carácter sustantivo.

c) Igualmente, debemos rechazar las citas que la demanda hace, sin fundamentación precisa alguna, de los arts. 1 (apartados 1 y 2) y 66 CE. No puede servir de fundamento el art. 1.1 CE, pues bastará con recordar que la invocación genérica o indeterminada de los principios allí proclamados no puede sustentar, en el recurso de inconstitucionalidad, la pretensión de que este tribunal invalide normas con valor de ley adoptadas por la representación nacional [STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 6 C) b)], o dotadas, como en este caso –cabe añadir–, de su fuerza propia. Tampoco, el art. 1.2 CE, referido a la soberanía nacional, guarda relación con la problemática constitucional que aquí se plantea, en cuanto que el objeto de nuestro enjuiciamiento se localiza en una decisión tomada por el Congreso de los Diputados que, junto con el Senado, constituyen la representación del pueblo español (art. 66.1 CE), en el que, precisamente, reside la soberanía nacional y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE).

La referencia de los recurrentes al art. 66 CE, en cuanto dirigida a la función de control del Gobierno, que corresponde, como genérica potestad constitucional, a las Cortes Generales (apartado 2 de este artículo), resulta innecesaria, toda vez que la intervención del Congreso de los Diputados se fundamenta ahora en un precepto singular y para medidas específicas (art. 116.2 CE).

Así depuradas, en parte, las razones jurídicas de esta pretensión del recurso, cabe entrar ya en su examen y resolución.

C) El control político del Gobierno por el Congreso de los Diputados en el estado de alarma.

Es preciso considerar, ante todo, el sentido de la exigencia constitucional de autorización del Congreso de los Diputados para la eventual prórroga de un estado de alarma, así como el alcance, llegado el caso, de esa decisión parlamentaria.

a) Junto con otras previsiones singulares que aparecen en diversos artículos de la Constitución (arts. 55.1, 117.5 y 169), nuestra norma suprema regula los estados de crisis (alarma, excepción y sitio) en su art. 116, que aparece incluido en el título V de la norma fundamental («De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales»).

Este tribunal ha declarado que el constituyente de 1978 optó «por un modelo de regulación del denominado derecho constitucional de excepción caracterizado, frente a los precedentes históricos, por la mención de los tres estados de emergencia –estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio– con los que hacer frente a posibles situaciones de anormalidad constitucional, reservando a una ley orgánica la regulación de cada uno de estos estados, así como las competencias y las limitaciones correspondientes (art. 116.1 CE)» ( STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 7).

Además, en extenso como pormenorizado análisis del citado art. 116 CE y de la LOAES, aquella STC 83/2016 (FFJJ 7 a 10) estableció una doctrina general sobre la configuración de este derecho constitucional de excepcionalidad, determinando, en lo que atañe al estado de alarma, su régimen jurídico, tanto en lo que se refiere a su aprobación inicial como a su prórroga temporal, a su alcance y contenido, así como a los efectos y consecuencias jurídicas que su declaración lleva consigo, lo que nos permite ahora declinar el estudio pormenorizado de dicho régimen jurídico y remitirnos en su totalidad a lo que aquella sentencia declaró.

Sin embargo, importa destacar, en lo que es de interés para la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad, la función relevante que el Gobierno de la Nación y el Congreso de los Diputados deben desempeñar en el caso de que concurren «circunstancias extraordinarias» que hagan «imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes» (art. 1.1 de la Ley Orgánica 4/1981); acontecimientos que son los que sirven de presupuesto a la declaración de alguno de los tres estados que conforman el precitado derecho constitucional de excepción.

Cuando el desenvolvimiento ordinario del estado de derecho se ve alterado, a la par que condicionado en el funcionamiento de sus órganos e instituciones, por determinadas situaciones extraordinarias, el art. 116 CE y la LOAES conforman un régimen jurídico que busca el equilibrio entre la necesidad de hacer frente a la situación extraordinaria que determina la declaración de alguno de aquellos estados y la exigencia del respeto al propio estado de derecho, a la preservación de sus órganos e instituciones y a los derechos fundamentales, libertades y garantías de los ciudadanos. «La declaración de cualquiera de estos estados conlleva necesariamente una potenciación de las potestades públicas, con la consiguiente constricción de los derechos de los ciudadanos, siempre con obediencia estricta a lo que prescriba la ley orgánica a la que remite el artículo 116.1 CE para la regulación de las "competencias y limitaciones correspondientes". Ahora bien: nuestra Constitución establece una distinción entre estados (alarma, excepción y sitio) desconocida en otros sistemas; y que, pudiendo fundamentarse en los supuestos habilitantes para declararlos, se basó sin embargo en otros criterios: por un lado, en sus mecanismos de adopción y control; por otro, en sus efectos» (STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 3).

El Gobierno, con su iniciativa de declaración de los estados de alarma o de excepción, en los términos del art. 116. apartados 2 y 3 CE, y el Congreso de los Diputados, a través del mecanismo de la autorización, en la forma establecida en los apartados anteriores para cada caso, o de aprobación por mayoría absoluta a propuesta exclusiva del Gobierno, para la declaración del estado de sitio (art. 116.4 CE), están llamados a preservar ese necesario equilibrio entre la apreciación de aquel suceso o

situación extraordinaria, que requiere de medidas igualmente extraordinarias y la preservación del Estado de Derecho y del sistema de derechos fundamentales. Pero, además, recae sobre aquella institución parlamentaria el deber constitucional de asumir en exclusiva el control político al Gobierno y, en su caso, la exigencia de responsabilidad por su gestión política en esos períodos de tiempo excepcionales, en la misma forma y con mayor intensidad que en el tiempo de funcionamiento ordinario del sistema constitucional, dada la afectación de derechos fundamentales acordada en los citados estados de excepcionalidad. Al Congreso de los Diputados corresponde, entonces, velar por que la aplicación de cualquiera de los tres estados por el Ejecutivo, en cuanto autoridad competente, se desarrolle con estricto respeto al equilibrio entre las dos definidas necesidades, que no deben resultar antitéticas.

Siendo esto así, la Constitución también ha puesto especial cuidado en que, en los supuestos de prórroga del estado de alarma, el Congreso, además de autorizar la prolongación de aquel estado (art. 6.2 LOAES) deba mantener, incluso reforzadas o cualificadas, tanto su posición institucional como sus potestades de control sobre el Gobierno. A este corresponderá, a su vez y, sin más precisiones por ahora, llevar a efecto las medidas en cada caso acordadas y asegurar, con ello, el más pronto retorno a la normalidad.

Además, en lo que hace, precisamente, a la posición y funciones de control de la Cámara, la norma fundamental (art. 116.5 CE) prescribe que no podrá procederse a su disolución mientras estén declarados algunos de estos estados de crisis, y que el Congreso (así como el Senado) quedará automáticamente convocado si no estuviera en períodos de sesiones, sin que su funcionamiento –como el de los demás poderes constitucionales del Estado– pueda interrumpirse durante la vigencia de estos estados; con el añadido de que las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente si, al tiempo de una u otra declaración, la Cámara estuviera disuelta o hubiera expirado su mandato. Concluye el art. 116 (apartado 6) con la determinación de que tal declaración no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes, reconocido en la propia Constitución y en las leyes; prevención que remite, también, a cuanto afecta a la responsabilidad y al control políticos del Gobierno (arts. 108 y ss. CE). Previsiones, unas y otras, que han sido en parte reiteradas y particularizadas, tanto por la ley orgánica a la que remite el art. 116.1 CE (arts. 1.4, 8, 13, 15 y 32 LOAES) como por los arts. 162 a 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Sin perjuicio de su sujeción siempre a Derecho, la declaración, mantenimiento y prórroga de los estados constitucionales de crisis se inscribe, en suma, y así han de ser interpretadas las normas antedichas, en el sistema de relaciones jurídico-constitucionales entre el Ejecutivo y el Congreso de los Diputados, que es propio de nuestra forma parlamentaria de gobierno (art. 1.3 CE y, en general, por todas, la STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 6).

b) El Gobierno, según se viene recordando, puede declarar un estado de alarma «mediante real decreto acordado en Consejo de ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto» (art. 116.2 CE), pero la prórroga de «dicho plazo» requiere, conforme a este mismo precepto constitucional, autorización de esa Cámara (que ha de ser «expresa», como puntualiza el art. 6.2 LOAES).

Acordada la autorización por el Congreso, el estado de alarma, gubernamental en su origen, pasa a tener fundamento parlamentario, pues le corresponde a aquella Cámara establecer, conforme al precepto citado, «el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga», lo que incluye –se puntualizó en la STC 83/2016– la fijación de sus «términos», de tal modo, añadió el tribunal, que la intervención del Congreso, «sin perjuicio de su virtualidad como instrumento de control político del Gobierno, se configura [...] no solo como presupuesto para decretar la prórroga [...], sino también como elemento determinante del alcance, de las condiciones y de los términos de la misma, bien establecidos directamente por la propia Cámara, bien por expresa aceptación de los

propuestos en la solicitud de prórroga, a los que necesariamente ha de estar el decreto que la declara» (STC 83/2016, FJ 8); dicho real decreto (según se precisó en el fundamento jurídico 10 de esta misma sentencia) «se limita a formalizar y exteriorizar el acto parlamentario de autorización».

La citada intervención parlamentaria tiene el siguiente sentido y alcance:

(i) El Congreso de los Diputados ha sido llamado por la Constitución para autorizar o denegar la prórroga del estado de alarma instada por el Gobierno (art. 116.2 CE). Ahora bien, no se trata de un mero acto de carácter autorizatorio, sino que, al igual que los otros dos estados de crisis (excepción y sitio), tiene un «contenido normativo o regulador», con rango o valor de ley, que es «expresión del ejercicio de una competencia confiada a la Cámara baja ex art. 116 CE en aras de la protección [...] de los derechos y libertades de los ciudadanos» (ATC 7/2012, FJ 4, y STC 83/2016, FJ 9).

Declarado el estado de alarma y, en su caso, autorizada su prórroga, los efectos de dicho estado «se proyectan en la modificación del ejercicio de competencias por parte de la administración y las autoridades públicas y en el establecimiento de determinadas limitaciones o restricciones». (STC 83/2016, FJ 8). Precisamente, el ejercicio y disfrute de sus derechos por parte de los ciudadanos pueden quedar constreñidos de manera extraordinaria bajo la vigencia de este estado de crisis. Constricción que solo podrá prorrogarse –esto es lo que la Constitución ha querido– si la representación nacional delibera sobre ella y la hace suya. Esta es, en el orden sustantivo, la primera de las proyecciones de la autorización parlamentaria que se considera: la ciudadanía consiente, a través de sus representantes, que los derechos de todos queden, en el ámbito territorial que corresponda, limitados de modo singularmente intenso en pro del restablecimiento del curso normal de la vida pública.

(ii) Al acceder a la prórroga, el Congreso no solo decide acerca de la intensidad, mayor o menor, de límites sobre derechos y libertades. También ha de fijar, inexcusablemente, la precisa duración de tal limitación, al margen ahora la cuestión que se examinará de inmediato, de si esa determinación temporal cuenta –como en este recurso se aduce– con topes constitucionales taxativos. Por el momento, lo que importa resaltar es que la indispensable definición por la Cámara de la duración máxima de la prórroga (consustancial al «principio de temporalidad» de todo estado de crisis: art. 1, apartados 2 y 3, LOAES y STC 83/2016, FJ 7) conlleva, en primer lugar, la determinación inicial de aquella duración temporal; el Congreso debe fijar en la resolución de autorización de la prórroga el límite máximo de prolongación del estado de alarma. Pero, también, entrañará a la vez e inseparablemente, una reserva por la propia Cámara de su potestad en orden a reconsiderar la vigencia o, en general, las condiciones del estado de alarma, cuando el Gobierno, de estimar necesario su mantenimiento, deba recabar del Congreso, consumado en hipótesis el tiempo concedido, una nueva autorización parlamentaria.

Está en la naturaleza de las cosas que pueda resultar del todo impredecible, o predecible de modo aproximado apenas, el tiempo durante el que pudieran llegar a persistir inalteradas las «circunstancias extraordinarias» (art. 1.1 LOAES) que justificaron la prórroga de un estado de alarma; de ello se sigue, tanto el que no quepa descartar la posible solicitud por el Gobierno de sucesivas prórrogas (lo que se hizo hasta en seis ocasiones, a fin de obtener la prórroga del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19) como, en sentido contrario, la eventualidad de que el Consejo de ministros entienda que, durante la vigencia de aquel período de prolongación del estado de alarma, ya no concurren aquellas circunstancias extraordinarias y decreta anticipadamente, sin apurar la concedida, el fin de este estado de crisis, dando inmediata cuenta de ello al Congreso de los Diputados (así se contempla de modo expreso en el art. 15.2 LOAES para el estado de excepción; previsión que es trasladable al de alarma, cuya duración, conforme al art. 1.2 de la misma ley orgánica, tampoco podrá exceder de lo indispensable).

En términos jurídico-constitucionales, por lo tanto, la determinación parlamentaria del plazo de prórroga de un estado de alarma supone, que, a la vista de las circunstancias concurrentes en el momento de autorizar la prórroga, el Congreso establezca un límite temporal a aquella y que, a su finalización, deba someterse a la nueva valoración y decisión política de la Cámara la eventual prolongación, con unas u otras condiciones, del estado de alarma, si el Ejecutivo llegara a considerar insuficiente el tiempo concedido o, lo que es lo mismo, la efectividad hasta el momento alcanzada de las medidas en su día autorizadas. Solo de este modo puede asegurar el Congreso su rigurosa disposición, en garantía de los derechos de todos, sobre el estado de alarma que decidió prorrogar; todo ello con independencia de lo que pudieran deparar los controles parlamentarios generales o, incluso, la eventual exigencia por la Cámara de responsabilidad política al Gobierno (art. 108 CE).

De este modo ha operado la propia Constitución al establecer, también, que la declaración del estado de alarma y de la prórroga o prórrogas sucesivas de dicho estado, no puedan extenderse más allá de lo que resulte estrictamente indispensable para revertir la situación de anormalidad apreciada (art. 1.2 LOAES), regla esta que, en conexión con la del art. 6.2 LOAES, habilitadora de la posibilidad de solicitud por el Gobierno al Congreso para que autorice la prórroga de aquel estado sin sujeción a límite alguno del número de aquellas, pretende dar ocasión a la periódica reconsideración parlamentaria del mantenimiento y condiciones de este estado de crisis, fueran cuales fueran las conjeturas que pudieran haberse aventurado, inicialmente, acerca de la siempre incierta duración de la emergencia. Al momento de tener que decidir sobre la autorización de la prórroga del estado de alarma y valorar la duración de aquella, el Congreso puede pronunciarse, también, en términos análogos acerca de su propia y ulterior potestad de disposición, atribuida por la Constitución, sobre la vigencia y condiciones de ese mismo estado (art. 6.2 LOAES).

Procede ya, a partir de lo que queda dicho, examinar la censura de inconstitucionalidad formulada contra la duración de la prórroga que autorizó el Congreso mediante su acuerdo de 29 de octubre de 2020 y que declaró el Gobierno por el Real Decreto 956/2020.

#### D) Duración de la prórroga: Consideraciones previas.

Los recurrentes, según se ha reiterado, tachan de inconstitucional la duración de esta prórroga del estado de alarma, tanto porque estiman que la misma no podría haber excedido de los quince días que la Constitución establece como máximo para la inicial declaración gubernamental de ese estado (art. 116.2 CE), como porque, en todo caso, su prolongación durante seis meses resultaría desproporcionada. El abogado del Estado ha contradicho aquel primer entendimiento del precepto constitucional y ha argumentado, en cuanto a la segunda de las censuras, que la duración de la prórroga fue irreprochable con arreglo al principio de proporcionalidad.

Ni el límite constitucional de quince días –que pesa, por mandato constitucional, sobre el Gobierno– es trasladable a la determinación parlamentaria de la duración de esta prórroga, ni, tampoco, el principio de proporcionalidad resulta pauta adecuada para enjuiciar la validez del plazo establecido por el Congreso de los Diputados.

a) Para constatar que lo primero es como queda dicho, bastan ahora las siguientes consideraciones:

(i) En primer lugar, que, como reconoce la propia demanda, el art. 116.2 CE únicamente fija, de modo expreso, el período máximo de quince días para la declaración inicial del estado de alarma, pero no para su prórroga. Lo que la Constitución determina a estos efectos es, sin más, que el antedicho plazo de quince días, hasta el que puede extender el Gobierno por su sola autoridad este estado de crisis, requerirá para su prórroga la autorización del Congreso; no que la prórroga quede, a su vez, necesariamente limitada en el tiempo de igual modo. El objeto de la prórroga y la



duración que esta tenga no son, pese a lo que la demanda da a entender, la misma cosa.

(ii) Es preciso recordar, complementariamente, que la norma fundamental llama a una ley orgánica para la regulación de los estados de crisis y de «las competencias y limitaciones correspondientes» (art. 116.1 CE); remisión abierta que, ante el silencio constitucional, bien podría dar lugar a que el legislador determinara –aunque no a su libre arbitrio– límites temporales taxativos para la autorización por el Congreso, de la prórroga de un estado de alarma [como ha hecho en el estado de excepción, en que la prórroga no podrá exceder de treinta días (art. 15.3 LOAES)]. Es cierto que no fue precisado así en la vigente LOAES, que tan solo dispone, por lo que ahora importa, que la duración de cualquier estado de crisis no ha de ir más allá de lo estrictamente indispensable para restablecer la situación de normalidad (art. 1.2). Es jurisprudencia constitucional constante que, sobre el poder legislativo al que la Constitución en cada caso remite para la regulación de órganos o instituciones, o de sus funciones, no pesan más límites, a estos efectos, que los que aquella ha establecido de manera directa en sus preceptos o los que puedan inequívocamente inferirse de sus enunciados [SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 3; 108/1986, de 29 de julio, FJ 11; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 191/2016, de 15 de noviembre, FFJJ 3 b) y 9 d); 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 3 a), y 176/2019, de 18 de diciembre, FJ 1].

(iii) Por último, dada la variedad de escenarios que pueden servir de presupuesto a la autorización por el Congreso de la prórroga del estado de alarma [art. 4, letras a) a d) LOAES], es razonable que el legislador orgánico, más allá del inicial período máximo de quince días, establezca unos criterios más flexibles a la duración de la prórroga, en función del tipo de alteración grave de la normalidad que sea apreciado y de las circunstancias que concurran en la misma. Por ello, en cada caso concreto y en función de aquel tipo de anormalidad y de las circunstancias concurrentes, la duración de la prórroga será algo que –en ausencia de aquellos límites legales– corresponde a la apreciación del Congreso, ya lo sea por propia iniciativa o a solicitud del Gobierno, debiendo, por ello, delimitar temporalmente aquel período de prórroga para, de ese modo, proceder 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.

b) Mayor detenimiento merece el análisis de la utilización del principio de proporcionalidad como canon constitucional por el que haya de ser sometido a enjuiciamiento el requisito del plazo de duración de la prórroga del estado de alarma, que es invocado, tanto por la demanda como de adverso por el abogado del Estado.

Antes que nada, hemos de partir de las consideraciones efectuadas *supra*, en que hemos destacado que, ni el texto constitucional ni tampoco el legislador orgánico han establecido expresamente un plazo taxativo para la duración de la prórroga del estado de alarma, de tal manera que, en principio, el Congreso de los Diputados puede, por sí o en atención a lo que interese el Gobierno, establecer un determinado período de tiempo para la duración de la prórroga solicitada.

Ahora bien, en una situación que no es la ordinaria de un estado de derecho, en tanto que el Gobierno, como autoridad competente (art. 7 LOAES), dispone de potestades exorbitantes que afectan al funcionamiento del resto de autoridades e Instituciones y a los derechos y libertades constitucionales, que pueden quedar limitados o restringidos mientras persista la situación de anormalidad grave (arts. 9 a 11 LOAES), aquella decisión parlamentaria de autorizar la prórroga del estado de alarma con la fijación de un plazo de duración de la misma, no queda enteramente libre de toda valoración jurídica, pues la Cámara, que resuelve aquí cumpliendo las funciones de control del Ejecutivo, ha de justificar por sí, en su acuerdo de autorización, las razones por las que establece una duración determinada del plazo prorrogado, o bien asumir los argumentos invocados por el Gobierno en la solicitud de autorización para fundamentar el mismo, debiendo atender, en todo caso, a las circunstancias que concurran en aquella

situación y por el tiempo que sea «estrictamente indispensable para asegurar el restablecimiento de la normalidad» (art. 1.2 LOAES).

Pues bien, para la posible valoración jurídico-constitucional de establecer unos plazos de prórroga de mayor o de menor duración, nada aporta el principio de proporcionalidad, cuya racionalidad propia está en la necesidad de equilibrar o ajustar bienes en tensión recíproca, aunque estén igualmente reconocidos por la Constitución; tensión que en absoluto cabe aquí ver. La fijación parlamentaria de un determinado plazo de prórroga está al servicio de la posible disposición periódica por el Congreso de la vigencia y condiciones del estado de alarma. Frente a esta garantía, en sede política, de la preservación del buen funcionamiento del estado de derecho y de los derechos fundamentales no se alza ningún bien constitucional contrapuesto cuya preservación impusiera ponderación alguna. La asiduidad, mayor o menor, de una intervención decisoria del Congreso de los Diputados en nada disminuye o potencia, en el plano de los hechos, la efectividad de las medidas extraordinarias en cada supuesto acordadas – susceptibles siempre de nueva aprobación parlamentaria– ni la protección, a su través, de los bienes o intereses constitucionales que estén comprometidos, de un modo u otro, por la situación de emergencia.

Antes bien, la determinación de un plazo concreto para la duración de la prórroga obedece a un criterio de razonable adecuación del período de tiempo de la prolongación del estado de alarma a las circunstancias del caso concreto. La Cámara, a la vista de la solicitud de autorización del Gobierno y de las medidas que este proponga para el restablecimiento de la normalidad, debe fijar un plazo de duración de la prórroga que le permita hacer efectiva su potestad constitucional de revisar lo actuado por el Ejecutivo en el anterior período de alarma y la eficacia de las medidas adoptadas, en relación con la situación de alteración grave de la normalidad producida.

Hay que tener en cuenta que, una vez aprobada la autorización de la prórroga, persiste el estado de alarma y es el Gobierno la única autoridad competente para su gestión, con independencia de la delegación que este pueda hacer, en los términos del art. 7 LOAES. Durante ese período de tiempo, que es de excepción al funcionamiento ordinario del estado de derecho, el único control específico, dejando a un lado los mecanismos ordinarios de control político al Ejecutivo (arts. 66.2, 108, 112 y 113 CE), es el de la rendición de cuentas del Gobierno a que se refiere el art. 8.2 LOAES, sin que el Congreso pueda revocar anticipadamente aquella autorización y hacer cesar la prórroga autorizada. Tal prerrogativa únicamente corresponde al Gobierno, que es quien puede, atendida la evolución de la situación de vuelta a la normalidad que vaya apreciando, el que deje anticipadamente sin efecto el estado de alarma prolongado y restaurar el normal desenvolvimiento de la vida social, o bien solicitar una nueva prórroga, modificando, en su caso, el régimen de las medidas hasta aquel momento acordadas.

Excluido, en suma, todo límite constitucional taxativo para la fijación por el Congreso del plazo de prórroga y no establecido tampoco ese acotamiento por la ley orgánica a la que remite el art. 116.1 CE, corresponde a la exclusiva responsabilidad constitucional de la Cámara Baja la determinación de aquel plazo. El principio de proporcionalidad no es, según queda dicho, pauta adecuada para enjuiciar la validez jurídica de esa decisión, sino el de razonable adecuación a las circunstancias del caso concreto. A partir de estas consideraciones previas corresponde valorar en Derecho la controvertida duración de esta prórroga.

E) Duración de la prórroga autorizada: Estimación por excesiva.

a) En el Consejo de ministros del día 27 de octubre de 2020, el Gobierno, al amparo de lo dispuesto en el art. 116.2 CE, en relación con lo establecido en el art. 162.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobó el acuerdo de solicitar autorización al Congreso de los Diputados «para prorrogar el estado de alarma», que había sido declarado por el Real Decreto 926/2020, del 25 de octubre anterior («Boletín Oficial de las Cortes Generales», núm. 171, del día 30 de octubre de 2020).

En síntesis, los argumentos que ofreció el Gobierno al Congreso para solicitar la prórroga del estado de alarma fueron los siguientes: (i) Las medidas que se incorporaron a la solicitud necesitaban «un tiempo de implementación» que, de una parte, permitieran alcanzar una efectividad en la lucha contra la pandemia, y, de otro lado, tuvieran «la estabilidad suficiente a corto y medio plazo para que así [fuera]»; (ii) el período de seis meses de prórroga era el que «[ofrecía] la mayor seguridad posible para poder proteger adecuadamente la salud de la población con la información disponible en [aquellos] momentos», teniendo en cuenta «la tendencia ascendente en el número de casos, la evolución esperada en los próximos meses, con una climatología adversa que reduce la posibilidad de desempeñar actividades en espacios abiertos, y la situación de posible sobrecarga del sistema asistencial, que podría llegar hasta bien entrada la primavera si no se actúa con instrumentos apropiados para frenar la propagación de la enfermedad», y (iii) pese a los esfuerzos realizados por las autoridades sanitarias nacionales y de la Unión Europea para conseguir un tratamiento y una vacuna eficaz y segura, que permitiera hacer frente a la pandemia, «el proceso hasta llegar a vacunas eficaces resulta[ba] de gran complejidad, lo cual [hacía] difícil que se [pudieran] alcanzar altas coberturas que garantizaran la inmunización suficiente para controlar la transmisión comunitaria del virus en los próximos seis meses».

El Congreso de los Diputados, en sesión plenaria celebrada el día 29 de octubre de 2020, acordó autorizar la prórroga solicitada mediante resolución de la misma fecha («Boletín Oficial de las Cortes Generales», núm. 291, del 4 de noviembre). Dado que la resolución no incluyó en su contenido ninguna argumentación expresa que justificara la duración de la prórroga por tiempo de seis meses, hay que entender que, de modo implícito, la Cámara hizo suya la motivación expresada por el Gobierno para solicitar aquel período de tiempo.

b) En el presente caso, la prolongación del estado de alarma por tiempo de seis meses que el Congreso terminó por asumir, de manera implícita, en su acuerdo de autorización, podemos ya adelantar que no es, en sí mismo considerada, como la única circunstancia determinante a tener en cuenta para la resolución de la controversia suscitada.

La cuestión a dilucidar no radica únicamente en dar respuesta a si la mera y abstracta consideración de que el Congreso de los Diputados hubiera autorizado una prórroga de mayor o de menor duración en el tiempo del estado de alarma es conforme o no a la potestad constitucional que el art. 116.2 CE atribuye a aquella Cámara legislativa, aspecto este que, en sí mismo, no encierra necesariamente un juicio negativo de inconstitucionalidad de la resolución parlamentaria cuestionada, tal y como hemos anticipado. Antes bien, el juicio de constitucionalidad sobre el ejercicio de aquella potestad debe versar sobre lo que la citada Cámara, en el ejercicio de su función de control al Gobierno, haya decidido acerca de si el tiempo de duración de la prórroga establecido por la resolución autorizatoria se ajusta o no a la exigencia de que sea el período de tiempo «estrictamente indispensable» para asegurar el restablecimiento de la situación de normalidad (art. 1.2 LOAES), a la par que la Cámara se reserve la posibilidad de ir revisando la eficacia de aquellas medidas autorizadas, para, de ese modo, preservar aquellas funciones de control al Ejecutivo que le ha concedido el bloque de constitucionalidad.

Para ello, la Cámara debe examinar los argumentos ofrecidos por el Gobierno para solicitar la prolongación del estado de alarma y, a partir de aquel examen, aprobar su resolución de autorización razonando: (i) sobre la necesidad de que el estado de alarma deba ser prolongado más allá del inicialmente declarado por el Gobierno, en función de las circunstancias concurrentes que aprecie y de los argumentos justificativos que aporte el Ejecutivo; (ii) sobre el establecimiento del período de tiempo que, previsiblemente, estime imprescindible para revertir la situación de grave anomalía constitutiva del estado de alarma inicialmente declarado. A tal efecto, el Gobierno podrá (como así lo hizo en el caso de autos) proponer un período de prolongación que deberá ser valorado por la Cámara, aceptándolo, modificándolo, o llegando incluso a establecerlo por sí el

propio Congreso de los Diputados, en atención a la exigencia de que aquella duración sea siempre la previsiblemente indispensable para hacer cesar la alteración; (iii) sobre la procedencia de las medidas a aplicar en el período de prolongación. Deberá existir una correspondencia entre aquellas medidas y el previsible período de duración de la prórroga, de tal manera que el Congreso deberá razonar sobre si las medidas a aplicar se reputan previsiblemente adecuadas para proveer al restablecimiento de la normalidad en aquel período extendido del estado de alarma autorizado. Tales medidas pueden, o bien ser propuestas por el Gobierno y aceptadas o modificadas por el Congreso, o bien esta Cámara establecer por sí las que estime necesarias y fijar su «alcance y condiciones»; y (iv) sobre la prudencia que, a la hora de fijar el plazo de duración de la prórroga, ha de observar el Congreso para que pueda hacer efectivo el control periódico de la revisión de la actuación del Gobierno, en relación con la situación de crisis a la que ha de hacer frente.

En definitiva, lo relevante en este supuesto, no es en sí misma la decisión de establecer un determinado período de duración de la prórroga del estado de alarma que, en su caso, haya podido solicitar el Gobierno, sino que el Congreso, en el ejercicio de la potestad de control que le confiere el art. 116.2 CE, valore si, a la vista de los argumentos ofrecidos por el Ejecutivo para prorrogar el estado de alarma, razone sobre cuál deba ser el tiempo de prolongación de aquel estado de crisis que, previsiblemente, pueda, de una parte, resultar indispensable para revertir la situación de grave anormalidad apreciada y, de otra, disponer del margen de duración temporal de aquella prórroga inicial y de las que, en lo sucesivo, puedan autorizarse con posterioridad, al objeto de hacer efectivo el control que debe ejercer sobre el Gobierno (art. 116.2 CE). Para ello, deberá ajustarse a los criterios de adecuación ahora expuestos.

c) Para llegar a una conclusión sobre el objeto de la queja de los recurrentes, aun es necesario hacer un sintético repaso del contenido de la solicitud de autorización de la prórroga del estado de alarma, aprobada en Consejo de ministros del día 27 de octubre de 2020 y remitida, seguidamente, por el Gobierno al Congreso de los Diputados; de la resolución del Congreso de los Diputados de 29 de octubre siguiente, aprobatoria de la autorización de la prórroga; y del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, que llevó a efecto la citada prórroga del estado de alarma. El repaso atenderá a lo que ahora es de interés para la valoración del tiempo de prórroga autorizado:

(i) Como hemos indicado en los antecedentes, la prórroga se extendió «desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021» (apartado segundo de los acuerdos del Consejo de ministros solicitando la autorización y del Congreso de los Diputados aprobándola, así como el art. 2, inciso primero, del Real Decreto 956/2020).

(ii) En ninguno de los citados acuerdos y disposición general se estableció directamente el inicio y la conclusión de la puesta en práctica de alguna de las medidas autorizadas, que eran las que venían contenidas en los arts. 5 a 8 del precedente Real Decreto 926/2020, que declaró inicialmente el estado de alarma.

(iii) La aplicación de aquellas medidas se haría efectiva en función de lo que las autoridades competentes delegadas así lo determinaran por decisión propia [presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades con estatuto de autonomía (art. 2, apartados 2 y 3 del Real Decreto 926/2020; apartado tercero de los acuerdos del Gobierno y del Congreso de los Diputados; y art. 2, inciso segundo del Real Decreto 956/2020)], «a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad», dando cuenta previa de ello al Ministerio de Sanidad, de conformidad con lo previsto en el art. 13 del Real Decreto 926/2020 y con duración de, al menos, siete días (apartado cuarto de los acuerdos del Gobierno y del Congreso de los Diputados, que dieron nueva redacción al art. 9 del inicial Real Decreto 926/2020, así como de la disposición final primera, uno del Real Decreto 956/2020, que acogió el modificado texto del citado art. 9 del Real Decreto 926/2020).

(iv) Las autoridades competentes delegadas serían las que podrían «modular, flexibilizar y suspender» dicha aplicación e, incluso, proceder a su «regresión», en todos estos supuestos por decisión propia, teniendo en cuenta, también, los anteriores indicadores ya citados y con el mismo procedimiento seguido para su aplicación [apartado cuarto de los acuerdos del Gobierno y del Congreso de los Diputados, que dieron nueva redacción al art. 10 del inicial Real Decreto 926/2020, así como de la disposición final primera, apartado dos, del Real Decreto 956/2020, que acogió el modificado texto del citado art. 10 del Real Decreto 926/2020]. Igualmente, las medidas podrían ser «mantenidas» por la sola decisión de aquellas autoridades competentes delegadas (apartado sexto del acuerdo del Gobierno solicitando la autorización de la prórroga; apartado quinto de la Resolución del Congreso y disposición transitoria única del Real Decreto 956/2020).

(v) Por último, debemos reseñar que el art. 13 del inicial Real Decreto 926/2020 (no impugnado en el recurso), mantenido en su vigencia durante la prórroga (apartado tercero de los acuerdos del Gobierno y del Congreso de los Diputados, así como art. 2, inciso segundo del Real Decreto 956/2020), remitió a otra instancia distinta del Gobierno, concretamente al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, presidido por el Ministro de Sanidad, «la necesaria coordinación en la aplicación de las medidas» previstas así como la posibilidad de «adoptar a estos efectos cuantos acuerdos procedan» entre los que, de modo expreso y particular, se aludía al «establecimiento de indicadores de referencia y criterios de valoración del riesgo».

d) A la vista de los aspectos citados, adelantamos ya que, en el caso de autos, la valoración jurídico-constitucional de la prórroga autorizada al Gobierno es negativa, teniendo en cuenta los criterios señalados anteriormente, que derivan de lo que así dispone el bloque de constitucionalidad aplicable a los estados de crisis (art. 116 CE y LOAES). En efecto, de los cuatro criterios que hemos enunciado en los apartados anteriores, el primero de ellos, esto es el de la necesidad de la prolongación del estado de alarma y la subsiguiente autorización al Gobierno para prorrogar aquel estado de crisis, es el único que habría sido cumplido por la resolución del Congreso de los Diputados y por el Real Decreto 956/2020 que aprobó la ejecución de lo autorizado. Al tiempo de la solicitud de la prórroga, persistía la situación de grave alteración de la normalidad ocasionada por la pandemia del coronavirus. En consecuencia, se trata de una cuestión que ni siquiera ha sido objeto de controversia por los recurrentes, que no han mostrado reparo alguno a aquella exigencia de prorrogar el estado de alarma inicialmente declarado por el Gobierno.

Por el contrario, la queja de los recurrentes, relacionada con esta específica cuestión de la duración de la prórroga, se refiere a dos aspectos, que se corresponden con los otros tres criterios que hemos mencionado *supra*: de una parte, 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.

(i) No se cumplió, ni el segundo de los criterios anteriormente enunciados (valoración por el Congreso de los Diputados del período de duración de la prórroga), ni tampoco el cuarto (necesaria prudencia para establecer un plazo de duración de la prórroga que permita al Congreso de los Diputados hacer efectivo el control periódico de la revisión de la actuación del Ejecutivo).

En relación con el segundo de estos criterios, el sentido constitucional del establecimiento por el Congreso de un plazo taxativo para la prórroga de un estado de alarma no es otro, como quedó dicho, que el de que la Cámara determinara, en atención a la situación de emergencia y a la previsible efectividad inicial de las medidas que ella misma había autorizado, el momento a partir del cual ese estado de crisis no podría mantenerse sin una reconsideración parlamentaria, a solicitud del Gobierno, sobre la

procedencia, en qué términos y condiciones, de tal continuidad. Determinación que resulta indispensable para que el Congreso, como órgano de representación política, no pierda el poder de disposición sobre las funciones de control político que el art. 116 CE le ha conferido en relación con las limitaciones extraordinarias a las que puedan haber sido sometidos el funcionamiento ordinario de las instituciones y los derechos fundamentales de las personas.

Cierto es que, como hemos destacado anteriormente, el Gobierno proporcionó una serie de argumentos para instar la prórroga durante seis meses del estado de alarma, que fueron aceptados, se entiende que implícitamente por el Congreso de los Diputados, que no introdujo ningún razonamiento sobre este extremo en su resolución de autorización. El abogado del Estado ha resumido en la necesidad de dotar de «estabilidad» a las medidas propuestas ante el período estacional que se avecinaba, en el tiempo estimado hasta la obtención de vacunas eficaces contra el virus y en la conveniencia de planificar la aplicación de las medidas para varios meses, las razones de aquel período de tiempo.

Sin embargo, ni la invocada «estabilidad», ni tampoco la conveniencia –muy plausible– de encarar con una perspectiva dilatada las actuaciones frente a la expansión del virus está en contradicción con la necesidad de atemperar la duración de una primera prórroga al examen y evaluación periódicos de la situación de crisis apreciada y a la reconsideración de las medidas aplicadas cada cierto período de tiempo, a fin de decidir sobre la procedencia de mantener o no el estado de alarma, modificándolo en su caso. En este específico estado de crisis del funcionamiento ordinario de las instituciones y de limitaciones de derechos fundamentales, motivadas por la aplicación de medidas tendentes a restablecer la normalidad en el tiempo indispensable para revertir aquella situación, corresponde exclusivamente al Congreso de los Diputados (con la sola salvedad de la inicial declaración gubernamental de un estado de alarma) la responsabilidad de decidir sobre las medidas a aplicar en su función de control al Gobierno, sin perjuicio de que el acuerdo parlamentario pueda deferir a la autoridad gubernativa la responsabilidad de precisar o concretar *ad casum* la aplicación de unas u otras de las medidas decididas por la Cámara.

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 (art. 3 del Real Decreto 926/2020). En el caso de autos resulta imposible discernir el porqué de la imposición de un cierto plazo, el acordado o cualquier otro hipotético. Esta imposición tan solo puede racionalmente hacerse en consideración, vistas las circunstancias de hecho, a la esperada e inicial efectividad de concretas medidas a poner de inmediato en práctica durante un lapso de tiempo definido, aunque prorrogable de nuevo; estimación de la que depende el que la duración de la prórroga a debate se pondere, en la deliberación de la Cámara, como indispensable (art. 1.2 LOAES); algo que nadie, tampoco quien la acordó, está en condiciones de argumentar si la adopción y el mantenimiento efectivos de las medidas autorizadas queda, como aquí quedó, por completo en lo incierto.

La exigencia del legislador orgánico, habilitado para su desarrollo por el art. 116.1 CE, de autorizar la prórroga por el tiempo indispensable para asegurar el restablecimiento de la normalidad, vincula al Congreso, en ausencia de una expresa limitación legislativa (art. 116.2 CE), a tener que realizar la apreciación de cuál sea, ante unas circunstancias u otras, el lapso de tiempo que resulte inexcusable entre el inicio de la prórroga y la eventual reconsideración parlamentaria del mantenimiento o no, con qué alcance y en qué condiciones, del estado de alarma prorrogado.

La determinación temporal de aquella prórroga de seis meses se realizó de un modo por entero inconsistente con el sentido constitucional que es propio al acto de autorización y sin coherencia alguna, incluso, con aquellas mismas razones que se

hicieron valer por el Gobierno para instar, por ese concreto plazo, la prórroga finalmente concedida.

Como hemos anticipado, no es su duración, por sí sola y sin más, lo que merece censura constitucional, sino el carácter no razonable o infundado, visto el acuerdo parlamentario 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 (apartado segundo del acuerdo de solicitud del Gobierno de 27 de octubre de 2020 y el mismo apartado segundo en la resolución del Congreso de los Diputados de 29 de octubre siguiente) que, como veremos más adelante, no venía conectada a la aplicación directa de unas medidas que fueran a regir durante el período de prórroga autorizado, toda vez que no era el Gobierno, en cuanto autoridad competente para la gestión del estado de alarma, el que iba a llevarlas a cabo por la delegación que había sido acordada.

Por otro lado, pero en estrecha conexión con el anterior, tampoco fue observado el cuarto de los criterios enunciados; esto es el de que el Congreso, a la hora de autorizar la duración de la prórroga del estado de alarma, guardara prudentemente la potestad de mantener el control al Gobierno, sometiendo a la debida reconsideración periódica la aplicación de las medidas aprobadas y su eficacia.

El plazo en controversia no quedó definido, como debió haberlo sido, en atención al límite temporal a partir del cual el mantenimiento del estado de alarma requeriría una nueva intervención decisoria de la Cámara, en orden a apreciar la mayor o menor efectividad de las medidas ya puestas en práctica y la procedencia de autorizar o no una nueva prórroga.

En primer lugar, porque el apoderamiento a las autoridades competentes delegadas para disponer, según se ha recordado, de amplias facultades para determinar la aplicación de las medidas previstas en los arts. 5 a 8 del inicial Real Decreto 926/2020, sin restricción parlamentaria alguna, con la facultad incluso de «modular» y «flexibilizar» (a tenor del citado art. 10, en su nueva versión) la aplicación de todas aquellas limitaciones, esto es, en rigor, la potestad de modificar por sí, en grado y con alcance no definidos, lo establecido en el acuerdo de prórroga, son decisiones que tan solo hubieran debido corresponder a la propia Cámara. El Congreso vino así a desapoderarse de su exclusiva responsabilidad constitucional para reformar o no, ante una nueva petición de prórroga, el alcance y las condiciones (art. 6.2 LOAES) con los que acordó la primera.

Y, en segundo término, porque, en el amplio régimen de aquel apoderamiento a las autoridades competentes delegadas, el acuerdo del Congreso autorizó, también, la «suspensión de las limitaciones» establecidas en los ya citados arts. 5 a 8 del Real Decreto 926/2020 (conforme a la nueva redacción de su art. 10 acordada por la Cámara y puesta en vigor por el Real Decreto 956/2020), lo que, asimismo, conllevaba el poder de decidir más tarde la reactivación de tales limitaciones; decisión esta última equivalente, de hecho, a una renovación o restauración, total o parcial, del estado de alarma. Algo que solo debería haber acordado el Congreso mediante la concesión de una ulterior prórroga y en atención a las circunstancias sobrevenidas.

La vacuidad de la determinación del plazo de prórroga, fijado por completo al margen de si las medidas autorizadas se llegarían a implantar y durante cuánto tiempo, unido a la atribución a instancias no parlamentarias de la potestad que solo al Congreso corresponde, de reconsiderar —a la vista de la segura evolución, en la dirección que fuere, de la situación de crisis— el mantenimiento, y en tal caso en qué términos, de las limitaciones extraordinarias que se hicieron pesar sobre el funcionamiento ordinario del estado de derecho, con particular afectación al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas de la ciudadanía, que fueron sometidos a limitaciones y restricciones, hace que tampoco podamos reconocer el cumplimiento del cuarto de los criterios que debería haber seguido el Congreso de los Diputados en el ejercicio constitucional del control al Gobierno de la gestión del estado de alarma prorrogado (art. 116.2 CE).

(ii) Finalmente, tampoco fue cumplido el tercero de los criterios anteriormente expresados, que habría requerido del Congreso que, en su labor de control de la solicitud de autorización cursada por el Gobierno, razonara sobre la debida correspondencia entre el período de duración de la prórroga a autorizar y las medidas a aplicar en su transcurso.

Pues bien, de una parte, la prolongación por seis meses del estado de alarma fue acordada sin certeza alguna sobre la efectiva implantación y mantenimiento de unas u otras de las medidas autorizadas. Ni el acuerdo del Congreso autorizando la prórroga del estado de alarma, ni tampoco el posterior Real Decreto 956/2020, que dio ejecución a la misma, establecieron la directa aplicación de las medidas a que se referían los arts. 5 a 8 del Real Decreto 926/2020, que apreció la grave alteración de la normalidad producida por la pandemia del SARS-CoV-2 y declaró el inicial estado de alarma. No hubo, pues, esa valoración de la correspondencia entre el período de duración de la prórroga autorizado y unas medidas, que, aunque enunciadas en los arts. 5 a 8 del precitado Real Decreto 926/2020, no iban a ser directa e inmediatamente aplicables, todas o algunas de ellas, durante qué tiempo y en qué partes del territorio nacional por la autoridad competente (el Gobierno). Tal aplicación quedó en manos de las autoridades competentes delegadas y de la coordinación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en los términos del art. 13 del Real Decreto 926/2020, vigente, también, durante el período de prórroga.

De otro lado, el Congreso de los Diputados puso por entero en otras manos la decisión, tanto de las medidas a implantar, como de las que, en su caso, fueran modificadas, mantenidas, suspendidas u objeto de regresión. Habilidad indeterminada que dejó en lo incierto la entidad y duración, de hecho, del estado de alarma prorrogado. 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 necesaria correspondencia que debiera haber existido entre el período de prórroga de seis meses autorizado y las medidas a aplicar durante el mismo.

e) Se sigue, de cuanto queda expuesto, que la duración de la prórroga del estado de alarma 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, intervención decisoria que viene impuesta por la Constitución (art. 116.2) y que por lo demás concuerda, para la crisis extrema que se padece, con lo considerado por el Parlamento Europeo, e instado a los Estados miembros, en su resolución de 13 de noviembre de 2020 sobre el «Impacto de las medidas relacionadas con la COVID-19 en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales» (en particular, apartados 2 y 4 de esta resolución, en los que respectivamente se «subraya que las medidas extraordinarias deben ir acompañadas de una comunicación más intensa entre los Gobiernos y los Parlamentos» y se pide a los Estados miembros, entre otros extremos, que «estudien la manera de elevar las garantías del papel decisivo de los Parlamentos en situaciones de crisis y emergencia, en particular en la supervisión y el control de la situación a escala nacional»).

#### F) Alcance del pronunciamiento.

Resulta de todo lo anteriormente expuesto la inconstitucionalidad y nulidad del apartado segundo del acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 2020, en cuanto determinó la duración de la prórroga del estado de alarma, así como del inciso primero del art. 2 del Real Decreto 956/2020, que declaró, en correspondencia con ello, la extensión temporal de esa misma prórroga. El inciso es el siguiente: «La prórroga establecida en este real decreto se extenderá desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021».

La anterior declaración de inconstitucionalidad y nulidad lleva aparejada, también, por conexión a las mismas (art. 39.1 LOTC) las reglas o fragmentos de reglas del art. 14 del Real Decreto 926/2020 [en la redacción modificada por mandato del mismo acuerdo



del Congreso (apartado cuarto), mediante el Real Decreto 956/2020 (apartado tres de su disposición final primera)], que estableció, para aquel período de la prórroga del estado de alarma y, en correspondencia con los seis meses de duración de la misma, diferentes plazos en los que deberían comparecer el presidente del Gobierno y el ministro de Sanidad para la «rendición de cuentas» del Ejecutivo al Congreso. Asimismo, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero de aquel art. 14, que preveía el momento de vigencia de la prórroga en que la conferencia de presidentes autonómicos, en su calidad de autoridades competentes delegadas, pudieran formular al Gobierno una propuesta de levantamiento del estado de alarma.

En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad se extiende:

a) Al inciso «cada dos meses» del párrafo primero de dicho art. 14, relativo a la solicitud de comparecencia del presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso de los Diputados.

b) Al inciso «con periodicidad mensual» del párrafo segundo del mismo artículo, relativo a la solicitud de comparecencia del ministro de Sanidad ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados.

c) Al párrafo tercero del art. 14, en el que se previó que «[a]simismo, transcurridos cuatro meses de vigencia de esta prórroga, la conferencia de presidentes autonómicos podrá formular al Gobierno una propuesta de levantamiento del estado de alarma, previo acuerdo favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud a la vista de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales y económicos». La inconstitucionalidad y nulidad han de extenderse, en este caso, a la integridad de este párrafo, cuyo sentido de conjunto es inseparable de lo establecido en su inciso inicial.

9. «Rendición de cuentas» al Congreso de los Diputados.

A) Planteamiento.

a) La denominada «rendición de cuentas» del Gobierno al Congreso de los Diputados durante los estados de crisis constituye una específica manifestación de las relaciones del Ejecutivo con el Poder Legislativo (título V de la Constitución), que, a través de aquella Cámara, asume el control político de la gestión de los poderes excepcionales conferidos al Gobierno para afrontar y superar las situaciones de grave alteración de la normalidad que conllevan aquellos estados. Mediante este instrumento de comunicación, el Ejecutivo, en cuanto autoridad competente (art. 7 LOAES), transmite al Congreso los datos y conocimientos sobre el estado de la gestión de la «crisis» que, bien por iniciativa propia, bien a requerimiento de la Cámara, aquel está obligado a hacerle llegar.

Este vínculo de relación entre la Cámara legislativa y el Gobierno, que se traduce en un derecho a ser informada la primera y un correlativo deber del segundo de suministrar aquella información, forma parte de un ámbito más amplio del vínculo de comunicación establecido en otros preceptos de la CE (arts. 76 y 109 a 111 CE, entre otros) entre ambos poderes del Estado, a cuyo través los miembros de las Cortes Generales en general y los diputados del Congreso en este caso particular, toman conocimiento de la actuación del Gobierno para hacer frente a la diferente problemática que plantea el devenir de la comunidad nacional.

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 aquel realice para combatir la situación de crisis e informar de la evolución de las medidas que esté aplicando para revertir aquella situación.

Antes y durante la pervivencia del estado de alarma, el art. 8 LOAES dispone en su apartado 1 que «[e]l Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma y le suministrará la información que le sea requerida».

Por tanto, el precepto tiene por objeto desarrollar legislativamente aquella vía de comunicación específica, que obliga al Ejecutivo a proporcionar al Congreso la información necesaria para que tome conocimiento de la declaración del estado de alarma y de la situación de «crisis» que la haya causado; igualmente, debe facilitarle los datos que considere necesarios o que aquel le reclame para dicho conocimiento. Además, el apartado 2 del precitado art. 8 LOAES completa aquel deber de información al imponerle al Ejecutivo la obligación de darle cuenta «de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con este».

El art. 14 del Real Decreto 926/2020, extendido en su vigencia a la prórroga del estado de alarma inicialmente declarado, tenía como finalidad, pues, la de dar cumplimiento al deber establecido por el bloque de constitucionalidad (arts. 116.1 CE y 8 LOAES) y es el que ha sido objeto de impugnación por los recurrentes.

b) En el anterior fundamento jurídico hemos declarado la inconstitucionalidad y nulidad de determinados incisos de los dos primeros párrafos, así como de la totalidad del párrafo tercero del art. 14 del Real Decreto 926/2020. Sin embargo, aquellas declaraciones de inconstitucionalidad no despejan todas las censuras que la demanda expone frente a los dos primeros párrafos del precitado art. 14, que regularon las comparecencias parlamentarias del presidente del Gobierno y del ministro de Sanidad. Nada adujeron, en cambio, los recurrentes respecto del párrafo tercero, afectado en su integridad, por lo demás, de la inconstitucionalidad en razón de la conexión que queda dicha.

Al margen, pues, de aquel último párrafo, la nueva redacción del art. 14 acordada por el Congreso y dispuesta por el Real Decreto 956/2020 fue la siguiente:

«El presidente del Gobierno solicitará su comparecencia ante el Pleno del Congreso de los Diputados, cada dos meses, para dar cuenta de los datos y gestiones del Gobierno de España en relación a la aplicación del estado de alarma.

El ministro de Sanidad solicitará su comparecencia ante la Comisión de sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados, con periodicidad mensual, para dar cuenta de los datos y gestiones correspondientes a su departamento en relación a la aplicación del estado de alarma».

La demanda formula dos diferentes reproches a cada una de estas disposiciones, contrarias, en su criterio, a lo que exigiría el efectivo control del Ejecutivo por el Congreso de los Diputados y lesivas, en consecuencia, del derecho de los representantes al ejercicio de su función propia (art. 23.2 CE). Se fundamentan estas censuras (expuestas al hilo de la impugnación, ya examinada, del plazo de prórroga) en que unas y otras comparecencias aparecerían limitadas, tanto «temporalmente» como por su «contenido material», en unos términos tales que harían insuficiente aquel control parlamentario. En cuanto a lo primero, porque el presidente del Gobierno solo comparecería ante el Pleno cada dos meses, haciéndolo por su parte cada mes el ministro de Sanidad, ante la correspondiente comisión. En cuanto a lo segundo, porque una y otra «rendición de cuentas» versarían, estrictamente, sobre los «datos y gestiones», ya del «Gobierno de España», ya del «departamento» dirigido por el ministro de Sanidad, sin referencia alguna, dice la demanda, a la «evolución» (hay que entender de la epidemia y de la eficacia de las actuaciones frente a ella) en las comunidades y ciudades autónomas, cuyos presidentes respectivos fueron designados como autoridades competentes delegadas.

Alega de contrario la abogacía del Estado que las previsiones de este art. 14 establecen «mecanismos de control adicionales», sin perjuicio, de las facultades ordinarias de control político que, en general, corresponden a las Cortes Generales.

#### B) Desestimación.

a) Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones suscitadas, hemos de descartar *ab initio* la que se refiere a la limitación temporal de las comparecencias

parlamentarias del presidente del Gobierno y del ministro de Sanidad. De una parte, porque las referencias a los diferentes plazos en que debían tener lugar ya las hemos declarado inconstitucionales y nulas en el fundamento jurídico anterior, por su conexión con el período de seis meses de duración de la prórroga, también declarado inconstitucional y nulo. Pero, de otro lado, porque el alcance normativo o innovador de los párrafos impugnados de este art. 14 no pasa de lo aparente, como con razón sugiere el abogado del Estado, sin afectar, por lo mismo, ni a las relaciones, en general, entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, ni tampoco al control político del primero sobre el segundo, que es consustancial a nuestro sistema parlamentario de gobierno [STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 7 a)]; control este que es de la máxima relevancia durante la vigencia de cualquier estado de crisis (art. 116.5 CE).

Las comparecencias informativas de los miembros del Gobierno, a petición propia, ante la Cámara o sus comisiones se rigen exclusivamente por lo dispuesto en la Constitución (art. 110.2) y en el Reglamento del Congreso (arts. 202 y 203, en especial); otro tanto se ha de afirmar en cuanto al llamamiento que, para esas comparecencias, acuerden la propia Cámara o sus comisiones (art. 110.1 CE y preceptos recién citados del Reglamento del Congreso de los Diputados). El régimen jurídico de comparecencias que regulaba el art. 14 del Real Decreto 926/2020, en su vigencia prolongada de la prórroga del estado de alarma, no ha diferido del de otras modalidades de comparecencia de los miembros del Gobierno ante el Pleno o las Comisiones de las Cámaras, en el caso de autos del Congreso de los Diputados o de la Comisión de Sanidad, respectivamente.

Dicho precepto se limitaba a establecer un marco temporal de regularidad en el cumplimiento de la obligación del presidente del Gobierno y del ministro de Sanidad de rendir cuenta al Congreso de la evolución de la pandemia y de los «datos» y «gestiones» que realizaran. A tal efecto, disponía una serie de plazos en los que aquellos miembros del Gobierno debían solicitar su comparecencia. Pero este sistema de comparecencias en modo alguno excluía la anticipación de otros llamamientos, análogos a los mismos efectos, por parte del Congreso de los Diputados, a través de los procedimientos establecidos en la Constitución (arts. 109 a 111 CE) y en el reglamento de aquella Cámara (arts. 202 y 203 RCD).

b) Por otro lado, tampoco merecen, en sí mismas, ningún reproche de inconstitucionalidad las menciones que se hacen en los dos primeros párrafos del art. 14 a que una y otra «rendición de cuentas» habrían de versar, respectivamente, sobre los «datos y gestiones del Gobierno de España» y del «departamento» a cuyo frente estaba el ministro de Sanidad en relación, en ambos casos, con el prorrogado estado de alarma.

Los términos «datos» y «gestiones», utilizados en ambos párrafos del precepto reglamentario impugnado, tienen un significado de alcance general y, por tanto, el primero de ellos se refería a todos los aspectos referidos a la situación estática y evolutiva de la pandemia. El precepto no ponía límites a la comunicación de aquellos «datos».

Y, por lo que se refiere al segundo de los términos empleados («gestiones») atiende, precisamente, a la actuación llevada a efecto por el Gobierno y por el Ministerio de Sanidad en relación con la situación de pandemia padecida.

Cuestión distinta a lo anterior es que la demanda controvierta, y así es en efecto, la designación como «autoridades competentes delegadas» de los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía (art. 2 del Real Decreto 926/2020, asumido por el acuerdo parlamentario y en su virtud por el Real Decreto 956/2020); autoridades cuya gestión –se da a entender con esta censura– no quedaría sujeta al escrutinio del Congreso de los Diputados. Pero con ello se traslada la controversia constitucional a otro extremo del recurso, que se examina a continuación.

La queja de los recurrentes debe ser, en este punto, desestimada.

10. Designación de autoridades competentes delegadas.

A) Preceptos impugnados y motivos de impugnación.

a) La demanda impugna:

(i) Con carácter general, los arts. 2 (apartados 2 y 3), 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del Real Decreto 926/2020; los apartados 4 (nueva redacción de los arts. 9 y 10 del anterior Real Decreto 926/2020) y 5 de la resolución del Congreso de los Diputados que hizo público el acuerdo de autorización de la prórroga; y la disposición transitoria única, así como la disposición final primera, apartados uno, dos y tres del Real Decreto 956/2020 (da nueva redacción a los arts. 9, 10 y 14 del Real Decreto 926/2020). El objeto de la impugnación hace referencia al nombramiento de «autoridades competentes delegadas».

(ii) De modo particular, se aduce la «frontal inconstitucionalidad», por contraste con el art. 7 LOAES, de los arts. 2 (apartados 2 y 3), 9 y 10 del Real Decreto 926/2020; del apartado 5 de la resolución del Congreso de los Diputados por la que se publicó el acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma y de la disposición transitoria única del Real Decreto 956/2020. Impugnan los recurrentes todas estas disposiciones porque entienden que no son, ni el Gobierno, ni el Congreso de los Diputados los que aplicaron las limitaciones de los derechos fundamentales de los arts. 5 a 8 del Real Decreto 926/2020 (preceptos vigentes, también, durante la prórroga del estado de alarma), sino los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, de lo que se seguiría, además, que el ámbito territorial del estado de alarma no habría sido fijado por el Gobierno, en contra de lo dispuesto –«entre otros» preceptos, se dice– por los arts. 4, 5 y 6 LOAES. Se afirma, asimismo, la conculcación por estas reglas del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

b) El abogado del Estado se ha opuesto a esta pretensión en los términos que constan en los antecedentes. Alega esta representación que ni el Congreso de los Diputados ni el Gobierno hicieron dejación de sus competencias y que se optó, más bien, por un «sistema flexible», atento a las diferencias en la incidencia y propagación del virus; a la «mayor proximidad» de las autoridades autonómicas y a que, en un escenario de normalidad, son tales autoridades las competentes para la adopción de medidas de contención sanitaria.

El Gobierno, en suma, habría optado por un modelo de estado de alarma que buscaría la menor afectación posible del principio autonómico y la mayor eficacia. Ni se habría abstenido de precisar el ámbito territorial de ese estado de alarma, ni habría dejado de determinar los efectos de su declaración, consistentes en la habilitación a los presidentes de las comunidades autónomas para que, como autoridades delegadas, adoptasen las medidas necesarias, de entre las expresamente previstas, para hacer frente a la evolución negativa de la pandemia.

B) Precisiones iniciales.

Antes de examinar el contenido de esta impugnación es necesario hacer algunas precisiones iniciales:

a) Por lo que atañe a los preceptos ahora impugnados, hemos de recordar que:

(i) Aun cuando los arts. 2.1 y 3 del Real Decreto 926/2020 (no impugnados), precisaban que la autoridad competente, a los efectos del estado de alarma, era el Gobierno de la Nación y de que «la declaración del estado de alarma afecta[ba] a todo el territorio nacional», los apartados 2 y 3 del citado art. 2 (impugnados) de aquella disposición general aludían, también, a la «autoridad competente delegada», disponiendo el siguiente texto:

«2. En cada comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, la autoridad competente delegada será quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía, en los términos establecidos en este real decreto.

3. Las autoridades competentes delegadas quedan habilitadas para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11 [...]».

Igualmente, el reseñado art. 2.3 de este Real Decreto 926/2020 mencionaba los arts. 5 a 11, que también contenían en su texto la referencia a las «autoridades competentes delegadas». En consecuencia, las precitadas normas establecían una dual identificación de autoridades que iban a tener a su cargo la responsabilidad de actuación sobre el estado de alarma: de una parte, el Gobierno de la Nación, en cuanto «autoridad competente» y, de otro lado, las «autoridades competentes delegadas», que serían los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía.

(ii) En relación con el acuerdo del Congreso que autorizó la prórroga del estado de alarma, son de citar las siguientes precisiones:

– El apartado tercero hizo suyo, por remisión, lo establecido en el parcialmente transcrito art. 2 del Real Decreto 926/2020, por lo que la prórroga del estado de alarma autorizada se habría de someter a las «condiciones establecidas» en dicho Real Decreto.

– El apartado cuarto dispuso una nueva redacción –en lo que ahora interesa– de los arts. 9 y 10 del Real Decreto 926/2020, consistente en la inclusión, en ambos preceptos, de una mención a su art. 5, de modo que, también para lo ordenado en él a efectos de la limitación de circulación en horario nocturno, pasaron a valer las previsiones sobre eficacia, modulación, flexibilización y suspensión de las limitaciones –a cargo de las autoridades competentes delegadas– establecidas en aquellos artículos; previsiones que, con anterioridad, solo habían estado referidas a las medidas previstas en los art. 6 a 8 (en coherencia con ello, el Congreso acordó la supresión del apartado 2 del inicial art. 9 y estableció la aplicación de la limitación de circulación en todo el territorio nacional).

– El apartado quinto acordó, con todo, que aquella originaria limitación de la circulación en horario nocturno para todo el territorio nacional conservara su eficacia «en tanto que la autoridad competente delegada que corresponda no determine [...] su modulación, flexibilización o suspensión».

(iii) El Real Decreto 956/2020 se atuvo a aquellas determinaciones del Congreso de los Diputados y así:

– En su art. 2 dispuso que la prórroga «se someterá a las condiciones establecidas en el Real Decreto 926/2020 [...]»;

– En su disposición transitoria única transcribió lo establecido en el apartado quinto del acuerdo parlamentario.

– En su disposición final primera (apartados uno y dos) incorporó, en lo que aquí interesa, las modificaciones que la Cámara acordó se introdujeran en los arts. 9 y 10 del Real Decreto 926/2020.

b) Respecto de la demanda y los preceptos objeto de impugnación, hemos de hacer, también, algunas precisiones:

(i) La demanda propugna la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final primera, apartado tres del Real Decreto 956/2020, que dio nueva redacción al art. 14 del inicial Real Decreto 926/2020 y que llevaba por rúbrica «Rendición de Cuentas». Este precepto, ya enjuiciado –fundamentos jurídicos 3 y 4– y parcialmente afectado de inconstitucionalidad en algunos de los incisos que hacían alusión a los plazos en que habrían de realizarse las comparecencias del presidente del Gobierno y del ministro de Sanidad en el Congreso para dar cuenta de la evolución del estado de alarma, es

nuevamente impugnado por los recurrentes en relación con la cuestión ahora suscitada. Sin embargo, esta nueva mención del art. 14 no va ahora acompañada de motivación específica alguna, más allá de las consideraciones generales dirigidas contra el régimen jurídico, establecidas en las disposiciones generales y en el acuerdo del Congreso impugnados respecto de la decisión del nombramiento de las «autoridades competentes delegadas» para actuar en la situación de estado de alarma apreciada. Por tanto, la ausencia de carga argumentativa específica hace imposible, conforme a nuestra jurisprudencia, cualquier hipotética consideración acerca de si este precepto está aquejado o no de los vicios que en esta parte de la demanda se argumentan.

(ii) También carece de eficacia suasoria la afirmación que hacen los recurrentes en orden a señalar, respecto de los preceptos impugnados, que las disposiciones generales y el acuerdo del Congreso de los Diputados objeto de este recurso, no hubieran determinado el ámbito territorial del estado de alarma, toda vez que, según afirman aquellos, dejaron a cada presidente de comunidad autónoma o de ciudad con estatuto de autonomía que decidiera sobre aquel ámbito territorial, al aplicar o no las medidas para las que quedaron habilitados en función de la delegación conferida.

Sin embargo, una cosa es la concreta delimitación del ámbito territorial del estado de alarma, que el art. 3 del Real Decreto 926/2020, prolongado después en su vigencia a la prórroga autorizada (apartado tercero del acuerdo del Congreso de los Diputados autorizando la prórroga y art. 2 del Real Decreto 956/2020, de ejecución de dicho acuerdo), estableció que era todo el territorio nacional. Y cosa distinta es que la demanda apunte con esta tacha a que la extensión a todo el territorio nacional del estado de alarma quedara desvirtuada de hecho por la designación y atribuciones de las autoridades competentes delegadas, que es lo único que aquí se controvierte de modo principal y a lo que se ha de ceñir, por tanto, el examen del tribunal. Nada añade la invocación de aquel hipotético resultado fáctico a la fundamentación, en este punto, del recurso de inconstitucionalidad.

(iii) Tampoco la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) ha de ser pauta para el enjuiciamiento constitucional que se pide. De la demanda parece deducirse que lo exigido por este principio constitucional resultaría contrariado, sin más, por la diversidad o heterogeneidad de las medidas que podrían ser adoptadas por las autoridades competentes delegadas en unas partes y otras del territorio nacional.

Sin embargo, el principio de seguridad jurídica que la Constitución garantiza no impone siempre y en todo caso, para un estado de alarma, el establecimiento de medidas uniformes en todo su ámbito territorial, cualquiera que sea este ámbito y se hubieran designado o no, al efecto, autoridades delegadas del Gobierno. La necesaria exigencia de que concurren «circunstancias extraordinarias» (art. 1.1 LOAES) que justifiquen, en cada caso, la declaración de un estado de crisis, que pueden llegar a manifestarse de un modo u otro en partes diversas del territorio afectado y requerir, en consecuencia, la aplicación de medidas distintas. Ello con independencia de que, para la prórroga de este estado de alarma, se mantuvo la previsión de una posible coordinación –sin entrar ahora en otras apreciaciones jurídicas– «a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud» y a fin de acordar, en su caso, «el establecimiento de indicadores de referencia y criterios de valoración del riesgo» (art. 13 del Real Decreto 926/2020).

### C) Planteamiento.

a) La situación de grave alteración de la normalidad que conlleva la apreciación de los presupuestos de hecho necesarios para la declaración de alguno de los tres estados de crisis que contempla el art. 116.1 CE, llevó en su día al Constituyente de 1978 a acoger el diseño de un régimen excepcional al del funcionamiento ordinario del estado de derecho y al del normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas. Tal régimen de excepcionalidad, causado por la previa apreciación de una situación de grave crisis, llevó a que nuestro texto constitucional confiara a dos poderes del Estado, el Ejecutivo encarnado por el Gobierno de la Nación, y el Legislativo, representado por el

Congreso de los Diputados, la gestión y control respectivos de los supuestos en que, apreciándose aquella grave alteración de la normalidad, se obligara a la declaración de alguno de los estados previstos en el art. 116.1 CE.

En el caso del estado de alarma, Gobierno y Congreso de los Diputados asumen, por ello, el encargo constitucional de ser, el primero, la «autoridad competente» para la declaración inicial y para gestionar, en todo momento, la situación de crisis provocada por la grave alteración de la normalidad que haya determinado aquella declaración inicial y, en su caso, la prórroga del estado de alarma. Al segundo le corresponde el control político de aquella gestión, a través del doble instrumento de la comunicación de la declaración inicial que debe hacerle el Ejecutivo y del más reforzado de la autorización para el inicio de la prórroga de aquel estado y, en su caso, de posteriores reconsideraciones de aquella, cuando se prevea que tales períodos de prolongación resulten «indispensables» para el restablecimiento de la normalidad.

El legislador orgánico ha cumplido el mandato constitucional del art. 116.1 CE, y, en su desarrollo, ha dispuesto en el art. 7 LOAES que «[a] los efectos del estado de alarma la autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de este, el presidente de la comunidad autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una comunidad». Igualmente, respecto del Congreso de los Diputados, la prescripción del art. 116.2 CE ha quedado finalmente explicitada en el art. 6.2 LOAES, que atribuye a la citada Cámara el cometido de ejercitar el control político de la gestión del estado de alarma por el Ejecutivo, reconociéndole, además, la posibilidad de establecer el «alcance y condiciones vigentes durante la prórroga».

El bloque de constitucionalidad (art. 116 CE y LOAES) ha articulado, pues, un sistema de equilibrios [*checks and balances* (pesos y contrapesos)] que, durante la vigencia de alguno de los tres estados, el de alarma en nuestro caso, faculta, de una parte, al Gobierno para regular por medio de real decreto el establecimiento de un régimen jurídico excepcional al del funcionamiento ordinario del estado de derecho y le permite, también, la adopción y aplicación de medidas limitativas de derechos fundamentales y libertades públicas (arts. 9 a 12 LOAES), que sean las «estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad» y en «forma proporcionada a las circunstancias» (art. 1.2. LOAES). Pero, de otro lado, corresponde también al Congreso de los Diputados, conocer el contenido de aquellas medidas, a través de la comunicación que ha de rendirle el Gobierno cuando declare inicialmente el estado de alarma, y de someter a su previa autorización, la solicitud de prórroga de dicho estado que este le curse, extendiendo su control a la posibilidad de fijar el «alcance y condiciones» de las medidas a aplicar. Tal es el diseño constitucional que ha establecido la Constitución y el legislador orgánico que desarrolló el art. 116 CE.

b) A partir de las anteriores consideraciones generales se impone ya el análisis de las quejas de los recurrentes, que se sintetizan en dos argumentos:

(i) De una parte, que ni el Real Decreto 926/2020, que inicialmente declaró el estado de alarma, ni tampoco la resolución del Congreso de los Diputados que autorizó su prórroga y el subsiguiente Real Decreto 956/2020, que llevó a efecto la ejecución de la misma, acordaron directamente medida alguna de aplicación a la situación de pandemia por coronavirus y subsiguiente alteración grave de la vida social, que había constituido el presupuesto de hecho imprescindible para aquella declaración y subsiguiente prórroga del estado de alarma.

(ii) Y, de otro lado, que lo que hizo el Gobierno, en cuanto «autoridad competente» para gestionar aquel estado de crisis, fue limitarse a establecer una delegación *in genere* a los presidentes de las comunidades autónomas o de las ciudades con estatuto de autonomía para que aquellos, en uso de tal delegación, fueran los que adoptaran las medidas que estimaran necesarias, en función de las circunstancias apreciadas en el territorio de cada una de aquellas circunscripciones territoriales («evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad»), para revertir la situación de la pandemia. Esta delegación era extensiva, también, a la potestad para «modular, flexibilizar, suspender» o incluso a decidir la «regresión» de las

medidas limitativas de derechos establecidas en los arts. 5 a 8 del inicial Real Decreto 926/2020, ligeramente modificadas después por el acuerdo del Congreso de los Diputados, de autorización de la prórroga, y del Real Decreto 956/2020.

En definitiva, según los recurrentes, ni el Gobierno habría cumplido la prescripción de ejercer como «autoridad competente» que le imponía el art. 7 LOAES, ni tampoco el Congreso de los Diputados, se habría desempeñado según lo exigido por el bloque de constitucionalidad, que le obligaba a realizar un efectivo control de aquella actuación del Ejecutivo.

c) Por su parte, como se detalla en los antecedentes, el abogado del Estado niega que el Gobierno y el Congreso de los Diputados hayan hecho dejación de sus competencias, pues las autoridades autonómicas pueden tener la condición de «autoridades delegadas», como así lo prevé el art. 7 LOAES, pero la titularidad de la competencia es retenida por el Ejecutivo central, que únicamente cedió su ejercicio. Argumentó, en este sentido, el representante del Estado que, en un supuesto como el que se debía afrontar, con una situación de pandemia y transferidas las competencias en materia de gestión de los servicios sanitarios a las comunidades autónomas (a excepción de Ceuta y Melilla), se decidió optar por la articulación de un sistema «flexible» que permitiera a las autoridades delegadas la adopción de aquellas medidas limitativas de derechos que fueran necesarias para revertir la situación de crisis en cada territorio autonómico, en función de la evolución de los indicadores citados en el art. 10 del Real Decreto 926/2020 y sobre la base de la legislación sanitaria, posibilitando su ejercicio sin tener que sujetarse a la autorización o ratificación judicial de las medidas, que habría sido necesario obtener para su aplicación, de no haber existido el estado de alarma declarado y prorrogado.

#### D) Enjuiciamiento.

Para llevar a efecto el enjuiciamiento de las quejas de los recurrentes y de los argumentos de contrario ofrecidos por el abogado del Estado es necesario poner en relación, de una parte, los cometidos y responsabilidades que a ambos órganos constitucionales, Gobierno y Congreso de los Diputados, les asigna el bloque de constitucionalidad y, de otro lado, lo establecido y acordado por las disposiciones generales y resolución impugnadas, para, de ese modo, valorar si los preceptos y apartados objeto de este recurso se han ajustado o no a aquellos cometidos y responsabilidades.

a) Por lo que se refiere a la primera de las quejas formuladas en la demanda, referida a la designación *in genere* de los presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades con estatuto de autonomía como «autoridades competentes delegadas» para la gestión de las medidas, hemos de coincidir con los recurrentes en su impugnación, por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, porque aquella decisión 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; legalidad que obliga a todos y muy en particular a los órganos a quienes la Constitución confía la declaración inicial y la eventual prórroga del estado de alarma, esto es, al Gobierno y al Congreso de los Diputados (art. 116.2).

Esta conclusión, en nada queda empañada por las consideraciones que expone en sus alegaciones la abogacía del Estado; consideraciones acaso plausibles en términos *de lege ferenda*, pero que no pueden relativizar, por respeto al Estado de Derecho, los términos inequívocos de una previsión legal (art. 7 LOAES) que las Cortes Generales aprobaron en su día, por lo demás, tras rechazar hasta en dos ocasiones sucesivas otras tantas propuestas de fórmulas legislativas que, tal vez, hubieran podido dar amparo, en este extremo, a la delegación que se impugna.



Cabe reseñar, así, que, en la tramitación del entonces proyecto de ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, la ponencia nombrada en el Congreso de los Diputados informó a favor de que este art. 7 permitiera designar como «autoridad competente» para el estado de alarma, entre otras, a los presidentes de las comunidades autónomas, sin mayor precisión, lo que fue rechazado en el dictamen de la omisión, que dio al precepto en trámite su vigente redacción («Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados», I Legislatura, serie A, 14 de abril de 1981, números 73-I *ter* y 73-II *ter*). Ya el proyecto en el Senado, fue presentada una enmienda (número 8) al mismo texto en la que se proponía que, a los efectos del estado de alarma, «la autoridad competente será el Gobierno y, por delegación de este, el presidente de las comunidades autónomas en cuanto a lo que les afecte a dichas comunidades, en todo o en parte de su territorio» [«Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado», I Legislatura, serie II, 13 de mayo de 1981, núm. 168 (b)]; enmienda que, no aceptada por la ponencia, fue defendida, debatida y finalmente rechazada en la deliberación del Pleno («Diario de Sesiones del Senado», sesión plenaria núm. 105, de 14 de mayo de 1981, pp. 5323-5326).

Por tanto, ni de los trabajos parlamentarios que precedieron a la aprobación de la LOAES, ni tampoco del texto del art. 7 de dicha ley orgánica es posible, sin entrar en contradicción con aquel, la delegación efectuada.

(ii) Pero es que, en segundo término, se ha desconocido, también, lo que es de esencia a la posición institucional del Congreso y del Gobierno, y a las relaciones entre ambos órganos, con ocasión y durante la vigencia de un estado de alarma y de su prórroga.

La delegación acordada, como seguidamente se razonará, no respondió a lo que es propio de un acto de tal naturaleza (de «habilitación» la califica, con mayor propiedad, el abogado del Estado y otro tanto expresó en su día ante la Cámara el ministro de Sanidad, al justificar la petición de prórroga: «Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente», año 2020, XIV Legislatura, núm. 56, p. 48, sesión plenaria de 29 de octubre de 2020), que implica que el delegante, en cuanto titular y responsable de la potestad atribuida, establezca, al menos, los criterios o instrucciones generales que deba seguir el delegado para la aplicación de las medidas aprobadas; para el control que haya de ejercer durante su aplicación; y, por último, para la valoración y revisión final de lo actuado.

(iii) Tampoco sus efectos jurídicos fueron, en correspondencia con ello, conciliables con aquellas posiciones y relaciones institucionales, por las siguientes razones:

– El Gobierno acordó inicialmente la delegación (art. 2, apartados, 2 y 3, y disposiciones concordantes del Real Decreto 926/2020) sin reserva alguna de instrucciones, supervisión efectiva y eventual avocación a cargo del propio Gobierno, de lo que las «autoridades delegadas» pudieran actuar en sus respectivos ámbitos territoriales. Únicamente, el art. 13 de aquel Real Decreto 926/2020 remitía a un órgano como el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que no era el Gobierno (aunque lo presidiera el ministro de Sanidad), el encargo de «garantizar la necesaria coordinación en la aplicación de las medidas», en punto, junto a otros indeterminados extremos, al «establecimiento de indicadores de referencia y criterios de valoración del riesgo». Esta remisión es inconciliable con la posición constitucional que hubiera correspondido al Gobierno, de ser admisible tal delegación, porque únicamente corresponde a este, en cuanto «autoridad competente» para la gestión de las medidas oponibles a la situación de anormalidad propiciada por el estado de alarma, responder de aquella gestión ante el Congreso de los Diputados. Por tanto, aun cuando pudiera ser aceptada aquella función coordinadora de la «delegación» así establecida, esta responsabilidad constitucional únicamente tendría que haber correspondido al Gobierno.

– El Congreso asumió en los mismos términos este apoderamiento y lo extendió, al imponer una nueva redacción de los arts. 9 y 10, a la medida prevista en el art. 5 del Real Decreto 926/2020. Todo ello fue cumplimentado por el Real Decreto 956/2020. Postergada así por entero la figura del «delegante», quedó desnaturalizada también, la

de las autoridades «delegadas», que menos todavía podrían ser identificadas como tales desde el momento en que les fueron atribuidas, incluso, potestades para decidir sobre la efectiva implantación o no, en los territorios respectivos, de las medidas, que, además, podían quedar, eventualmente, flexibilizadas, moduladas o suspendidas (hasta reactivarse, en su caso), tanto durante la vigencia inicial del estado de alarma gubernamental, a salvo lo relativo entonces a la limitación en todo el territorio nacional de la circulación en horario nocturno (con la excepción de Canarias: art. 9.2), como, ya sin excepción alguna, a lo largo de los seis meses de su prórroga (arts. 9 y 10 del Real Decreto 926/2020, en sus sucesivas redacciones); decisiones todas cuyo objeto vino a ser el propio estado de alarma, en sí mismo, no la singular concreción o ejecución de unas u otras de sus medidas.

– Se retrajo así, tanto el Gobierno, como el Congreso después, de la posición constitucional que le es propia a cada uno de estos órganos constitucionales, siendo de subrayar, por lo que a la Cámara se refiere, que su autorización no es mero presupuesto para la prórroga del estado de alarma, sino también, adicionalmente, un «elemento determinante del alcance, de las condiciones y de los términos de la misma» (STC 83/2016, FJ 8). Y, en particular, de los «efectos» que hayan de fijarse en el real decreto que la declare (art. 6.2 LOAES); condiciones y efectos sobre los que, en el caso de autos, el pronunciamiento de la Cámara no pasó aquí de lo hipotético, dejados como fueron al criterio de las autoridades delegadas competentes la decisión de aplicar, modificar, suspender o de adoptar la regresión de las medidas limitativas de derechos (arts. 5 a 8) durante la vigencia del estado de alarma.

– De este modo, se dio lugar a una disociación, que la Constitución no admite, entre la declaración del estado de alarma y la autorización de su prórroga, de una parte, y la respectiva definición gubernamental y parlamentaria, de la otra, de las medidas que habrían de ser aplicadas; medidas en las que precisamente consiste el estado de alarma y cuya implantación, selección, modificación y eventual suspensión se dejó aquí, sin embargo, del todo en lo incierto (con la sola salvedad, ya vista, de lo establecido en el inicial art. 9.2 del Real Decreto 926/2020 respecto de la limitación de circulación en horario nocturno en todo el territorio nacional, a excepción de las Islas Canarias).

(iv) Así las cosas, el Congreso quedó privado primero, y se desapoderó después, de su potestad, ni suprimible ni renunciante, para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga acordada (art. 116.5 CE y arts. 1.4 y 8 LOAES). Quien podría ser controlado por la Cámara (el Gobierno ante ella responsable) quedó desprovisto de atribuciones en orden a la puesta en práctica de unas medidas u otras. Quienes sí fueron apoderados en su lugar a tal efecto (los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía) no estaban sujetos al control político del Congreso, sino, eventualmente, al de las asambleas legislativas respectivas («en los términos y condiciones que estas tengan determinados», según se apuntó, ante la hipótesis de prórroga, en el apartado III del preámbulo del Real Decreto 926/2020).

b) En coherencia con lo anterior, pero no con el bloque de constitucionalidad, la «rendición de cuentas» ante el Congreso de los Diputados del presidente del Gobierno y del ministro de Sanidad se redujo durante la prórroga a lo que tuviera que ver, respectivamente, con los datos y gestiones del «Gobierno de España» y con los correspondientes a ese «departamento» (art. 14 del Real Decreto 926/2020, según redacción establecida, por mandato de la Cámara, en el Real Decreto 956/2020). Dado que la gestión y aplicación directa de las medidas previstas en las disposiciones impugnadas quedó delegada en los presidentes de las comunidades autónomas y en los de las ciudades con estatuto de autonomía que, por las razones acabadas de expresar, quedaban fuera del ámbito del control político del Congreso de los Diputados, la «rendición de cuentas» quedó, en la práctica, limitada a comparecencias del presidente del Gobierno y de los dos titulares que se sucedieron en el Ministerio de Sanidad durante la vigencia de la prórroga, que, en los plazos que se indicaban en aquel precepto, llevaron a efecto una valoración general de la evolución de la pandemia que motivó el

estado de alarma, pero sin que aquellos pudieran ser sometidos al régimen de control político por el Congreso de los Diputados, en orden a la aplicación de las medidas previstas en aquellas disposiciones recurridas, toda vez que no fue el Gobierno el que aplicó las medidas y gestionó directamente dicha aplicación, ni tampoco la «modulación, flexibilización, suspensión» o «regresión» de aquellas medidas.

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 de crisis.

E) Estimación: Alcance del pronunciamiento.

Resulta de cuanto queda dicho que los preceptos y apartados de las disposiciones y acuerdo impugnados, que a continuación detallaremos, son inconstitucionales y nulos por contravenir el bloque de constitucionalidad sobre el estado de alarma (art. 116 CE y LOAES).

Ahora bien, no es posible desconocer que las referencias originarias o reformadas del Real Decreto 926/2020 a las autoridades competentes delegadas no tuvieron siempre un sentido jurídico unívoco, pues en unos casos se pretendió apoderar a dichas autoridades para disponer, con diverso alcance, sobre medidas generales ya previstas en el propio Real Decreto, en tanto que, en otros supuestos, aquellas referencias se contuvieron en normas que articularon, en sí mismas, nuevas y específicas medidas. Las previsiones del primer tipo son inseparables de la designación, viciada de invalidez, de estas autoridades competentes delegadas, pero no cabe predicar lo mismo, sin más, de las reglas que introducen, propiamente, medidas de otro género; medidas que, en lo que ahora importa, pueden considerarse válidas en tanto sean dissociables, lógica y jurídicamente, de aquel inconstitucional apoderamiento y siempre que no resultaran por su contenido contrarias, en sí mismas, a la Constitución.

Con arreglo a lo dicho, y así se declarará en el fallo, son inconstitucionales y nulos las siguientes reglas o fragmentos de reglas:

a) Del Real Decreto 926/2020:

- (i) Los apartados 2 y 3 del art. 2.
- (ii) El apartado 2 del art. 5.
- (iii) El inciso «delegada que corresponda» del apartado 2 del art. 6.
- (iv) El apartado 2 del art. 7.
- (v) El inciso «delegada correspondiente» del art. 8.
- (vi) Los arts. 9 y 10, en su redacción originaria. No está viciado de

inconstitucionalidad por esta causa el inciso primero del párrafo segundo del entonces art. 9, de conformidad con el cual «[l]a medida prevista en el artículo 6 no afecta al régimen de fronteras». Tampoco lo está el párrafo primero de la versión inicial del apartado 2 del mismo artículo, en cuanto prescribió que «[l]a medida prevista en el artículo 5 será eficaz en todo el territorio nacional en el momento de la entrada en vigor de este real decreto [...]».

(vii) El art. 11, por su conexión con las previsiones anteriores (art. 39.1 LOTC).

b) Del acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 2020:

(i) El apartado cuarto de la resolución por la que dicho acuerdo se hizo público, en lo relativo a la modificación de los arts. 9 y 10 del Real Decreto 926/2020. No está viciado de inconstitucionalidad por esta causa el inciso primero del párrafo segundo del art. 9, en su nueva versión, que tiene el siguiente texto: «La medida prevista en el artículo 6 no afecta al régimen de fronteras».

(ii) El apartado quinto.

c) Del Real Decreto 956/2020:

(i) Los apartados uno y dos de su disposición final primera, en lo relativo, respectivamente, a la modificación de los arts. 9 y 10 del Real Decreto 926/2020 y, con la misma salvedad señalada, en cuanto a la nueva redacción del art. 9, respecto del acuerdo del Congreso (inciso primero del párrafo segundo).

(ii) La disposición transitoria única.

11. Contenido y alcance del pronunciamiento.

Resta, finalmente, por determinar el contenido y alcance de nuestro pronunciamiento. Para ello, como corolario al examen de todas las cuestiones suscitadas por la demanda, hemos de concluir: (i) con un pronunciamiento desestimatorio de las impugnaciones formuladas por los recurrentes contra las limitaciones de derechos fundamentales establecidas en los arts. 5 a 8 de los reales decretos 926/2020 y 956/2020, por haber quedado circunscritas aquellas a lo que el bloque de constitucionalidad (art. 116 CE y LOAES) ha dispuesto para el estado de alarma, habiéndose ajustado al principio de proporcionalidad en su determinación; (ii) estimamos, por el contrario, las pretensiones de inconstitucionalidad y nulidad relativas a la duración de la prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados, así como a la regulación del régimen de delegación que efectuó el Gobierno, en cuanto autoridad competente, en los presidentes de las comunidades autónomas y de ciudades autónomas.

En consecuencia, la estimación parcial de este recurso impone la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones o fragmentos de reglas que a continuación se individualizan (art. 39.1 LOTC). Esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta por sí sola, de manera directa, a los actos y disposiciones dictados sobre la base de tales reglas durante su vigencia. Ello sin perjuicio de que tal afectación pudiera, llegado el caso, ser apreciada por los órganos judiciales que estuvieran conociendo o llegaran aún a conocer de pretensiones al respecto, siempre conforme a lo dispuesto en la legislación general aplicable y a lo establecido, específicamente, en el art. 40.1 LOTC.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos o incisos de preceptos:

A) Del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que el Gobierno declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2:

- a) Los apartados 2 y 3 del art. 2.
- b) El apartado 2 del art. 5.
- c) El inciso «delegada que corresponda» del apartado 2 del art. 6.
- d) El apartado 2 del art. 7.
- e) El inciso «delegada correspondiente» del art. 8.
- f) Los apartados 1 (salvo el inciso inicial de su párrafo segundo) y 2 (salvo su párrafo primero) del art. 9.
- g) El art. 10.
- h) El art. 11.

B) Del acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 2020, por el que se autorizó la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre:

- a) El apartado segundo.
- b) El apartado cuarto, en cuanto dio nueva redacción a los arts. 9 (salvo en lo relativo al inciso primero de su párrafo segundo), 10 y 14 del Real Decreto 926/2020. Respecto a los dos primeros párrafos de este último precepto, la declaración de inconstitucionalidad afecta exclusivamente a los incisos «cada dos meses» (párrafo primero) y «con periodicidad mensual» (párrafo segundo).
- c) El apartado quinto.

C) Del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó, en virtud del anterior Acuerdo parlamentario, el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre:

- a) El inciso primero del art. 2: «La prórroga establecida en este real decreto se extenderá desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 del día 9 de mayo de 2021».
- b) La disposición transitoria única.
- c) Los apartados uno y dos de la disposición final primera, en cuanto dieron nueva redacción a los arts. 9 y 10 del Real Decreto 926/2020. Se exceptúa de esta declaración el inciso primero del párrafo segundo del art. 9.
- d) El apartado tres de la disposición final primera, en cuanto dio nueva redacción al art. 14 del Real Decreto 926/2020. Respecto de los dos primeros párrafos de este art. 14, la declaración de inconstitucionalidad afecta exclusivamente a los incisos «cada dos meses» (párrafo primero) y «con periodicidad mensual» (párrafo segundo).

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el presidente don Juan José González Rivas a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad 5342-2020*

Con el mayor respeto a la sentencia formulo el siguiente voto particular, al amparo del art. 90.2 LOTC, basado en los siguientes criterios:

1. Planteamiento.

En primer lugar, manifiesto mi discrepancia sobre la interpretación que en la sentencia se contiene a la prórroga del estado de alarma.

El artículo 116.2 CE impone que la declaración del estado de alarma sea realizada en todo caso por el Gobierno, habiendo obtenido la autorización previa del Congreso de los Diputados cuando se trate de la prórroga de un estado de alarma. Esta autorización previa del Congreso no consiste en una facultad reducida a ratificar o rechazar el proyecto de estado de alarma que el Gobierno le haya presentado, sino más bien de un poder pleno para establecer con libertad el régimen del estado de alarma prorrogado.

Esta configuración constitucional deriva de un modo explícito del artículo 6.2 LOAES, que dispone que «solo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga». En fin, en el estado de alarma prorrogado tendrá que respetarse

completamente el régimen establecido con entera libertad por el Congreso de los Diputados al otorgar su autorización de la prórroga.

De aquí se desprenden, en mi opinión, dos notas del diseño constitucional del estado de alarma prorrogado:

a) Por una parte, al Congreso de los Diputados le asiste la facultad de definir la normativa extraordinaria que regirá mientras esté vigente la prórroga del estado de alarma, poder que no resulta abandonado en su ejercicio porque el Congreso venga a establecer exactamente el mismo contenido y alcance del estado de alarma que le propuso el Gobierno. El Congreso de los Diputados, dado que impone el alcance y las condiciones de la prórroga que desee, ejerce este poder con la misma intensidad tanto cuando se separa de la propuesta del Gobierno como cuando la asume.

Carece de sentido entender que el cumplimiento constitucionalmente adecuado de esta función exigiera al Congreso de los Diputados establecer un alcance distinto al propuesto por el Gobierno, ya que esta opción de acordar el mismo régimen jurídico propuesto es una más de las posibles y es tan válida como cualquier otra, siendo lo relevante que la decisión de preferirla frente a las demás corresponda al Congreso de los Diputados, lo que ocurrirá siempre que este, pudiendo escoger cualesquiera otras, se incline por la opción de regulación extraordinaria propuesta por el Gobierno. En esto no hay aquietamiento alguno del Congreso de los Diputados sino ejercicio de libertad de elección entre distintas posibilidades regulatorias.

b) La segunda nota del diseño constitucional del estado de alarma prorrogado que cabe resaltar en este momento es que la competencia de declaración del estado de alarma incumbe al Gobierno, pero es el Congreso de los Diputados quien autoriza la prórroga y al hacerlo fija el alcance y condiciones del estado de alarma.

De un modo coherente con este criterio, el artículo 14 del Real Decreto 926/2020, en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto 956/2020, prevé que «transcurridos cuatro meses de vigencia de esta prórroga, la conferencia de presidentes autonómicos podrá formular al Gobierno una propuesta de levantamiento del estado de alarma, previo acuerdo favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales y económicos». Es el Gobierno, por tanto, quien lo mantiene o lo levanta cuando aprecia que perviven o desaparecen los supuestos que lo habilitan.

## 2. Análisis del recurso.

Los recurrentes sostienen que los estados de emergencia no se entienden sin un intenso control parlamentario de los poderes en que queda investido el Ejecutivo. A su juicio, ese intenso control que la Constitución reserva al Congreso quedaría absolutamente desnaturalizado ante una prórroga de seis meses durante los cuales el Ejecutivo y los presidentes de comunidades y ciudades autónomas se encuentran investidos de amplios poderes para restringir los derechos constitucionales de la ciudadanía. Entienden los recurrentes que sujetar la prórroga a una duración corta, que no podría superar los quince días que prevé el art. 116.2 CE para el acuerdo inicial de estado de alarma, se configura como un control constitucionalmente necesario que permita periódicamente al Congreso revisar y, en su caso, no autorizar la continuación de las restricciones de derechos fundamentales y la asunción de poderes exorbitantes por parte del Ejecutivo. Además, continúa señalando el recurso de inconstitucionalidad, que el control parlamentario aparece configurado de un modo insuficiente por el artículo 14 del Real Decreto 926/2020, tanto en su redacción originaria como en la que se establece por la disposición final primera, apartado tres, del Real Decreto 956/2020.

En todo caso, el recurso de inconstitucionalidad entiende la limitación en la duración del estado de alarma como una modalidad de control parlamentario.

Esta perspectiva es compatible, pues al terminar el plazo que se determine para el estado de alarma se hace necesario que el Congreso de los Diputados, ponderando de nuevo las circunstancias concurrentes, autorice o no una nueva prórroga. Ahora bien, de

la Constitución lo único que se desprende es un principio general de sometimiento del Gobierno al control del Parlamento, al que se añaden controles específicos que aparecen previstos de un modo expreso, como es el caso de la duración máxima de quince días para el estado de alarma inicial (artículo 116.2 CE) o la duración máxima de treinta días para el estado de excepción (artículo 116.3 CE).

Procede, en mi opinión, dado el silencio del artículo 116 CE y de la LOAES sobre la duración del estado de alarma prorrogado, que examinemos si cabe entender que estos controles específicos proyectan su eficacia sobre él y si existe alguna circunstancia en la caracterización del estado de alarma que imponga consecuencias en cuanto a su duración.

El recurso de inconstitucionalidad sugiere, con cita de ciertas declaraciones del presidente del Gobierno, la aplicación a este supuesto de estado de alarma prorrogado del plazo máximo de quince días establecido como periodo inicial de vigencia del estado de alarma. El argumento consiste en que el artículo 116.2 CE obligaría a que la intervención del Congreso de los Diputados, como actividad de garantía de los ciudadanos en caso de estado de alarma, tenga lugar en un plazo máximo de quince días si se quiere que las medidas de limitación continúen en vigor.

A mi juicio, no resulta posible acoger esta alegación del recurso de inconstitucionalidad, pues no cabe hacer una interpretación analógica dada la finalidad de tutela o garantía del Congreso en el supuesto previsto por el artículo 116.2 CE, ya que tal declaración del estado de alarma es competencia exclusiva del Gobierno, que impone el régimen extraordinario que considera conveniente para atajar la emergencia, sin contar con la voluntad del Congreso de los Diputados, que no tiene en este caso más prerrogativa que ser informado de la declaración del estado de alarma y del contenido de la misma. En este contexto se aprecia que imponer la intervención del Congreso de los Diputados en un periodo corto de quince días sirve al objetivo de ceñir al mínimo la vigencia del régimen extraordinario impuesto unilateralmente por el Gobierno.

En el diseño constitucional del estado de alarma resulta posible en el momento inicial la actuación unilateral del Gobierno, que no está vinculado ni para hacer la declaración ni para definir su régimen jurídico especial a contar con ningún otro sujeto. El contrapeso de esta atribución de poder al Gobierno, que es intensa porque abarca la modificación temporal de leyes sin otro control que el recurso de inconstitucionalidad de la declaración del estado de alarma, viene dado por la reducción de la vigencia de este estado de alarma a un mínimo temporal, en este caso de no más de quince días.

### 3. Declaración inicial del estado de alarma y su prórroga.

Considero que la declaración inicial del estado de alarma y la prórroga del estado de alarma no responden al mismo esquema de distribución de poderes entre Gobierno y Congreso de los Diputados. En el segundo supuesto, que es el que interesa en este recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno no tiene asignados poderes unilaterales de decisión sino únicamente una facultad de iniciativa. Corresponde enteramente el poder de decisión, tanto de acordar la declaración del estado de alarma como de disponer el contenido del régimen excepcional, al Congreso de los Diputados. Carece de sentido decir que la duración del estado de alarma prorrogado sea una técnica de controlar la actuación unilateral del Gobierno, pues al no concurrir en este segundo tipo de prórroga esta necesidad de control de la actuación unilateral del Gobierno, que es lo determinante de que el artículo 116.2 CE imponga que la declaración inicial del estado de alarma rija un máximo de quince días, no se proyecta sobre él esa vigencia notablemente reducida de tiempo.

En esta misma línea de razonamiento cabría preguntarse, en segundo lugar, si hay base jurídica suficiente para prever la extensión analógica «al estado de alarma prorrogado» del plazo máximo de treinta días previsto en el artículo 116.3 CE para el estado de excepción. Desde el punto de vista de la función de garante que aquí interesa, hay una semejanza muy significativa entre el estado de alarma prorrogado y el estado de excepción, que consiste en que en ambos casos el poder de decisión es enteramente del

Congreso de los Diputados, tanto para hacer la correspondiente declaración como para establecer el régimen excepcional aparejado.

Es lógico resaltar que el estado de excepción, a pesar de que no es fruto de una actuación unilateral del Gobierno, está sujeto a una limitación temporal máxima de treinta días. Dicho con otras palabras, aunque el Congreso de los Diputados es enteramente competente para establecer el régimen jurídico del estado de excepción, también este estado de emergencia se ve sometido constitucionalmente a una duración de treinta días.

En este caso la duración máxima opera como una garantía de los ciudadanos frente al propio Congreso de los Diputados y con ello se quiere enfatizar que la citada Cámara de representación también está imponiendo un régimen constitucional extraordinario y tiene sentido limitar constitucionalmente la duración de ese régimen extraordinario.

Ahora bien, no todo son semejanzas entre el «estado de alarma prorrogado» y el estado de excepción. La principal diferencia se relaciona con la naturaleza de las medidas susceptibles de ser adoptadas como contenido de uno y otro caso. El artículo 55.1 CE dispone que en el estado de excepción cabe la suspensión de los derechos fundamentales que allí se indican, mientras que en el estado de alarma prorrogado no tiene cabida la previsión de reglas de ese profundo calado.

Esta distinción entre ambos estados de emergencia es relevante para la cuestión que aquí se dirime, pudiendo justificar que el constituyente señale una duración corta para el estado de excepción y, sin embargo, admita una duración larga para el «estado de alarma prorrogado», pues es plenamente razonable atribuir la duración corta del estado de excepción al profundo calado de las medidas extraordinarias adoptadas.

Esta perspectiva, ligada a la naturaleza y capacidad incisiva de las medidas estimo que es la correcta y con ella resulta admisible que el constituyente disponga una corta duración para el estado de excepción y, sin embargo, permita con su silencio que «el estado de alarma prorrogado» se defina conforme a un parámetro temporal más largo.

En consecuencia, una primera conclusión me conduce a sostener que la fijación en el artículo 116.3 CE de un plazo máximo de treinta días para el estado de excepción no es proyectable sobre «el estado de alarma prorrogado», pues ese plazo de treinta días obedece al profundo calado de las medidas que pueden ser atribuidas en la declaración del estado de excepción y sin embargo, no cabe asignarlo en el estado de alarma.

#### 4. Razonabilidad de la prórroga.

En la sentencia se tachan de inconstitucionales y nulas las reglas referidas a la duración de la prórroga del estado de alarma, pues el carácter excepcional que revisten los regímenes de emergencia regulados en el artículo 116 CE conlleva que no sea constitucionalmente aceptable que se prevea para ellos una duración indefinida. A esto hay que unir que el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981 requiere como un contenido necesario que el decreto de declaración (o de prórroga) de estado de alarma determine la duración del estado de alarma y esa duración es contenido necesario del decreto de declaración.

Sin embargo, que el estado de alarma deba señalar como requerimiento indispensable en el decreto de declaración una cierta duración no impide que esa duración determinada sea de seis meses prevista en este caso o incluso una duración superior. El decreto de declaración debe prever la duración del estado de alarma, pero el competente para hacer la declaración y definir el régimen jurídico especial de vigencia transitoria dispone para precisar las condiciones, y entre ellas la duración, de un importante margen de apreciación que está naturalmente ligado a las circunstancias que caracterizan la emergencia concreta que motiva la declaración. A mi juicio, solo sería inconstitucional aquel «estado de alarma prorrogado» que bien no esté sujeto a duración determinada o bien la duración fijada esté abiertamente desconectada con la coyuntura de emergencia que se trata de contrarrestar, pero, en este caso, entiendo que el juicio de adecuación sobre la duración sí se cumple.



En efecto, en el presente caso la coyuntura era la pandemia provocada por el COVID 19 y en el otoño de 2020, después de ocho meses en que las cifras de contagio no bajaban a los niveles recomendables, existía una alta probabilidad, mientras la población no estuviera vacunada en un alto porcentaje, que continuarían siendo indispensables ciertas limitaciones serias de derechos fundamentales, del tipo de los cierres perimetrales y los toques de queda. Por ello, en mi opinión, no sobrepasaba el margen de apreciación, con estrictos parámetros constitucionales, la duración del estado de alarma prorrogado, en el que el Congreso de los Diputados decidió habilitar para adoptar esas medidas limitativas, por una duración de seis meses. Se juzgaba a principios de noviembre de 2020, en un cálculo que se podía considerar prudente y que el tiempo demostró real, que la vacunación aun no iniciada no alcanzaría niveles que resultasen de eficacia, en el sentido de reducir sensiblemente el peligro que la pandemia entraña para la vida y para el funcionamiento del sistema sanitario, hasta mayo o junio de 2021.

También se incrementaba esta relación razonable entre duración y coyuntura de emergencia porque el régimen de poderes extraordinarios previsto, lejos de estar constituido por reglas fijas, se conforma como un marco regulatorio modulable según las necesidades de limitación de derechos de los ciudadanos que se manifiestan al hilo de la evolución de la pandemia. A esto hay que añadir que las decisiones de modulación de las medidas de limitación, aunque se atribuyen a la autoridad competente de ejecución, son controlables por el propio Congreso de los Diputados.

Entiendo que hubo una conexión razonable general entre duración prevista de seis meses y la coyuntura de emergencia. Y, además de ello, considero que el régimen previsto permitía que las reglas finalmente aplicables en cada momento se modulasen según las necesidades de tiempo y lugar, con lo que la duración de seis meses tampoco era un plazo rígido, teniendo en cuenta que esa modulación era controlable por el Congreso de los Diputados.

Una segunda conclusión me permite sostener que el estado de alarma prorrogado acordado el 9 de noviembre de 2020 cumplía los tres requerimientos que exigía el bloque de la constitucionalidad: a) tenía una duración determinada; b) la duración estaba explicitada en el decreto de declaración; (c) y presentaba una relación con la coyuntura de emergencia que se pretendía contrarrestar y que, a mi juicio, aparecía suficientemente razonable.

5. El control de los poderes públicos y en especial, del Congreso de los Diputados en un estado de alarma prorrogado.

El estado de alarma prorrogado otorga facultades extraordinarias a los poderes públicos y un principio constitucional ineludible es la exigencia de que los poderes públicos estén sujetos a controles, pues no es constitucionalmente admisible el ejercicio de poder público libre de toda fiscalización, ni siquiera mientras esté vigente un estado de alarma.

La Constitución somete la previsión de poderes extraordinarios a veces, en los casos más necesarios, a un tipo especial de control que es imponerles una vigencia corta. Solo utiliza este modo de control en los casos que el constituyente ha entendido que se trata de un ejercicio del poder que entraña riesgos especiales. Es el supuesto del artículo 116.2 CE, en atención a que en el estado de alarma inicial el Gobierno puede acordar unilateralmente (sin más que dar cuenta al Congreso de los Diputados, pero sin requerir su conformidad) un régimen extraordinario que puede incluso desplazar temporalmente a la legislación vigente. Es también el supuesto del artículo 116.3 CE, debido a que el potencial de inmisión de las medidas que cabe adoptar en el estado de excepción fue tenido en cuenta por el constituyente para imponer, como control del poder, una vigencia corta, limitada a un máximo de treinta días.

La descripción de estos dos supuestos muestra bien a las claras su carácter singular. Tanto en uno como en otro concurren circunstancias que han llevado al constituyente a someterlos a una manifestación agravada del principio del control del poder público.

Extrapolar esta exigencia constitucional reforzada de control del poder público a todos y cada uno de los supuestos de su ejercicio es tanto como desconocer que el constituyente no ha previsto con carácter general que el control del poder tenga que adoptar esta modalidad agravada en que consiste la limitación de vigencia temporal. Ni siquiera ha previsto técnicas agravadas de control del poder público para todas las modalidades de emergencia contempladas en el artículo 116 CE y solo lo ha hecho para algunas manifestaciones de poder público que entrañan un riesgo especial.

Ello no quiere decir que este ejercicio de poder público, consistente en que el Congreso de los Diputados prevea un determinado régimen excepcional por medio de la autorización de prórroga de un estado de alarma, sea un espacio exento de todo control. Queda sometido a las manifestaciones ordinarias del control sobre los actos con fuerza de ley del legislativo, que son fundamentalmente el recurso de inconstitucionalidad y, mediando un acto aplicativo, la cuestión de inconstitucionalidad o el recurso de amparo según sea el caso.

De lo expuesto se desprende que la no fijación de un periodo de vigencia corto para el «estado de alarma prorrogado» no implica dejar sin control este ejercicio de poder público, pues queda sujeto a las modalidades ordinarias de control y que no se someta a una modalidad extraordinaria de control es una decisión del constituyente, que es a quien corresponde valorar cuándo una decisión del poder público entraña una exigencia agravada de control.

El ejercicio de los poderes extraordinarios que se prevén en la declaración de un «estado de alarma prorrogado» se realizará por la autoridad competente (que necesariamente será el Gobierno por ordenarlo el artículo 7 LOAES) o por una autoridad delegada. Ese ejercicio quedará sometido, aparte de a la fiscalización de legalidad que incumbe a la jurisdicción contencioso-administrativa (con la salvedad de la exclusión del control judicial preventivo que se prevé en el propio artículo 2.3 del Real Decreto 926/2020) y al eventual recurso de amparo, a tres tipos de controles parlamentarios que son los siguientes: a) el control ordinario del Parlamento sobre el Gobierno; b) el control específico previsto en el artículo 8 LOAES; c) los controles específicos que el Congreso de los Diputados pueda imponer que se incorporen en el decreto de declaración del estado de alarma prorrogado. El conjunto de estos controles parlamentarios atribuía al Parlamento suficientes instrumentos de fiscalización para comprobar la correcta ejecución de los poderes extraordinarios mientras estaba vigente el estado de alarma, así como para valorar políticamente si pervivían o no los supuestos que motivaron la declaración del estado de alarma, lo que en su caso podría traducirse en resoluciones parlamentarias que impulsaran la revocación del estado de alarma por el Gobierno.

Estas consideraciones nos conducen a sostener: (a) ni se deriva de la Constitución que el estado de alarma prorrogado esté sometido, como modalidad de control parlamentario específico, a una duración corta; (b) ni la duración determinada de seis meses se revela, en la coyuntura fáctica de la evolución de la pandemia, como desprovista de una suficiente razonabilidad; y (c) ni el Parlamento resultó privado de suficientes instrumentos de fiscalización durante la vigencia del estado de alarma, que le habilitaban incluso a impulsar su revocación por el Gobierno.

#### 6. Nombramiento de las autoridades competentes.

Respecto al nombramiento de las autoridades competentes delegadas y la frontal inconstitucionalidad de los arts. 2 (2 y 3), 9 y 10 del Real Decreto 926/2020, del apartado 5 de la resolución del Congreso de los Diputados por la que se publicó el acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma y de la disposición transitoria única del Real Decreto 956/2020, los recurrentes sostienen que ha de tenerse en cuenta que el art. 116.2 CE dispone que «el estado de alarma será declarado por el Gobierno» y el único supuesto en que la Ley Orgánica 4/1981 (en adelante, LOAES) y la jurisprudencia constitucional admiten que el Gobierno pueda delegar su carácter de autoridad competente en el presidente de la comunidad autónoma es «cuando la

declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad» (art. 7 LOAES), lo que no es el caso pues el ámbito del estado de alarma es todo el territorio nacional (art. 3 del Real Decreto 926/2020). No cabe, en su opinión, que el Gobierno se exima de una competencia que la Constitución le atribuye, en exclusiva, como órgano constitucional al que corresponde la dirección política del Estado, delegándola en los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas.

La STC 148/2021 ha puesto de manifiesto que la declaración de estado de alarma contiene un régimen jurídico que desplaza, mientras esté vigente la situación de emergencia, la distribución de competencias que rige de ordinario por aplicación combinada del artículo 149.1.16 CE y el estatuto de autonomía de cada comunidad autónoma y este desplazamiento, que es característico de nuestro diseño constitucional de los estados excepcionales, se pone de manifiesto en que el artículo 12 del Real Decreto 926/2020 afirma que «Cada administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente, así como la gestión de sus servicios y de su personal, para adoptar las medidas que estime necesarias, sin perjuicio de lo establecido en este real decreto».

Que el artículo 149.1.16 CE sea desplazado por la normativa extraordinaria y que por tanto no constituya el marco al que debe ajustarse el reparto competencial realizado por los reales decretos 926 y 956 de 2020 no quiere decir, en mi opinión, que la atribución de competencias que en ellos se realice sea completamente libre y ajena a cualquier parámetro de control.

La jurisprudencia de este tribunal ha reconocido en esta materia un margen normativo propio a las comunidades autónomas (así, en SSTC 1/1982, 69/1988, 102/1995, 197/1996, 223/2000, 188/2001, 126/2002, 24/2002, 37/2002 y 1/2003).

Los límites que vinculan a estos reales decretos en cuanto a la determinación de qué sujetos públicos serán competentes proceden del artículo 116 CE y de la ley orgánica a que remite el primero de sus apartados, remisión que el legislador ha venido a cumplimentar mediante la Ley 4/1981, y se refieren a dos momentos distintos que son, por un lado, el de declarar el estado de alarma y fijar su alcance y condiciones y por otro lado, el del ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el decreto de alarma.

El artículo 116 CE nada dice explícitamente sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el decreto de alarma. Sin embargo, la ley orgánica de desarrollo a que remite el artículo 116.1 CE se ocupa expresamente de este aspecto del estado de alarma. Prevé el artículo 7 LOAES que «a los efectos del estado de alarma la autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de este, el presidente de la comunidad autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una comunidad». Esta norma, al cumplimentar la remisión que hace el artículo 116.1 CE, integra el bloque de la constitucionalidad y puede actuar como parámetro de constitucionalidad en este proceso.

De este precepto orgánico cabe deducir varias notas del diseño constitucional del estado de alarma. La primera es que, en relación a la aplicación que se haga de las funciones extraordinarias previstas en el estado de alarma, la autoridad competente será como regla el Gobierno. Como excepción, en el supuesto concreto que se indica en el artículo 7, podrá delegarse en el presidente de la comunidad autónoma la condición de autoridad competente. Dicho con otras palabras, en este caso especial determinado de un modo tan preciso, el decreto de declaración del estado de alarma aprobado por el Gobierno podrá designar como autoridad competente al presidente de la comunidad autónoma y no al Gobierno. En este caso particular el Gobierno, aunque mantiene la facultad de declarar el estado de alarma y de revocarlo, puede no aparecer en el decreto de alarma como la autoridad competente para su aplicación.

Fuera de ese supuesto excepcional, el artículo 7 LOAES impone que el decreto de declaración del estado de alarma asigne la condición de autoridad competente al Gobierno y lo único que exige es que el Gobierno conserve en todo momento la responsabilidad última de la aplicación de las facultades que conforman el régimen jurídico extraordinario del estado de alarma. Será, por tanto, incompatible con el bloque

de la constitucionalidad y en concreto con el artículo 7 LOAES aquel decreto de alarma que transfiera la titularidad de la competencia de aplicación a un sujeto distinto del Gobierno. Por el contrario, será plenamente conforme con dicho precepto orgánico aquel decreto de estado de alarma que, sin transferir la titularidad de la competencia de aplicación a ningún sujeto distinto del Gobierno, contemple las técnicas de reparto competencial que afecten únicamente al ejercicio de la competencia y no a su titularidad, puesto que estas técnicas no privan ni merman la condición del Gobierno como autoridad competente, en tanto que este conserva intacta la posición de responsable último del ejercicio de las funciones extraordinarias previstas en el decreto de alarma y en la medida que las decisiones de las autoridades competentes delegadas, en tanto que deben reputarse como si fueran adoptadas por el delegante, continúan sujetas al régimen jurídico y a los controles propios de la autoridad delegante, que no es otra que el Gobierno.

Resulta coherente con esta interpretación del diseño constitucional del estado de alarma, que se desprende del artículo 7 LOAES, la experiencia de los tres estados de alarma que se han declarado durante la vigencia de la Constitución de 1978 y que son los siguientes:

a) El artículo 6 del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, bajo la rúbrica autoridad delegada del Gobierno, dispuso que «el jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire y las autoridades militares que designe adoptarán las decisiones pertinentes en cumplimiento de lo que dispone el artículo 3 del presente real decreto».

b) El artículo 4 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con el título «autoridad competente», estableció, de un lado, que «la autoridad competente será el Gobierno» y, de otro, que para el ejercicio de las funciones a que se hace referencia en este real decreto «serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad: a) La ministra de Defensa; b) El ministro del Interior; c) El ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; y d) El ministro de Sanidad».

c) El artículo 2 del Real Decreto 926/2020, también con el título «autoridad competente», ha previsto, de un lado, que «la autoridad competente será el Gobierno» y, de otro, que «en cada comunidad autónoma y ciudad con estatuto de autonomía, la autoridad competente delegada será quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía, en los términos establecidos en este real decreto». Y este régimen se incorpora al Real Decreto 956/2020, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 de este último.

Por otro lado, la resolución de 29 de octubre de 2020 del Congreso de los Diputados, ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020 y acredita que el Congreso, con ocasión de autorizar la prórroga del estado de alarma, estableció cual sería el alcance y las condiciones del estado de alarma prorrogado. El Congreso no se limitó a optar entre ratificar o rechazar la propuesta del Gobierno. Podía haber establecido un régimen diferente, lo que además resulta acreditado por la circunstancia de que efectivamente alteró parte de las previsiones que obraban en la solicitud del Gobierno, concretamente aquellas que estaban previstas en los artículos 5, 9, 10 y 14 del Real Decreto 926/2020.

Por estos motivos entiendo que en aquellos aspectos que el Congreso mantuvo como estaban en la solicitud, como es el caso de la duración de la prórroga, también ha ejercido su función de establecer el alcance y condiciones del estado de alarma prorrogado y no se ha quedado en una mera ratificación de lo propuesto por el Gobierno, lo que habría implicado una dejación de aquella función constitucional.

En este punto, concluyo reconociendo que el alcance y condiciones del estado de alarma prorrogado fue definido por el Congreso de los Diputados, que era el órgano a quien corresponde esta competencia según se desprende del artículo 116.2 CE y el artículo 6.2 LOAES, por lo que, en mi opinión, procedía desestimar este concreto aspecto del presente recurso de inconstitucionalidad, pues la regla que rige el momento de la declaración del estado de alarma prorrogado ha sido satisfecha en el presente caso. Ha sido el Gobierno el que, ponderando los elementos relevantes, ha acordado la

declaración de estado de alarma prorrogado mediante el Real Decreto 956/2020, en el que ha recogido con exactitud el alcance y condiciones del estado de alarma determinados por el Congreso de los Diputados.

7. Examen de los reales decretos 926/2020 y 956/2020.

A continuación, examino si los Reales Decretos 926/2020 y 956/2020 han satisfecho las previsiones del bloque de constitucionalidad sobre a quién corresponde la condición de autoridad competente a los efectos de ejercitar las funciones extraordinarias que contempla el decreto de alarma.

El artículo 2.1 Real Decreto 926/2020 (que también rige el estado de alarma prorrogado en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 956/2020) confiere de un modo exclusivo y excluyente el carácter de autoridad competente al Gobierno y no a cada uno de los presidentes de las comunidades autónomas afectadas y procede considerar si el artículo 2.3 Real Decreto 926/2020, al prever que «las autoridades competentes delegadas quedan habilitadas para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11», está transfiriendo la titularidad de estas competencias de aplicación del decreto de alarma a cada uno de los presidentes de las comunidades autónomas afectadas. Si este fuera el caso, el Gobierno, a pesar de ser designado como autoridad competente en el artículo 2.1 del Real Decreto 926/2020, no conservaría la responsabilidad última de la ejecución de las funciones extraordinarias previstas en el decreto de alarma, pues la habría trasladado junto con la titularidad de la competencia de ejecución a cada uno de los presidentes de las comunidades autónomas afectadas.

Ahora bien, el artículo 2.3 no realiza más que una delegación de competencias, técnica muy precisamente decantada en sus características jurídicas que no conlleva cambio en la titularidad de la competencia sino solamente alteración en su ejercicio. La titularidad la mantiene en su mano el delegante y de ahí se derivan una serie de consecuencias jurídicas que permiten afirmar que el delegante sigue actuando como responsable último del ejercicio de la competencia que realiza el delegado. Como efecto jurídico de esta delegación prevista en el artículo 2.3 del Real Decreto 926/2020, aparte de que el Gobierno la podía revocar en cualquier momento, las decisiones que adoptase cada uno de los presidentes de las comunidades autónomas afectadas se debían someter, en todo lo que no resulte alterado expresamente por el decreto de alarma, al régimen jurídico propio del Gobierno en tanto que este es la autoridad competente y el responsable último de ese ejercicio de estas competencias, que solo han sido delegadas y no transferidas.

Cada uno de los presidentes de las comunidades autónomas afectadas, en las decisiones que adoptasen a los efectos del estado de alarma, tanto del inicialmente declarado como del que se declara a consecuencia de la prórroga autorizada por el Congreso, actuaron como autoridades delegadas y por ello asumen la posición del Gobierno delegante, lo que determina que quedaran sujetos al régimen jurídico propio de este último y estaban habilitados para afectar derechos fundamentales en los mismos términos en que lo estuviera el Gobierno en virtud de su estatuto ordinario, a lo que hay que añadir de un modo suplementario los poderes especiales que incorpore el decreto que declara el estado de alarma.

Además, precisamente porque cada uno de los presidentes de las comunidades autónomas afectadas asumían, en cuanto a los poderes y facultades que les reconocía el decreto de alarma, esta posición del Gobierno delegante, las decisiones que a tales efectos adoptasen estaban sujetas a los controles propios del Gobierno, tanto a los que son estrictamente jurídicos y se incardinan en la jurisdicción contencioso-administrativa, con la salvedad de la exclusión del control judicial preventivo que se prevé en el propio artículo 2.3 «Las autoridades competentes delegadas quedan habilitadas para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11. Para ello, no será de aplicación [...] lo previsto en el segundo párrafo del artículo 8.6 y en el artículo 10.8 de la Ley 29/1998,

de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa», como a los que son de índole política y corresponden a las Cortes Generales.

Por otro lado, la disposición final primera del Real Decreto 956/2020, en su apartado tres, dio una redacción enteramente nueva al artículo 14 del Real Decreto 926/2020, que establecía para el estado de alarma prorrogado del 9 de noviembre de 2020 al 9 de mayo de 2021 un régimen de rendición de cuentas que implicaba las comparecencias periódicas del presidente del Gobierno y del ministro de Sanidad «para dar cuenta de los datos y gestiones del Gobierno de España (o de su departamento) en relación a la aplicación del estado de alarma».

En definitiva, los preceptos impugnados de los Reales Decretos 926 y 956 de 2020 disponían expresamente que, a los efectos del estado de alarma prorrogado del 9 de noviembre de 2020 al 9 de mayo de 2021, «la autoridad competente será el Gobierno de la Nación», no cada uno de los presidentes de las comunidades autónomas afectadas. Estos solo eran autoridad competente delegada y, en la medida que no tenían atribuida la titularidad de ninguna competencia sino que se limitaban a ejercitarlas por delegación del Gobierno, con la consiguiente sujeción al régimen jurídico y a los controles propios de este como autoridad delegante, su actuación no privó de la condición de mando único y de responsable último que corresponde necesariamente al Gobierno de la Nación por mandato del artículo 7 LOAES. Procedía, en consecuencia, afirmar que los preceptos impugnados no desconocieron el mandato del artículo 7 LOAES y, como corolario, habría que haber desestimado también este motivo del recurso de inconstitucionalidad.

#### 8. Valoración de los recurrentes.

Para los recurrentes, los arts. 5, 6, 7 y 8 del Real Decreto 926/2020 no disponían la aplicación de medida alguna, sino que se limitaban a habilitar a los presidentes autonómicos a que adoptasen las medidas que fueran convenientes, lo que desconocería la naturaleza del decreto de alarma que tiene un carácter normativo, con rango de ley, y por ello debe contener cuál es la legalidad aplicable durante su vigencia, desplazando la que esté en vigor. Ni siquiera, aunque el ámbito territorial del estado de alarma hubiera sido exclusivamente autonómico podría haberse dejado en manos del presidente de la comunidad autónoma respectiva la decisión de qué concretas medidas lo integran, qué específicos derechos se restringen y con qué intensidad o durante cuánto tiempo. Al hacerlo, el Gobierno se ha desentendido de su función constitucional y ha generado una absoluta inseguridad jurídica contraria al art. 9.3 CE, en expresión de los impugnantes.

Este motivo de impugnación suscita la cuestión de cuál ha de ser la densidad normativa del decreto de alarma, y correlativamente de cuánto margen de decisión se puede transmitir al momento de la aplicación del mismo. El artículo 116.2 CE dispone que «el decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración» y el artículo 6.2 LOAES, que integra el bloque de la constitucionalidad por la remisión prevista en el artículo 116.1 CE, prevé que «en el decreto de alarma se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma». En ningún precepto, sin embargo, se establece expresamente que la fijación de estos contenidos en el decreto de alarma deba hacerse de un modo exhaustivo, sin dejar al momento aplicativo espacio alguno para la adaptación de estos contenidos a las circunstancias del caso, ni esta interpretación del bloque de la constitucionalidad resultaría razonable si tenemos en cuenta que las circunstancias de la realidad eran incompatibles con la absoluta predeterminación normativa del régimen aplicable, ante su constante variabilidad.

Determinar el alcance y contenido del decreto de alarma a través de la delimitación de un marco general que pueda ser adaptado en el momento aplicativo no desconoce necesariamente el mandato del bloque de la constitucionalidad que impone que sea en el mismo decreto de alarma donde se establezcan estos contenidos. Sería bastante para cumplir este mandato constitucional con que este marco general predeterminase los rasgos esenciales del régimen extraordinario que regiría el estado de alarma. O lo que

es lo mismo, que no fuese tan abierto que en la práctica terminase por habilitar a la autoridad competente en la aplicación del decreto del estado de alarma para imponer a los ciudadanos limitaciones nuevas, imprevistas en el decreto de alarma. Solo si este fuera el caso cabría afirmar que el decreto de alarma no cumplió su función constitucional de determinar el alcance y condiciones del estado de alarma, con menoscabo de la seguridad jurídica de los ciudadanos.

En mi opinión, los Reales Decretos 926 y 956 de 2020 se ciñen a delimitar un marco general de medidas en los artículos 5, 6, 7 y 8 que, atendiendo a la evolución de los indicadores relevantes, pueden adoptarse por quienes tengan la condición de autoridades competentes en su aplicación. En este sentido el artículo 9, rubricado «eficacia de las limitaciones», afirma que «las medidas previstas en los artículos 5, 6, 7 y 8 serán eficaces en el territorio de cada comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía cuando la autoridad competente delegada respectiva así lo determine a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad». En la misma línea de delimitación general de las condiciones aplicables, el artículo 10, titulado «Flexibilización y suspensión de las limitaciones», permite a la autoridad competente delegada en cada comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía, en su ámbito territorial, a la vista de la evolución de los indicadores relevantes «modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas previstas en los artículos 5, 6, 7 y 8, con el alcance y ámbito territorial que determine. La regresión de las medidas hasta las previstas en los mencionados artículos se hará, en su caso, siguiendo el mismo procedimiento».

De estas previsiones del decreto de alarma se desprende, a mi juicio, que las autoridades competentes para aplicarlo no podían establecer limitaciones adicionales a las contempladas como posibles en los artículos 5, 6, 7 y 8. Buena prueba de ello fueron los intentos infructuosos de algún presidente de comunidad autónoma de extender el toque de queda más allá del marco temporal señalado en el artículo 5 y por tanto, no cabe afirmar que, por la indeterminación del decreto de alarma, sean las autoridades competentes en la aplicación del estado de alarma las que establecen con plena libertad el alcance y las condiciones del estado de alarma.

Ciertamente se les confiere un margen de apreciación para establecer el contenido y el alcance territorial de las medidas que rijan el estado de alarma, adaptándolo a la coyuntura temporal y territorial, pero nunca para ir más allá del marco general que el decreto de alarma ha dispuesto.

Ha sido, por tanto, el Congreso de los Diputados en su resolución de autorización de la prórroga y el Gobierno de la Nación al adoptar el decreto de alarma quienes han determinado en sus líneas generales, el alcance y las condiciones del estado de alarma, vinculando de este modo a la autoridad competente en la aplicación del mismo.

Este marco general fijado en el decreto de alarma confiere un suficiente grado de seguridad jurídica a los destinatarios de las medidas, que resulta incrementada dado que «la eficacia de la medida [adoptada por la autoridad competente en la aplicación] no podrá ser inferior a siete días naturales» (artículo 9) 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» (artículo 13) que predeterminarán en cierto modo las decisiones de las autoridades competentes para aplicar el decreto de alarma.

Los razonamientos anteriores atestiguan que los reales decretos impugnados, cumplieron con su función de predeterminar las limitaciones que las autoridades competentes para su aplicación pueden imponer a los ciudadanos como consecuencia del estado de alarma, en la medida que se regulan los criterios de delegación que las autoridades de aplicación debían respetar al decidir cuáles eran las medidas que finalmente se impusieron y cual fue alcance territorial.

#### 9. Conclusiones.

1. 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.

2. La duración de seis meses estaba explicitada en el decreto de declaración del estado de alarma prorrogado y, en mi opinión, era razonable.

3. El Congreso de los Diputados no resultó privado de los instrumentos de fiscalización durante la vigencia del estado de alarma prorrogado.

4. El decreto autorizador de 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.

5. El marco general fijado en los textos normativos aplicables, sujetos a constante variabilidad (índices y estadísticas diarias) ofrecieron suficiente certeza.

10. En suma, considero 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 y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—  
Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la sentencia pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020*

#### I. Introducción.

Con el máximo respeto a mis compañeros del Tribunal, reflejo en este voto particular, al amparo del artículo 90.2 de la ley orgánica de este tribunal, mi opinión discrepante, defendida en la deliberación, respecto a la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad número 5342-2020 (segunda declaración del estado de alarma de ámbito nacional por la epidemia de SARS-CoV-2). Mi discrepancia se refiere tanto a la decisión como a la fundamentación y, en relación con esta última, se desenvuelve tanto respecto al punto de partida sustantivo y dialéctico como respecto al contenido de la argumentación.

#### II. Discrepancia con el punto de partida sustantivo de la sentencia

1. Como puse de relieve al comienzo de mi intervención en la deliberación de este recurso, el punto de partida sustantivo de la sentencia de la que discrepo es la doctrina sentada en la STC 148/2021, de 14 de julio, sobre el primer estado de alarma.

La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, al abordar las razones operativas de la decisión, examina en primer término (a partir del fundamento jurídico 3) si los actos impugnados (singularmente, el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2) vulneran normas de la Constitución que consagran derechos fundamentales.

Para realizar este análisis, la opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia se funda de forma capital en la reciente STC 148/2021, de 14 de julio, en la cual, como se dice, se «ha establecido la doctrina de este tribunal respecto de la incidencia que la vigencia del estado de alarma tiene en el ejercicio de los derechos fundamentales» [FJ 3 B), apartado segundo].

Esta doctrina se resume en los pasajes de la sentencia que figuran a continuación en su texto. Entre otros aspectos, se destaca que las restricciones o limitaciones de los derechos fundamentales que pueden imponerse en el real decreto declarativo de un



estado de alarma «aunque extraordinarias, no son ilimitadas, y no pueden llegar hasta la suspensión del derecho, so pena de vaciar igualmente de sentido el artículo 55.1 CE».

Entre otras muchas remisiones o citas a la STC 148/2021, la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia, al examinar la limitación de la libertad de circulación establecida en el artículo 5.1 del Real Decreto 926/2020 [FJ 4, C), c), apartado 7] da por sentado que «la suspensión de la vigencia de un concreto derecho fundamental es una de esas técnicas [las propias del régimen extraordinario de limitación de derechos fundamentales] y resulta relevante en este momento porque el artículo 55.1 CE prevé que solo resulte practicable en los estados de excepción y de sitio, de modo que el juego combinado de los artículos 116 y 55.1 CE convierte en inconstitucional cualquier ejercicio de tal poder extraordinario que se hiciera con ocasión del estado de alarma».

Al fin resulta, de acuerdo con la STC 148/2021, que una limitación especialmente intensa y general de un derecho fundamental comporta una suspensión de este derecho solo posible con la declaración del estado de excepción dentro de los límites que establece el artículo 55.1 CE; y solo si la restricción del derecho fundamental examinada no comporta una suspensión en esos términos, debe procederse al examen de si la restricción del derecho respeta los principios de legalidad y de proporcionalidad [FJ 3 B) e) de la sentencia de la que discrepo].

2. Mi discrepancia respecto de la STC 148/2021 fue formulada en un amplio voto particular. Reproduzco a continuación algunos de los puntos significativos de este.

a) El llamado «contenido esencial» de un derecho fundamental no es un concepto inmutable:

«17. [...] Conviene señalar que, aunque el art. 53.1 CE establece que la ley que regule los derechos fundamentales "en todo caso deberá respetar el contenido esencial", el llamado "contenido esencial" de un derecho fundamental no es un concepto absoluto ni inmutable, pues este contenido se ve delimitado por el contenido de otros bienes o valores constitucionales y por ello el "contenido esencial" de un derecho tendrá un alcance u otro dependiendo de si su ejercicio incide en otros bienes o valores constitucionales que se consideran merecedores de mayor protección (límites inmanentes). Si no se produce esta colisión entre bienes y derechos constitucionales, el contenido esencial del derecho es aquel que hace al derecho reconocible. En cambio, en aquellos casos en los que el ejercicio del derecho fundamental colisione con otros bienes o valores constitucionales este contenido podrá limitarse, pudiendo incluso adoptar medidas que conlleven la privación del derecho, siempre que tales medidas las adopte el legislador y cumplan las exigencias de la proporcionalidad. Por ejemplo, se puede acordar el ingreso forzoso de un enfermo que padece un trastorno mental si un juez lo autoriza o lo ratifica, caso de que el ingreso sea urgente y se cumplan las demás exigencias establecidas en el art. 763 LEC. En estos casos, se priva por completo al enfermo de su libertad, pero esta privación del derecho que le reconoce el art. 17 CE está justificada en la necesidad de proteger su propia integridad física y la de terceros, está legalmente prevista y cumple las exigencias del principio de proporcionalidad. La ley puede, por tanto, establecer límites al ejercicio de derechos fundamentales que delimiten su contenido esencial y estos límites serán conformes a la Constitución si tienen como finalidad salvaguardar otros valores o bienes constitucionales (límites inmanentes) y respetan las exigencias del principio de proporcionalidad».

b) La declaración del estado de alarma o de excepción no depende del alcance de las medidas, sino del tipo de crisis a la que trata de hacerse frente:

«9. [...] [L]a Constitución, al establecer que solo cabe la suspensión de determinados derechos fundamentales en el caso de que se declare el estado de excepción o el de sitio (art. 55.1 CE), dado el tipo de derechos que pueden ser suspendidos, lleva a entender que la suspensión de tales derechos se justifica en que puede ser una medida necesaria para afrontar crisis en las que la convivencia pacífica

de la sociedad se encuentre gravemente amenazada, no en otro tipo de crisis por muy graves que puedan ser. Esta conclusión comporta que si esta medida no cabe en el estado de alarma es porque la declaración de esta situación de emergencia no se justifica en una crisis de seguridad pública y confirma, en definitiva, la tesis que se sostiene: que lo que determina la declaración de un estado u otro no es la gravedad de la crisis, sino el tipo de crisis, esto es, si la situación de emergencia tiene su origen en una grave alteración de la seguridad pública o en otro tipo de circunstancias».

c) La limitación de derechos, admisible en el estado de alarma, y la suspensión de derechos, posible en el estado de excepción, no se distinguen por su intensidad, sino por su régimen jurídico:

«13. [...] A mi juicio, la intensidad de la limitación, incluso aunque suponga vaciar de contenido el derecho fundamental, no constituye una suspensión. Como trataré de explicar a continuación, en mi opinión, la suspensión y la limitación de derechos son instituciones diferentes, su objeto es distinto y cada una de ellas tiene su propio régimen jurídico.

A) La suspensión de derechos fundamentales.

14. En derecho el concepto de "suspensión" se entiende como la cesación temporal de la eficacia de un acto o norma jurídica. Este concepto es, además, un concepto formal, en el sentido de que el efecto propio de esta institución –la privación temporal de efectos de un acto jurídico– solo puede conseguirse si expresamente acuerda la suspensión la autoridad con competencia para ello y a través del procedimiento establecido. No caben, por tanto, suspensiones de hecho, ni puede atribuirse este efecto a situaciones materiales que puedan considerarse similares a la que se producen con la suspensión (por ejemplo, la inexecución de una sentencia no significa que la sentencia se encuentre suspendida, pues la obligación que de ella se deriva sigue siendo exigible; en cambio, si la sentencia está suspendida la obligación que impone no resulta exigible).

La Constitución prevé la suspensión de derechos fundamentales en el art. 55 CE. Es por ello un concepto jurídico positivo; es un concepto constitucional que queda definido por esta norma en sus aspectos formales (competenciales y de procedimiento). La suspensión de derechos fundamentales que prevé este precepto constitucional solo puede consistir en la cesación temporal de la eficacia de la norma que garantiza el derecho fundamental y este efecto se produce como consecuencia de una expresa declaración que así lo establezca, no por la intensidad de las limitaciones que puedan imponerse al ejercicio del derecho que esa norma consagra (así, por ejemplo, el art. 22 LOAES se refiere expresamente a la "suspensión del artículo veintiuno de la Constitución"). Esta pérdida de eficacia de la norma iusfundamental puede ser general (art. 55.1 CE) o afectar solo a "personas determinadas" (art. 55.2 CE), pero en todo caso conlleva que la norma que consagra el derecho fundamental durante el tiempo en que está suspendida no produzca efectos en el territorio en el que está declarado el estado de sitio o de excepción (art. 55.1 CE) o respecto de las personas afectadas por investigaciones relacionadas con el terrorismo (art. 55.2 CE).

15. De este modo, cuando el derecho fundamental se encuentra suspendido el derecho se desconstitucionaliza, por lo que el régimen jurídico de ese derecho no será el constitucionalmente establecido –la norma iusfundamental está temporalmente privada de eficacia–, sino el previsto en ley orgánica que regule el estado de excepción o el de sitio o en la ley orgánica que regule las investigaciones relacionadas con el terrorismo. En consecuencia, cuando está suspendido el derecho fundamental, este derecho no existe como tal y solo tendrá el alcance que le otorguen las leyes orgánicas a las que se remite el art. 55.2 y 116 CE.

Así lo ha entendido el tribunal al afirmar, en relación con la suspensión de derechos fundamentales que prevé el art. 55.2 CE, que esta suspensión se refiere a situaciones "normativas temporales en las que el régimen de determinados derechos fundamentales no es el previsto como regular y ordinario, sino uno distinto, instaurado como respuesta a

una amenaza específica al orden democrático, cual es el terrorismo" (STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ 3). Esta doctrina es aplicable al supuesto que ahora se analiza, entendiendo que el orden instaurado es el previsto para el estado de excepción y de sitio por la ley orgánica que regula estos estados de emergencia.

Resulta, por tanto, que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional cuando el derecho fundamental está suspendido su régimen jurídico no es el "regular y ordinario", esto es, no es el precepto constitucional que lo garantiza porque la norma iusfundamental se encuentra temporalmente privada de eficacia, sino "uno distinto", el previsto en la ley orgánica a la que se refiere el art. 116.1 CE o el art. 55.2 CE, dependiendo de que nos encontremos en el supuesto previsto en el art. 55.1 CE (suspensión general) o el 55.2 CE (suspensión individual).

16. Por otra parte, como he señalado, la suspensión es un acto formal, por lo que exige una decisión expresa por la que se prive de eficacia a la norma constitucional que garantiza el derecho fundamental. Por ello, no puede considerarse que existe una suspensión del derecho fundamental porque se haya restringido el derecho fundamental, incluso aunque la restricción impuesta sea de tal entidad que impida su ejercicio. En este caso, nos encontraríamos ante una limitación de derechos fundamentales cuyo régimen jurídico es, como he señalado, distinto del de la suspensión.

B) La limitación de derechos fundamentales.

17. Como ha sostenido el Tribunal reiteradamente, ningún derecho, ni siquiera los fundamentales, es absoluto o ilimitado, pues su ejercicio puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites si estas restricciones están legalmente previstas, tienen como finalidad salvaguardar bienes o valores constitucionales que se consideran merecedores de protección y son proporcionadas.

[...]

18. Conviene señalar, por otra parte, que estos límites inmanentes delimitan también el ejercicio del derecho. El contenido de ese derecho tendrá un alcance diferente dependiendo de si su ejercicio colisiona o no con otros bienes o valores constitucionales, pues en el caso de que esta colisión se produzca, la necesidad de salvaguardar esos otros valores o bienes constitucionales puede determinar que el contenido esencial de ese derecho tenga un alcance más reducido. Por ejemplo, la colisión que se produce entre los derechos a la libertad de información y el derecho al honor puede determinar, según las circunstancias del caso, que uno de estos derechos pueda tener un alcance más reducido, con el fin de garantizar el ejercicio del otro».

3. Debo reconocer que la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia a la que se refiere este voto particular trata de corregir alguno de los aspectos a mi juicio más conflictivos que presenta la doctrina sentada por la STC 148/2021 a los que me opuse en el voto particular formulado a esta sentencia:

La opinión mayoritaria en que se funda la sentencia de la que discrepo, al abordar la constitucionalidad de la restricción a la libertad de circulación contenida en el artículo 5 del Real Decreto 926/2020, acepta implícitamente que el llamado «toque de queda», es decir, la restricción prácticamente absoluta, salvo excepciones, de la libertad de circulación durante las horas nocturnas no tiene el alcance «general en cuanto a sus destinatarios, y de altísima intensidad en cuanto a su contenido», que la STC 148/2021, FJ 5 a), apartado 19, atribuyó al confinamiento domiciliario decretado durante el primer estado de alarma en el art. 7 del Real Decreto 463/2020, por lo que lo considera constitucionalmente adecuado al estado de alarma. Esta conclusión insinúa una corrección importante –en la buena línea, a mi juicio– al criterio seguido en la STC 148/2021.

No obstante, esta posición se mantiene a costa de una quiebra lógica –posiblemente justificada por el deseo de no contradecir lo declarado en esta última sentencia acerca de la naturaleza material del concepto de suspensión de los derechos–. En efecto, en la

STC 148/2021 se afirma que la medida de confinamiento domiciliario entraña una suspensión de la libertad de circulación por afectar a «su irrestricto despliegue y práctica en las "vías o espacios de uso público" a los que se refiere el artículo 7.1 [del Real Decreto 463/2020], con independencia de unos fines que solo el titular del derecho puede determinar, y sin necesidad de dar razón a la autoridad del porqué de su presencia en tales vías y espacios» [FJ 5 a), apartado 18]. La STC 148/2021 añade que «[s]e configura así una restricción de este derecho que es, a la vez, general en cuanto a sus destinatarios, y de altísima intensidad en cuanto a su contenido, lo cual, sin duda, excede lo que la LOAES permite "limitar" para el estado de alarma ["la circulación o permanencia [...] en horas y lugares determinados": art. 11, letra a)]» [FJ 5 a), apartado 19]. Concluye que «[t]al restricción aparece, pues, más como una "privación" o "cesación" del derecho, por más que sea temporal y admita excepciones, que como una "reducción" de un derecho o facultad a menores límites. Dicho en otros términos, la disposición no delimita un derecho a circular libremente en un ámbito (personal, espacial, temporalmente) menor, sino que lo suspende *a radice*, de forma generalizada, para todas "las personas", y por cualquier medio. La facultad individual de circular "libremente" deja pues de existir, y solo puede justificarse cuando concurren las circunstancias expresamente previstas en el real decreto. De este modo, cualquier persona puede verse obligada a justificar su presencia en cualquier vía pública, y podrá ser sancionada siempre que la justificación no se adecue a lo previsto en las disposiciones del real decreto» [FJ 5 a), apartado 19].

Para separarse de este precedente sentado en la STC 148/2021 respecto de la limitación de la libertad de circulación la opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia de la que discrepo se limita a decir lo siguiente [FJ 4 C) f), segundo apartado]: «A diferencia del régimen jurídico establecido por aquel art. 7, que, en palabras de la referida sentencia, "supon[ía] un vaciamiento de hecho o, si se quiere, una suspensión del derecho" [STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 5 a)], en el caso de autos la limitación de la libertad de circulación fue establecida para un determinado horario nocturno que abarcaba un máximo de siete horas de duración, entre las 23:00 y las 6:00 horas, del total diario. Ello supuso que, cuantitativa (poco más de un tercio del día [*se quiere decir poco "menos" de un tercio del día*], a diferencia del precedente que afectaba a todo el horario diario) y cualitativamente (franja horaria nocturna frente a la totalidad de la jornada en el anterior estado de alarma) el régimen jurídico de medidas limitativas del derecho de circulación establecido por el art. 5.1 del Real Decreto 926/2020 tuviera una diferencia notable en comparación con el dispuesto por el Real Decreto 463/2020».

Es difícil aceptar que una medida de toque de queda —en la que resultan indiscutibles la altísima intensidad y el carácter general de la restricción impuesta al derecho de libre circulación, que son las notas tenidas en cuenta por la STC 148/2021, de tal suerte que las características que asigna esta sentencia al confinamiento domiciliario le son plenamente aplicables—, pueda tener un alcance cualitativo y cuantitativo de distinta naturaleza que el confinamiento domiciliario por el hecho de que solo tenga lugar durante las horas del espacio nocturno (entre las 23:00 y las 6:00 horas).

La opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia de la que discrepo, al examinar el carácter proporcionado o no de la medida, realiza unas afirmaciones, relacionadas con la intensidad de la libertad de circulación en el «toque de queda», que considero que también podría encerrar una cierta contradicción lógica. Por una parte, en el fundamento jurídico 4 C) f) (iii), apartado tercero, se tiene en cuenta, para aceptar la proporcionalidad de la medida, entre otras razones, que «la limitación tuvo lugar en un curso horario en que, para la generalidad de la población, la vida diaria era de ordinario atenuada en intensidad, por tratarse de un periodo de tiempo generalmente dedicado al descanso de la mayoría de la población». Sin embargo, en el fundamento jurídico 4 C) (i), apartado segundo, se recoge que «según destacaba el preámbulo del Real Decreto 926/2020 "buena parte de los encuentros de riesgo se producen en horario nocturno, de acuerdo con la información facilitada por las comunidades autónomas, lo que reduce sustancialmente la eficacia de otras medidas de control implementadas"».

4. Como conclusión, advierto que la opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia de la que discrepo, aunque trata de introducir ciertas matizaciones, parte como punto capital de toda su argumentación de la doctrina sentada sobre la naturaleza de la suspensión de los derechos en la STC 148/2021, de la cual he discrepado en su momento, por lo cual no puedo sino mantener mi total disconformidad ratificando el voto particular a la sazón formulado.

III. Discrepancia con el punto de partida dialéctico de la sentencia.

5. Van Eemeren y Grootendorst (*A Systematic Theory of Argumentation*, Cambridge University Press, 2004), a quienes cité en la deliberación como tratadistas reconocidos en el ámbito de la dialéctica moderna, ponen de relieve la importancia que tiene en el proceso dialéctico la fase de confrontación. Invocando la regla llamada «del punto de partida», afirman que «los discutidores no pueden presentar falsamente algo como si fuera un punto de partida aceptado», so pena de vulnerar los mandamientos de la razonabilidad dialéctica.

Creo que esto es lo que ha ocurrido en la deliberación de este recurso.

6. La opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia de la que discrepo fija como punto de partida dialéctico el examen de la constitucionalidad de las concretas medidas previstas en el Real Decreto 926/2020.

Lógicamente se toma en consideración que el Real Decreto 956/2020 prorroga esas medidas y modifica en parte el referido Real Decreto 926/2020, pues reforma el art. 5 – eficacia de la limitación de la libertad de circulación– y el art. 9.10, sobre la eficacia y flexibilización de las medidas, incluyendo ahora la establecida en el art. 5, que se ha dado en llamar «toque de queda» (tras el Real Decreto 956/2020 el «toque de queda» corresponde adoptarlo a la autoridad delegada). En el Real Decreto 926/2020 esta medida tiene efecto inmediato desde las 23:00 hasta las 6:00 y la autoridad delegada puede adelantar o retrasar su inicio en una hora (fijándolo a las 22:00 o a las 24:00), al igual que su finalización (que puede establecer a las 5:00 o a las 7:00).

Pues bien, ateniéndose a este punto de partida, las medidas referidas son examinadas desde el punto de vista de la legalidad y de la proporcionalidad y se acaba concluyendo con una respuesta afirmativa de su constitucionalidad. Con ello la opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia se separa del planteamiento hecho en la demanda, que ofrece como primera cuestión el alcance del real decreto declarativo del estado de alarma y la posibilidad de fijar en el mismo un marco de medidas cuya aplicación concreta no depende del Gobierno, sino de los presidentes de las comunidades autónomas como autoridad competente delegada en cada una de ellas.

7. El punto de partida escogido, a mi juicio, no resulta adecuado y altera el proceso dialéctico que se desenvuelve en torno a la deliberación y que culmina con la sentencia constitucional. En efecto, si, como resulta en la sentencia, en definitiva se declara inconstitucional el inicial real decreto (donde se declara el segundo estado de alarma de ámbito nacional) por el hecho de no contener una concreción de las medidas de las que debe responder el Gobierno y por disponer una delegación contraria a la Constitución en los presidentes de las comunidades autónomas, de los cuales depende la aplicación de estas medidas, así como su modulación y restricción según los casos, parece evidente que huelga considerar la segunda cuestión que se plantea en la sentencia sobre la constitucionalidad de la prórroga acordada por el Congreso (no tiene sentido discutir sobre la constitucionalidad de la prórroga de unas medidas que fueron inconstitucionales *a radice*), ni mucho menos la cuestión que la sentencia resuelve en primer y destacado lugar como punto de partida o cuestión principal, a saber, si las medidas establecidas fueron adecuadas al estado de alarma, legales y proporcionadas. Mal puede discutirse acerca de los requisitos necesarios para evaluar la legalidad de unas medidas cuyo alcance no puede determinarse. Igualmente, carece de sentido examinar la proporcionalidad de unas medidas cuyos efectos concretos, necesarios para evaluar su constitucionalidad desde la perspectiva de la necesidad y de la ponderación, tampoco se

conocen, pues se dejaron en manos de autoridades delegadas en una disposición que se considera inconstitucional y, por lo tanto, nula.

En suma, tras el inicial punto de partida en el que se consideran constitucionales unas medidas que luego resultan inconstitucionales *a radice*, la sentencia fundada en la opinión mayoritaria declara inconstitucional la prórroga de las medidas por el Congreso y también declara la inconstitucionalidad y la nulidad de las medidas previstas en una disposición marco que delega su aplicación en los presidentes de las comunidades autónomas.

Si, como estima la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia, la aplicación y alcance de estas medidas se hizo depender indebidamente de las decisiones de los presidentes de las comunidades autónomas como autoridad delegada, resulta imposible realizar una valoración de su constitucionalidad y de su proporcionalidad, porque el juicio sobre estas materias no puede realizarse sin conocer el alcance de las medidas y los efectos concretos producidos por su aplicación. Igualmente, si se parte de la base de que las medidas no debieron ser aplicadas porque su forma de adopción y su delegación en los presidentes de las comunidades autónomas llevaron consigo una indeterminación de las facultades del Gobierno y una dejación de su responsabilidad y, consecuentemente, la falta de determinación del concreto alcance de las medidas en contra de lo establecido en la Constitución, carece de todo sentido examinar si en abstracto eran legales y proporcionadas, pues esto solo estaría justificado en el caso de que se aceptase la constitucionalidad básica de la norma mediante la cual se declaró el segundo estado de alarma.

La opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia entiende, en consonancia con lo que luego dice sobre la inconstitucionalidad *a radice* del real decreto declarativo del estado de alarma, que en el momento de la decisión por el Congreso sobre el real decreto no existía «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 (art. 3 del Real Decreto 926/2020).» [FJ 8 E) d) (i), apartado quinto].

8. En suma, las reglas del discurso dialéctico exigían, tal como plantea la demanda, 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; y solo después, en el caso de que se aceptase su constitucionalidad, examinar la constitucionalidad de 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 prórroga desde el punto de vista constitucional en atención a las condiciones en que tuvo lugar.

#### IV. Discrepancias con el contenido de la argumentación

9. No creo necesario en este voto particular tratar de reconstruir el debate acerca de la posibilidad constitucional de regular mediante un «acuerdo marco» las medidas que se adoptan por el Gobierno en el estado de alarma ni, consiguientemente, de delegar en los presidentes de las comunidades autónomas la adopción de medidas concretas para la lucha contra la pandemia en los términos en que lo hacen los acuerdos impugnados, habida cuenta de la densidad de los argumentos formulados por la opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia, y la de los recogidos en los votos particulares respectivos por el presidente don Juan José González Rivas, por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido y por la magistrada doña María Luisa Balaguer. Me limitaré a expresar los puntos principales en los que manifesté en el curso de la deliberación mi discrepancia con los argumentos de la mayoría, hoy reflejados en la sentencia.

a) La naturaleza y requisitos de la delegación en los presidentes de las comunidades autónomas.

10. La opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia afirma que «[p]or lo que se refiere a la primera de las quejas formuladas en la demanda, referida a la designación *in genere* de los presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades con estatuto de autonomía como "autoridades competentes delegadas" para la gestión de las medidas, hemos de coincidir con los recurrentes en su impugnación, por las siguientes razones [...]» [FJ 10 D) a), primer apartado]. Entre estas razones, figura la siguiente: «La delegación acordada, como seguidamente se razonará, no respondió a lo que es propio de un acto de tal naturaleza (de "habilitación" la califica, con mayor propiedad, el abogado del Estado y otro tanto expresó en su día ante la Cámara el ministro de Sanidad, al justificar la petición de prórroga: "Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente", año 2020, XIV Legislatura, núm. 56, p. 48, sesión plenaria de 29 de octubre de 2020), que implica que el delegante, en cuanto titular y responsable de la potestad atribuida, establezca, al menos, los criterios o instrucciones generales que deba seguir el delegado para la aplicación de las medidas aprobadas; para el control que haya de ejercer durante su aplicación; y, por último, para la valoración y revisión final de lo actuado» [FJ 10 D) a) (iii), segundo apartado].

11. Considero que, como ya puse de relieve en la deliberación, la argumentación desarrollada por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia no 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 la delegación administrativa propia, que debe estar autorizada por ley (en este caso, la Ley de régimen jurídico del sector público), pero que se concreta en un acto administrativo de delegación, la competencia continúa en manos de la autoridad delegante, como contempla la opinión mayoritaria. En efecto, el art. 8.1 II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, dispone que «[l]a delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén». La impugnación de estos actos sigue el régimen propio de los actos de la autoridad delegante, pues el art. 9.4 de la Ley 40/2015 establece que «[l]as resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante».

12. Pues bien, si resulta de aplicación en el caso examinado el artículo 7 LOAES, según parece aceptar la opinión mayoritaria, los presidentes de las comunidades autónomas constituyen autoridad «competente» por delegación del Gobierno operada directamente por el propio decreto de alarma, el cual es una disposición con fuerza de ley según ha declarado reiteradamente este tribunal. El artículo 7 LOAES, en efecto, dispone que «[a] los efectos del estado de alarma la autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de este, el presidente de la comunidad autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una comunidad». La literalidad del precepto atribuye al presidente de la comunidad autónoma el carácter de «autoridad competente» de modo disyuntivo con el Gobierno en virtud de una delegación que únicamente puede disponerse en el decreto de alarma, que tiene fuerza de ley, pues si el Gobierno dispone la delegación mediante un acto administrativo posterior la competencia no se transmite al presidente de la comunidad autónoma, sino solo las facultades para el ejercicio de la competencia que corresponde al órgano delegante.

Es, pues, un acto con fuerza de ley y no un acto administrativo de delegación el que habilita a los presidentes de las comunidades autónomas a aplicar y modular las medidas dentro del marco establecido en el real decreto de alarma que estamos considerando y esta circunstancia determina que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la delegación administrativa propia, de ser constitucional la delegación establecida por el art. 7 LOAES, los presidentes de las comunidades autónomas deciden con competencia propia, aunque están obligados a actuar, mientras subsista la vigencia

de la norma que opera la delegación, dentro del marco del real decreto declarativo del estado de alarma, que tiene fuerza de ley. Esto abre la posibilidad de que los actos dictados en virtud de esta delegación –que obedece al patrón de las llamadas impropias por la doctrina– imponiendo o modulando las medidas establecidas en el real decreto, sean impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa (v. *gr.* AATS de 16 de febrero de 2021, Sala Tercera, sobre medidas cautelares, recurso ordinario 12/2021, y de 9 de junio de 2021, Sala Tercera, cuestión de competencia 33/2020), sin perjuicio de los restantes procedimientos de control o impugnación que lleva consigo la declaración del estado de alarma.

Como se ha visto, la opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia afirma que la delegación operada en el decreto declarativo del estado de alarma «implica que el delegante, en cuanto titular y responsable de la potestad atribuida, establezca, al menos, los criterios o instrucciones generales que deba seguir el delegado para la aplicación de las medidas aprobadas; para el control que haya de ejercer durante su aplicación; y, por último, para la valoración y revisión final de lo actuado.» [FJ 10 D) a) (iii), segundo apartado]. De la argumentación de la sentencia se desprende que se atribuye un valor sustancial a la falta de estas previsiones para sustentar la inconstitucionalidad del real decreto impugnado. A mi juicio, sin embargo, esta conclusión, por las razones expuestas, es inaplicable a una delegación impropia como la que estamos considerando.

13. Por lo demás, ni siquiera si se aceptase la tesis en que parece fundarse la opinión de la mayoría de que la delegación que estamos considerando es una delegación en sentido propio, podría aceptarse plenamente la conclusión a la que llega la opinión mayoritaria, pues la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, no establece requisito alguno de esta naturaleza en el acto de delegación, salvo la referencia a «los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén» (art. 8.1 II), y la posibilidad de la avocación de un asunto objeto de delegación (artículo 10).

b) Aplicación del principio de proporcionalidad.

14. Llamé la atención en la deliberación (sin obtener éxito) sobre las escasas referencias que, al examinar la proporcionalidad de las medidas previstas en el real decreto declarativo del segundo estado de alarma de ámbito nacional, se hacen en la opinión mayoritaria a la importancia del derecho a la vida y del derecho a la salud cuya protección es el objetivo fundamental de las medidas adoptadas para combatir la pandemia.

A mi juicio, desde el punto de vista de la proporcionalidad de las restricciones de los derechos afectados, la cuestión principal que se plantea es la de una contraposición entre el derecho a la vida y a la salud con el derecho a la libre circulación y con otros derechos fundamentales e intereses constitucionales que pueden resultar afectados (derecho a la libertad de residencia, derecho a la libertad de reunión y manifestación, derecho a la intimidad, derecho a la libertad religiosa, derecho a la libre empresa y otros).

15. Los derechos fundamentales operan como principios, es decir, como normas categóricas (Von Wright) o mandatos de optimización (Alexy). En consecuencia, como acepta la opinión mayoritaria, la tensión o contraposición entre ellos no puede resolverse mediante técnicas formales de subsunción, sino mediante un método pragmático de valoración de la proporcionalidad para sopesar la licitud del sacrificio de uno de ellos.

16. La ley de la proporcionalidad aceptada por la opinión mayoritaria tiene tres pasos. Respecto del primero de ellos, la legitimidad del fin, no parecen existir dudas acerca de que el fin de proteger el derecho a la vida es legítimo. Sin embargo, la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia, cuando trata de la medida de restricción nocturna de la circulación, fija como la finalidad susceptible de ser sometida al test de la proporcionalidad la necesidad de reducir sustancialmente la movilidad del virus evitando el aumento de la incidencia de la pandemia como consecuencia de la movilidad de la población de uno a otros lugares [FJ 5 B) g) (i)]. Tan escasa es la referencia a los



derechos a la vida y a la salud en la opinión mayoritaria en la que sustenta la sentencia, que –salvo error u omisión–, al desarrollar la aplicación del test de la proporcionalidad (aparte de la mención que luego se valorará) solo se hace la mención específica de estos derechos cuando se valora la medida consistente en la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados impuesta por el artículo 7 del Real Decreto 926/2020.

17. Respecto del segundo paso, la necesidad del sacrificio o restricción de un derecho frente a la posibilidad de aplicar otros medios para conseguir el mismo fin, la opinión mayoritaria en que sustenta la sentencia una vez más omite la referencia del derecho a la vida [por ejemplo, al referirse a la restricción nocturna de la movilidad: FJ 5 B) g) (ii)], pues solo se alude, sustancialmente, a la necesidad de evitar la evolución de la pandemia.

A mi juicio, sin embargo, para aplicar este segundo paso es necesario valorar si existen otros medios para proteger el derecho a la vida y a la salud evitando la dispersión del SARS-CoV-2 con consecuencias fatales para el derecho a la vida y a la salud sin necesidad de restringir, de modo relevante, el derecho a la libre circulación y los demás derechos afectados.

Para formular una conclusión es necesario destacar el papel concluyente que se reconoce en nuestra sociedad a la ciencia en tanto no se demuestra la falsabilidad de las teorías comúnmente aceptadas (Popper). Según las investigaciones científicas, para salvar vidas en una situación de pandemia producida por la dispersión de un virus de las características del SARS-CoV-2 en tanto no se consigue la inmunidad de grupo es necesario evitar los contagios por el procedimiento de mantener la tasa básica de dispersión del virus en un nivel bajo; y, en una situación de dispersión descontrolada, figura como esencial la reducción de la movilidad e incluso el confinamiento de la población. Habida cuenta de las circunstancias contempladas por el Gobierno en el real decreto declarativo el estado de alarma, podemos afirmar que sí se cumple el segundo paso relativo a la necesidad del sacrificio o restricción del derecho a la libre circulación y demás derechos afectados con él relacionados en aras de la protección del derecho a la vida. Obviamente, la aceptación de alguna de las opiniones sin base científica difundidas incluso por relevantes personajes públicos conduciría a la conclusión contraria.

Hay que tener en cuenta también otros factores que, en un contexto valorativo y no solo circunstancial, podrían conducir a una conclusión contraria, como la idea del sacrificio éticamente necesario para evitar males mayores (Philippa Foot) y el análisis de las consecuencias que comporta restringir la expansión del virus desde el punto de vista económico, en la medida en que pueden repercutir sobre otros derechos, incluso el derecho a la vida.

Si, atendidas las circunstancias, se considera éticamente inaceptable el sacrificio de una parte de la población y se acepta como presupuesto fáctico que la expansión descontrolada del virus comporta un elevadísimo número de fallecimientos y que existen mecanismos económicos que permiten paliar los efectos negativos de la ralentización de la economía si esta no se prolonga por excesivo tiempo, la conclusión es la de que se cumple el segundo paso.

18. El tercer paso es el de la proporcionalidad en sentido estricto.

En relación con la restricción nocturna de la movilidad es aquí donde la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia alude por primera vez (en la aplicación de la fórmula de la proporcionalidad) a los derechos de la vida y de la salud [FJ 5 B) g) (iii)]. Aun así creo, sin embargo, que la regla de los tres pasos en que se inspira la opinión mayoritaria, ampliamente aceptada en la jurisprudencia constitucional española, es más compleja que el razonamiento formulado por la mayoría, pues exige aplicar la fórmula del peso: valorar el peso de cada uno de los derechos afectados y determinar cuál tiene valor prevalente.

Para ello es necesario ponderar, en cuanto a cada uno de los dos derechos fundamentales afectados, los tres factores siguientes: (i) gravedad de la afectación del

derecho fundamental en concreto; (ii) gravedad de la afectación del derecho fundamental en abstracto; (iii) seguridad en la afectación.

A la gravedad de la afectación del derecho a la vida en las circunstancias concurrentes descritas por la opinión mayoritaria debe asignársele en el caso examinado un grado máximo, tanto en abstracto como en concreto y en relación con el grado de seguridad de la afectación.

En cuanto al derecho a la libre circulación y demás derechos afectados frente al derecho a la vida y a la salud, la gravedad de la afectación de estos derechos en abstracto, en función de su naturaleza, es inferior respecto del derecho a la vida, que tiene un carácter primario. En cuanto a la afectación de estos derechos en concreto, a tenor de las circunstancias concurrentes, debe calificarse como inferior a la del derecho a la vida, supuesto su carácter temporal y la posible (y necesaria) aplicación de medidas de relajamiento desde el primer momento y con intensidad proporcionalmente creciente a tenor de la evolución de la pandemia en el proceso de desactivación de las medidas. El grado de seguridad en la afectación es, sin embargo, también máxima.

19. La conclusión a que debe llegarse comparando todos estos parámetros es la de 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.

c) Motivación del acuerdo del Congreso sobre la prórroga de las medidas.

20. Llamé, finalmente, la atención en la deliberación de este recurso sobre el silencio que se guarda sobre el dictamen del Consejo de Estado que informó el real decreto luego autorizado por el Congreso.

21. Esta omisión tiene, a mi juicio, cierta importancia, pues la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia afirma, entre otras argumentaciones, que para que se considerase constitucional el acuerdo de prórroga adoptado por el Congreso, se «habría requerido del Congreso que, en su labor de control de la solicitud de autorización cursada por el Gobierno, razonara sobre la debida correspondencia entre el período de duración de la prórroga a autorizar y las medidas a aplicar en su transcurso» [FJ 8 E) d) (ii), apartado primero] y atribuye a la omisión de este razonamiento un valor sustancial para declarar la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado. Esta decisión se toma después de afirmar que «[d]ado que la resolución no incluyó en su contenido ninguna argumentación expresa que justificara la duración de la prórroga por tiempo de seis meses, hay que entender que, de modo implícito, la Cámara hizo suya la motivación expresada por el Gobierno para solicitar aquel período de tiempo» [FJ 8 E) a), apartado tercero].

22. Este conjunto de valoraciones parece estar en contraposición con la doctrina, generalmente admitida en el derecho público, de la motivación implícita o por remisión, especialmente relevante cuando está en juego la autonomía parlamentaria. La falta de referencia alguna al dictamen del Consejo de Estado (a cuyas observaciones, por cierto, se ajustó el real decreto impugnado) contrasta con una posible valoración del dictamen que hubiera permitido quizás un examen más profundo de esta cuestión, indirectamente suscitada por el órgano consultivo cuando afirmó en aquel (apartado IV) que «[l]a mención que se contiene en el preámbulo, en cuanto a la necesidad de prorrogar la declaración del estado de alarma durante seis meses, constituye una mera estimación de la autoridad consultante, realizada a la vista de las circunstancias actuales, que carece de valor normativo alguno». El Consejo de Estado estimó que «la redacción del precepto [el artículo 4 del que luego fue Real Decreto 926/2020] debe completarse fijando el término final de duración del estado de alarma en función del plazo máximo de quince días establecido para el mismo por la Ley orgánica 4/1981 (artículo 6.2) y tomando como *dies a quo* el momento de la entrada en vigor del presente real decreto». Esta observación se incorporó al texto definitivo del real decreto fijando el expresado plazo de seis meses.

Resultan discutibles, a mi juicio, los razonamientos que formula la opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia rechazando que pueda aceptarse en el acuerdo del Congreso la existencia de una motivación por remisión a las razones contenidas en el preámbulo del real decreto como fundamento de la decisión adoptada por la Cámara.

23. En último término, mi observación quiso ser una llamada de atención sobre el carácter excesivamente autorreferencial que a mi juicio tienen habitualmente las argumentaciones del Tribunal Constitucional, el cual trae consigo el riesgo de creación de un lenguaje propio (Wittgenstein) y de aislamiento respecto de la comunidad jurídica a la que compete un papel activo en la interpretación de los enunciados constitucionales (Dominique Rousseau).

Madrid, a veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.—Juan Antonio Xiol Ríos.—  
Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020*

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo el presente voto particular por las razones que expresé en la deliberación y que ahora, de forma más sintética, reitero.

1. La autorización de la prórroga del estado de alarma como acto parlamentario con valor o rango de ley: planteamiento de la cuestión.

Es sabido que de acuerdo con nuestra forma de gobierno parlamentario y en el marco de las situaciones extraordinarias de emergencia, la declaración, mantenimiento y prórroga de los estados constitucionales de crisis implican la atribución de un papel relevante tanto al Gobierno de la Nación —con su iniciativa de declaración— como al Congreso de los Diputados —a través del mecanismo de autorización—. Se trata de un sistema de relaciones jurídico-constitucionales entre el Ejecutivo y el Congreso guiado por la búsqueda de un equilibrio entre la necesidad de hacer frente a la situación extraordinaria y la exigencia de respeto al propio estado de derecho, la preservación de sus órganos e instituciones y la garantía de los derechos fundamentales y libertades de la ciudadanía.

Nada se ha de objetar a la afirmación de que sobre la institución parlamentaria recae el deber constitucional de asumir en exclusiva el control político al Gobierno con respecto a la declaración —y eventual prórroga— del estado de alarma y las medidas adoptadas durante su vigencia, así como la exigencia de responsabilidad por su gestión en el periodo de emergencia. Ello supone que, además de autorizar la prolongación del estado de alarma, el Congreso deberá mantener tanto su posición institucional como sus potestades de control sobre el Gobierno.

Sin embargo, considero que se ha de subrayar que la intervención de la Cámara Baja opera una transformación en el estado de alarma, situándola en una posición diferente en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre ella y el Gobierno. De un estado de alarma de base gubernamental —de ahí la necesidad de someterlo a un control parlamentario en el breve plazo de quince días—, se da paso a un estado de alarma de fundamento parlamentario, en el que el Congreso, en cuanto órgano que representa la soberanía popular, va a gozar de un mayor margen de maniobra para decidir tanto sobre la duración de la prórroga como sobre las medidas aplicables en el periodo de emergencia (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8).

El acto por el que se acuerda autorizar la prórroga del estado de alarma es la expresión del ejercicio de la competencia atribuida a la Cámara Baja por el art. 116.2 CE. Dada su relevancia, el acto autorizatorio tiene un contenido normativo o regulador con rango o valor de ley, y como tal debe establecer tanto el alcance, temporal y territorial, como las condiciones y términos —las medidas— vigentes durante la crisis, y todo ello

atendiendo a las concretas circunstancias concurrentes en el momento de autorizarse la prórroga (STC 83/2016, FJ 9, y ATC 114/1991, de 11 de abril, FJ 3).

La duración de la prórroga se determina, por tanto, en el propio acuerdo del Congreso autorizándola, y del juego combinado del art. 116.2 CE y de los arts. 1.2 y 6.2 LOAES, se desprende, y así lo reconoce la opinión de la mayoría, que no existe límite, a priori y en abstracto, ni en el número de prórrogas susceptibles de ser autorizadas, ni en cuanto a su duración temporal. La duración de la situación de excepcionalidad quedará sujeta, en todo caso, a los principios de necesidad y proporcionalidad (art. 1.2 LOAES), al igual que ocurre con las medidas limitativas que se adopten. Así, agotada la duración prevista, se reestablecerá de forma automática la situación de normalidad; y del mismo modo, si desaparecieran las circunstancias excepcionales que justificaron la adopción y prórroga del estado de alarma, será posible un levantamiento anticipado del mismo.

En el pleno ejercicio de sus competencias y después del pertinente debate entre los grupos políticos que integran la cámara, corresponde al Congreso de los Diputados, ante la solicitud de prórroga del estado de alarma formulada por el Gobierno, valorar las circunstancias concurrentes, fijar la duración temporal de la prórroga y establecer las condiciones y términos que regirán durante su vigencia. En el ejercicio de este control político, no parece que sea razonable demandar al Congreso una justificación de su decisión que vaya más allá de la necesidad y proporcionalidad de la duración propuesta atendiendo a las concretas circunstancias que concurren en ese momento. El acuerdo parlamentario deberá recoger las razones derivadas del control político o de oportunidad, ya sean propias, ya sean el resultado de asumir las expresadas por el Ejecutivo en su solicitud de prórroga. Razones que son fruto, en todo caso, del debate parlamentario y se plasman en un acuerdo mayoritario de la Cámara, adoptado en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por la Constitución y la LOAES.

La autorización por el Congreso de la prórroga, en la duración y en los términos por él fijados, mantiene incólumes las potestades de la cámara para controlar la gestión política del Gobierno, cuestión sobre la que volveré a insistir más adelante. Baste ahora señalar que la Cámara Baja se reserva, como afirma la sentencia de la que discrepo, «su potestad en orden a reconsiderar la vigencia o, en general, las condiciones del estado de alarma, cuando el Gobierno, de estimar necesario su mantenimiento, deba recabar del Congreso, consumado en hipótesis el tiempo concedido, una nueva autorización parlamentaria». No obstante, no es este el único supuesto posible, pues dicha potestad se tiene también si el Gobierno, antes de finalizar el plazo inicialmente autorizado, ante la evolución positiva o negativa de la situación de emergencia –la pandemia en este caso–, requiere modificar el estado de alarma, bien para ponerle fin de forma anticipada, bien para incorporar nuevas medidas limitativas de los derechos fundamentales y las libertades ante un eventual agravamiento de la situación. Cualquier modificación del decreto de prórroga del estado de alarma está sujeta, en definitiva, a la autorización previa del Congreso de los Diputados y, por ello, a su control de oportunidad.

2. La constitucionalidad de la prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados.

La sentencia aprobada por la mayoría fundamenta el enjuiciamiento de la prórroga y su extensión temporal, concluyendo su inconstitucionalidad y nulidad, en una serie de consideraciones de las que discrepo por las razones que expondré a continuación.

a) En primer lugar, no puedo compartir la apreciación a la que llega la mayoría de una eventual falta de argumentación en el acuerdo por el que el Congreso de los Diputados autoriza la prórroga (resolución de 29 de octubre de 2020 «Boletín Oficial de las Cortes Generales», núm. 291, de 4 de noviembre).

Se afirma que el acuerdo parlamentario «no incluyó en su contenido ninguna argumentación expresa que justificara la duración de la prórroga por tiempo de seis meses», para a reglón seguido declarar que «hay que entender que, de modo implícito, la Cámara hizo suya la motivación expresada por el Gobierno para solicitar aquel periodo

de tiempo». A mi juicio, se puede sostener que sí hay una argumentación y esta es, cuando menos, doble: por una parte, las razones esgrimidas por el Gobierno y asumidas mayoritariamente en el acuerdo parlamentario; y, por otra parte, el propio debate parlamentario que propició la asunción por la mayoría de la Cámara Baja (194 votos afirmativos, 53 votos negativos y 99 abstenciones) de la prórroga, su duración y de las condiciones vigentes, con modificaciones respecto de las establecidas inicialmente por el Gobierno. Son pues estas las razones o la justificación que expresan la que debiera ser objeto de examen en la sentencia de la que discrepo y, sin embargo, tal examen no existe, pues se afirma que «la duración de la prórroga del estado de alarma 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».

El razonamiento que se sostiene en la sentencia aprobada por la mayoría es que son las medidas adoptadas durante la prórroga de seis meses y, más en concreto, la indeterminación y variabilidad en su aplicación, así como su gestión por las autoridades competentes delegadas, las que conducen a la declaración de inconstitucionalidad de la prórroga. Este planteamiento resulta cuestionable, al menos en un plano formal, pues se trata de dos cuestiones que han de ser abordadas de forma autónoma: la duración de la prórroga y las medidas vigentes durante el estado de alarma, sin negar que exista una cierta conexión. En este sentido, conviene recordar que las medidas limitativas de los derechos fundamentales y libertades de la ciudadanía han sido consideradas, en abstracto, conformes al orden constitucional; fallo que naturalmente compartimos, sin perjuicio de lo expresado en el voto particular que formulé en la STC 148/2021, de 14 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020.

b) En segundo lugar, la sentencia construye un canon *ad hoc* para enjuiciar la constitucionalidad de la prórroga de seis meses que parte de una doble premisa: la exigencia de que sea un periodo «estrictamente indispensable» para asegurar el restablecimiento de la normalidad; y la reserva por la Cámara Baja de la posibilidad de ir revisando la eficacia de las medidas autorizadas. Nada se ha de objetar a esta doble premisa, en cuanto se refiere a los principios, ex art. 1.2 LOAES, que han de regir la determinación de la duración de la prórroga, y al papel reservado al Congreso por la Constitución y la LOAES en el control de la gestión del estado de alarma. Cosa distinta es el juicio que me merece la previa exclusión de la aplicación del principio de proporcionalidad y el propio canon de constitucionalidad elaborado por la mayoría en la sentencia de la que discrepo.

La opinión de la mayoría llega a la conclusión de que, para la posible valoración jurídico-constitucional de establecer unos plazos de prórroga de mayor o menor duración, «nada aporta el principio de proporcionalidad, cuya racionalidad propia está en la necesidad de equilibrar o ajustar bienes en tensión recíproca», pues «no se alza ningún bien constitucional contrapuesto cuya preservación impusiera ponderación alguna». Resulta difícil aceptar este planteamiento, toda vez que uno de los principios, junto al de necesidad, por los que ha de regirse la determinación de la duración de la prórroga es el de la «proporcionalidad» (art. 1.2 LOAES); principio que juega aquí, además, como un método de control que garantiza la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

Se sostiene, a continuación, que el acuerdo del Congreso autorizando la prórroga de seis meses solamente satisface uno de los cuatro criterios establecidos por el canon de constitucionalidad construido novedosamente para el caso: el carácter necesario de la prórroga del estado de alarma atendiendo a las circunstancias concurrentes en el momento de su solicitud por el Gobierno. Por el contrario, se entiende que la prórroga incumple los restantes criterios por una serie de razones que no puedo compartir.

(i) Se afirma que la determinación temporal de la prórroga de seis meses se realizó por parte del Congreso «de un modo por entero inconsistente con el sentido constitucional que es propio al acto de autorización y sin coherencia alguna, incluso, con aquellas mismas razones que se hicieron valer por el Gobierno»; y se concluye que la

imposición de un cierto plazo tan solo puede racionalmente hacerse en consideración a las circunstancias de hecho concretas. En mi opinión, no es posible afirmar que el Congreso de los Diputados asume de forma implícita las razones esgrimidas por el Gobierno y, simultáneamente, que su decisión es incoherente con dichas razones. Este razonamiento encierra un lícito cuestionamiento indirecto de las razones en las que el Gobierno fundó su solicitud de prórroga, pero que exigiría, como contrapartida, un examen exhaustivo de las mismas; examen que, sin embargo, no ha sido realizado. Lo determinante para fijar la duración de la prórroga sería, siguiendo el razonamiento de la mayoría, tomar en consideración las concretas circunstancias, y esto es lo que ha hecho el Congreso de los Diputados, a instancias del Gobierno. Fueron las extraordinarias circunstancias concurrentes las que determinaron la duración del plazo de la prórroga: la previsible expansión del virus en el periodo estacional otoño e invierno que favorece la transmisión al limitar las posibilidades de desempeñar actividades en espacios abiertos; el incremento de la presión asistencial con claro riesgo de situaciones de sobrecarga de la capacidad de los servicios de atención primaria y hospitalaria; y, especialmente, las incertidumbres sobre el proceso de vacunación y su eficacia, caracterizado por su complejidad y por las dificultades para alcanzar a corto plazo altas coberturas que garantizaran la inmunización suficiente para controlar la transmisión comunitaria del virus.

(ii) La sentencia de la que discrepamos llega mayoritariamente a la conclusión, al examinar la debida correspondencia entre el período de duración y las medidas a aplicar, que «la prolongación por seis meses del estado de alarma fue acordada sin certeza alguna sobre la efectiva implantación y mantenimiento de unas u otras de las medidas autorizadas», e insiste en que su aplicación quedó en manos de las autoridades competentes delegadas y de la coordinación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Las certezas en el periodo de autorización de la prórroga eran más bien pocas: ni sobre la eficacia de las medidas adoptadas, ni sobre la necesidad de su aplicación simultánea o sucesiva dada la diversidad de situaciones existentes en el conjunto del territorio estatal. El parámetro de enjuiciamiento de las medidas adoptadas y, por tanto, de la duración prevista para su implementación debería ser el canon de proporcionalidad elaborado por este Tribunal Constitucional, que se erige en el instrumento idóneo para delimitar el alcance y contenido del derecho excepcional surgido de la situación de carácter extraordinario generada por la pandemia, así como el principio de legalidad. Las medidas adoptadas 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; y del mismo modo, el plazo previsto para la duración de la prórroga resulta necesario, adecuado y proporcional para que la aplicación de las medidas puedan lograr los efectos prácticos pretendidos, esto es, que sean realmente eficaces para lograr el fin de salvaguardar la salud y la seguridad de la población en su conjunto.

(iii) Por último, la opinión de la mayoría considera que tampoco se satisface la exigencia de que «el Congreso, a la hora de autorizar la duración de la prórroga del estado de alarma, guardara prudentemente la potestad de mantener el control del Gobierno, sometiendo a la debida reconsideración periódica la aplicación de las medidas aprobadas y su eficacia». De la facultad atribuida a las autoridades competentes delegadas de modular y flexibilizar la aplicación de las medidas, se deduce que el Congreso «vino así a desapoderarse de su exclusiva responsabilidad constitucional para reformar o no, ante una nueva petición de prórroga, el alcance y las condiciones (art. 6.2 LOAES) con los que acordó la primera». Y se concluye que la rendición de cuentas asumida por el acuerdo parlamentario (la comparecencia bimensual del presidente y la mensual del ministro de Sanidad) es inconstitucional; como lo es también la propuesta de levantamiento del estado de alarma transcurridos cuatro meses a propuesta de la conferencia de presidentes autonómicos.

Sin embargo, como ya he señalado y la propia sentencia reconoce, el Congreso de los Diputados mantiene la potestad de control y conserva plenamente su capacidad de reaccionar ante una nueva petición del Gobierno, bien solicitando el levantamiento anticipado del estado de alarma, bien solicitando una nueva prórroga o la adopción de nuevas medidas ante un eventual agravamiento de la situación. Es más, como se afirma en la sentencia aprobada por la mayoría, el régimen de comparecencias previsto para el estado de alarma, «en modo alguno excluía la anticipación de otros llamamientos, análogos a los mismos efectos, por parte del Congreso de los Diputados, a través de los procedimientos establecidos en la Constitución (arts. 109 a 111 CE) y en el Reglamento de aquella Cámara (arts. 202 y 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados)». En otras palabras, el régimen de control excepcional, propio del estado de alarma, y el régimen ordinario de control por la Cámara Baja no son sucesivos o alternativos, sino que son acumulativos. La declaración y posterior prórroga del estado de alarma no altera, en abstracto, el normal funcionamiento del Congreso y el ejercicio pleno de sus funciones, incluidas las potestades de control. Es, por ello, que no se puede sostener que ha tenido lugar un desapoderamiento del Congreso durante la prórroga de seis meses, dado que la institución parlamentaria puede controlar políticamente al Gobierno en relación con la gestión de la situación de emergencia y demandar cuanta información estime necesaria.

En realidad, del razonamiento expresado en la sentencia de la que discrepo se deduce que lo que se cuestiona no es tanto la ausencia de la potestad de control político por parte del Congreso de los Diputados, como la fórmula de gestionar las medidas limitativas de derechos y libertades previstas, cuestión que abordaré en los siguientes apartados. No obstante, conviene señalar en este momento que las medidas adoptadas son las fijadas por el acuerdo parlamentario –concretadas en los arts. 5 a 8 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre–, sin que pueda entenderse que su desigual aplicación equivalga a una renovación total o parcial del estado de alarma que escapa al control de la Cámara Baja. Las medidas son heterogéneas porque heterogénea era la situación de la pandemia en el conjunto del territorio estatal. Su aplicación también era variable –según los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad– porque variable era la evolución de la pandemia, con picos crecientes y decrecientes. Las medidas son las que son, las determinadas de forma taxativa en el acuerdo parlamentario por el que se autoriza la prórroga del estado de alarma, y no cabe innovar o adicionar otras medidas no previstas en aquel por parte de las autoridades competentes delegadas.

Entiendo, por las razones expuestas, que el plazo de duración de la prórroga previsto en el acuerdo parlamentario 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, explicitadas en la decisión del Congreso de los Diputados. Plazo de seis meses que, por otra parte, no ha de entenderse como rígido, puesto que, si la situación de crisis desapareciera, su desactivación debería ser automática en aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad (art. 1.2 LOAES), bajo el control parlamentario en todo caso. Y plazo, por último, que en nada impide el ejercicio pleno de sus funciones por el Congreso de los Diputados, incluida la potestad de control político o de oportunidad de la gestión gubernamental.

3. La designación de las autoridades competentes delegadas: la necesidad de una interpretación evolutiva del modelo constitucional y legal del estado de alarma.

Este Tribunal Constitucional ha declarado, en ocasiones anteriores, que se ha de hacer una lectura evolutiva de la Constitución que «nos lleva a desarrollar la noción de cultura jurídica, que hace pensar en el Derecho como un fenómeno social vinculado a la realidad en que se desarrolla», una cultura jurídica que «no se construye solo desde la interpretación literal, sistemática u originalista de los textos jurídicos» (por todas, la STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 9, y las allí citadas). Entiendo, por ello, que es necesario interpretar las normas jurídicas atendiendo tanto a su finalidad como a la

concreta realidad social en la que se han de aplicar; si deseamos que las normas sean eficaces para lograr sus fines, no pueden ignorarse las circunstancias reales en las que están llamadas a operar, circunstancias en ocasiones muy distintas de las tenidas en cuenta por los autores de las normas al dictarlas.

El enjuiciamiento de la fórmula de gestión diseñada para afrontar la pandemia durante la prórroga del estado de alarma –la llamada cogobernanza–, exige confrontar las extraordinarias circunstancias concurrentes, la experiencia acumulada en la lucha contra la expansión del virus desde el primer estado de alarma y la realidad del Estado autonómico con el momento histórico en el que se aprobó la vigente LOAES.

Han transcurrido cuarenta años desde la aprobación de la LOAES. En 1981, el Estado autonómico estaba dando sus primeros pasos, su incipiente desarrollo impedía que estuvieran perfilados de forma definitiva los elementos configuradores de la organización territorial del Estado. Hoy, por el contrario, la situación es radicalmente distinta. Tras el proceso de transferencia de competencias producido hace ya algún tiempo, son las comunidades autónomas las titulares de las competencias más relevantes para combatir de forma eficaz los retos planteados por una pandemia: sanidad, servicios sociales, protección civil. Son las administraciones autonómicas las que disponen de los recursos personales y materiales para gestionar la crisis socio-sanitaria de forma más eficaz y cercana a la ciudadanía.

La realidad de nuestra organización territorial explica que frente a un primer estado de alarma caracterizado por una intensa centralización del poder en manos de la administración estatal, se haya optado durante el plan para la desescalada y en las sucesivas prórrogas por ir hacia modelos basados en la codecisión y en la cogobernanza, con un mayor protagonismo para las administraciones autonómicas e, incluso, locales. La razón es obvia: la administración general del Estado carece, hoy día, de estructuras organizativas, medios personales y materiales para gestionar de forma centralizada una crisis de esta envergadura. Y buena prueba de ello es que incluso durante el primer estado de alarma, las comunidades autónomas han mantenido la gestión ordinaria de los servicios sanitarios y sociales.

Es, por ello, que una interpretación estricta y rigurosa del modelo diseñado en 1981 podría, además de carecer de efectividad en la práctica, cuestionar el principio de autonomía (art. 2 CE) y el respeto al orden competencial ordinario que se deriva de la Constitución, los estatutos de autonomía y las restantes leyes que configuran el bloque de constitucionalidad.

4. La conformidad con la Constitución del sistema de cogobernanza previsto en el Real Decreto 926/2020.

La sentencia aprobada por la mayoría parte de una interpretación rigorista del papel asignado, por el art. 116 CE y la LOAES, en el estado de alarma y su gestión al Congreso de los Diputados y al Gobierno de la Nación, con base en los trabajos parlamentarios y en el propio texto del art. 7 LOAES. En esencia, el argumento sustentado por la mayoría es que la delegación *in genere* en las autoridades autonómicas es inconstitucional por tres razones:

(i) Los términos inequívocos en los que se expresa el art. 7 LOAES que hace imposible, sin entrar en contradicción con él, asumir como viable la delegación efectuada por el art. 2 del Real Decreto 926/2020.

(ii) El Gobierno de la Nación realiza una delegación sin reserva de control o supervisión alguna de su ejercicio, o sin contemplar una eventual avocación de las funciones delegadas, en favor de las autoridades competentes delegadas: esto es, quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía (art. 2.2 y 3 Real Decreto 926/2020). Y además se transfieren las funciones propias del Ejecutivo a un órgano ajeno al mismo: el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (art. 13 Real Decreto 926/2020). Por todo ello, esta delegación es inconciliable con



la posición constitucional que ha de corresponder al Gobierno central en el estado de alarma y su gestión.

(iii) El Congreso de los Diputados, al asumir el sistema adoptado mediante su ratificación, quedó privado y desapoderado para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades durante la prórroga acordada, puesto que el Gobierno, al que podría controlar, también quedó desprovisto de facultades. Las autoridades competentes delegadas fueron las apoderadas para la puesta en práctica de las medidas, respondiendo de su gestión, en todo caso, ante las respectivas cámaras autonómicas.

Por las razones que expongo a continuación, de forma sucinta, la interpretación a la que llega la mayoría no puede ser compartida.

a) El estado de alarma y su declaración por el Gobierno activa, con base en el art. 116 CE, lo que la doctrina ha venido a denominar un orden competencial extraordinario y provisional, ejercible por el Ejecutivo durante solo quince días, salvo autorización parlamentaria de su prórroga. Y esta competencia estatal extraordinaria tiene un carácter general en cuanto puede referirse a cualquier materia, incluso si aquella está atribuida de forma ordinaria a una comunidad autónoma, siempre que la afectación de la competencia autonómica se produzca en relación con las concretas medidas de alarma dictadas por el Gobierno de la Nación.

El orden competencial extraordinario y provisional que se activa con base en el art. 116 CE ha de convivir con el orden competencial ordinario que ni se sustituye ni se suspende por este motivo. Así se deriva del juego combinado del art. 116.1 CE y del art. 1.4 LOAES. El primero, al señalar que durante la vigencia del estado de alarma «no podrá interrumpirse el funcionamiento de las Cámaras *ni de los demás poderes constitucionales*»; y el segundo al afirmar que dicha declaración del estado de alarma «no interrumpe el normal funcionamiento de los *poderes constitucionales del Estado*». De ambos preceptos cabe entender que entre los poderes del Estado están comprendidas de forma indubitada las instituciones de las comunidades autónomas. El propio Real Decreto 926/2020 afirma, en su art. 12, que cada administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente, sin perjuicio que su ejercicio pueda eventualmente verse afectado adecuándose a las decisiones adoptadas por el Gobierno. La convivencia de los órdenes competenciales ordinarios y extraordinarios permite que allí donde no exista una medida dictada por el Gobierno de la Nación, las autoridades autonómicas puedan actuar con el único límite de ajustarse al fin de combatir y superar la emergencia sanitaria.

En definitiva, la menor afectación posible del principio de autonomía que rige el modelo de organización territorial del Estado y la búsqueda de la mayor eficacia en la prioritaria lucha contra la pandemia, hacen que no sea constitucionalmente reprochable, en abstracto y *per se*, una gestión descentralizada del estado de alarma, y que de dicha gestión se haya de derivar necesariamente una dejación de funciones ni por parte del Ejecutivo, ni por parte del Congreso que lo ha autorizado. La complejidad del Estado autonómico, con un entrecruzamiento de competencias que obliga, en muchos casos, a una actuación conjunta, hace del principio de cooperación un elemento esencial del Estado autonómico, como expresamente ha declarado este Tribunal Constitucional.

b) Un examen del régimen jurídico vigente permite deducir que el Gobierno, a través del Real Decreto de alarma, puede establecer, en mayor o menor medida, la participación de las autoridades autonómicas, siempre que se cumpla la premisa que se deriva del art. 7 LOAES: la autoridad competente será el Gobierno de la Nación, y así lo formula expresamente el art. 2.1 del Real Decreto 926/2020, al atribuirle la titularidad de la competencia a los efectos del estado de alarma.

No produciéndose la transferencia de la titularidad de la competencia, es posible realizar una interpretación más flexible y ajustada a la actual organización territorial estatal del art. 7 LOAES, en el sentido de que 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. Esta

interpretación es coherente con las soluciones ya adoptadas en los estados de alarma precedentes y en los que se reconocieron como «autoridad competente delegada» al jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire (art. 6 del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, en el caso del estado de alarma declarado para hacer frente a la huelga de controladores aéreos), o a los titulares de los ministerios de defensa, interior, transportes y sanidad (art. 4 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para hacer frente a la pandemia).

Se trata de una delegación singular cuyo régimen jurídico no está previsto en la LOAES, por lo que se ha de inferir del propio Real Decreto 926/2020. En este sentido, la delegación en las autoridades autonómicas ni impide el control por el delegante, ni supone una transferencia de la titularidad por cuanto los actos son imputables al Gobierno central, ni mucho menos impiden avocar dicha delegación.

El sistema de cogobernanza diseñado por el Real Decreto de alarma y autorizado por el Congreso, sin perjuicio de que pudiera ser manifiestamente mejorable, se ajusta a la realidad competencial de nuestro Estado autonómico y a la propia realidad fáctica de la pandemia que exigía una aplicación espacio/temporal de las medidas diferenciada. Es, además, un sistema plenamente coherente con el diseño constitucional del estado de alarma. Entiendo, por todo ello, que la delegación prevista en el art. 2 del Real Decreto 926/2020 no implica *per se* dejación de funciones por parte del Gobierno de la Nación, que sigue siendo la única autoridad titular de la competencia a los efectos de gestionar el estado de alarma, en el sentido requerido por el art. 7 LOAES. La habilitación hecha en favor de quienes ostenten la presidencia de la comunidad autónoma (o ciudad autónoma) para dictar las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de las medidas limitativas previstas, ha de entenderse sin perjuicio del deber que recae en el Gobierno de la Nación de dar cuenta inmediata al Congreso de los Diputados de la activación o desactivación de dichas medidas, a los efectos de que puede ejercer su control político.

Del mismo modo, la gestión descentralizada y un eventual protagonismo por parte de los parlamentos autonómicos, 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. El control político en sentido estricto del estado de alarma sigue residenciado en el Congreso, y ello no se ve perturbado por una intervención de los parlamentos autonómicos en cuanto a la gestión de la pandemia, lo que por otra parte es propio del funcionamiento de nuestro Estado autonómico.

De acuerdo con lo expuesto, considero 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 y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020*

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría reflejada en la sentencia, formulo el presente voto, dejando constancia de los fundamentos de mi posición discrepante con el fallo y con los razonamientos que sustenta el pronunciamiento parcialmente estimatorio del recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020.

Disiento así, no solo del fallo de la sentencia, sino de los argumentos que han conducido a la mayoría a una conclusión parcialmente estimatoria de la inconstitucionalidad 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, del acuerdo de autorización de la prórroga aprobado por el Congreso de los Diputados y del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma.

No se trata solo de que considere que existían argumentos alternativos y más idóneos para llegar a otra conclusión sobre la constitucionalidad de las medidas adoptadas. En este caso también me aparto del proceso lógico seguido por el Pleno, porque la línea argumental escogida en la sentencia es ajena a una comprensión restrictiva del derecho constitucional de excepción, en contradicción con la posición adoptada al aprobar la STC 148/2021, de 14 de julio, sin que la sentencia justifique el cambio de paradigma; ignora la evolución constitucional del Estado autonómico, que ha tenido cuarenta años para desarrollarse desde que se aprobara la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio; y acude, para sustentar sus razonamientos, a conceptos completamente ajenos a la teoría constitucional, y esencialmente contradictorios con la jurisprudencia que, también durante cuarenta años, ha ido desarrollando el Tribunal Constitucional.

Lo dicho denota un problema metodológico en la sentencia, cuestión a la que dedicaré la primera parte del voto particular, para abordar después, en una exposición breve, cual considero que debió ser la respuesta del Tribunal al recurso de inconstitucionalidad planteado por cincuenta y dos de los cincuenta y tres diputados que votaron contra la prórroga del segundo estado de alarma de aplicación a todo el territorio nacional (en adelante me referiré a este como el segundo estado de alarma).

I. La necesidad de coherencia de la interpretación constitucional en torno al derecho de excepción.

a) La importancia de la jurisprudencia constitucional en la definición del derecho de excepción.

El juez o jueza constitucional lleva sobre sí el peso de una declaración de inconstitucionalidad que desarrolla efectos normativos inmediatos, con alcance general, en todos los procesos de control de constitucionalidad de las leyes o de las normas con rango o valor de ley, como sucede en el supuesto que ahora nos ocupa. Y ese peso le obliga a tener en cuenta la repercusión que sobre el ordenamiento jurídico tiene su decisión y a intentar la conservación de la norma enjuiciada por el propio principio de conservación de las normas jurídicas.

Estas consideraciones son especialmente válidas si tenemos en cuenta que el control de constitucionalidad sobre el derecho constitucional de excepción, exige un examen formal de los procedimientos de adopción de los estados excepcionales, pero también y principalmente un examen material y axiológico, que valore dos elementos esenciales: la finalidad que busca la proclamación de un estado de emergencia constitucional, que no puede ser otra que la recuperación de las condiciones que aseguren la normalidad constitucional, y la adecuación entre medios y fines, de manera que las medidas concretas adoptadas estén única y exclusivamente encaminadas a recuperar los estándares básicos de normalidad constitucional dentro de los márgenes exigidos por la Constitución.

La posición del Tribunal Constitucional como juez de control de la actividad de los poderes del Estado, es decir, el sometimiento de los poderes públicos a la doctrina del Tribunal Constitucional implica además una extensión de los efectos de sus pronunciamientos que no puede ser obviada por el tribunal. Por eso es tan importante que la interpretación constitucional de las normas se sustente en un cuerpo consistente de reglas interpretativas, cuya funcionalidad está al servicio de la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, y de la preservación del propio estado de derecho. Además, la función de garante de la Constitución que desempeña el Tribunal Constitucional exige que este tome conciencia de su necesaria conexión con las realidades del tiempo en el que se le llama a resolver determinados conflictos de base constitucional. Así la actividad

hermenéutica constitucional debe ser congruente con la propia Constitución, leída esta a la luz de los acontecimientos presentes.

A mi juicio, la posición de la que discrepo ni es congruente con el texto Constitucional, ni atiende a la jurisprudencia precedente, ni se conecta con la realidad social del momento histórico que estamos viviendo. El pronunciamiento de la mayoría pretende hacer una lectura del derecho constitucional de excepción completamente ajena al modelo de estado autonómico, desarrollado tras la aprobación de los estatutos de autonomía, como si fuera posible valorar medidas adoptadas en 2020 con una óptica retrospectiva y estática ubicada temporalmente en el año 1981. La interpretación constitucional no puede ser exclusivamente originalista, ni literalista, ni siquiera intencionalista, en un marco de rigidez constitucional como el que protagoniza el modelo de reforma de la Constitución de 1978. O se asume un modelo interpretativo complejo y evolutivo de la Constitución o será imposible mantener su vigencia real a largo plazo. Llevado este argumento al terreno de la construcción jurisprudencial del derecho constitucional de excepción, ante la inactividad del legislador para actualizarlo, solo la interpretación constitucional hubiera permitido definirlo en el contexto del siglo XXI y de la crisis sanitaria global que hemos vivido. Pero entiendo que el tribunal no lo ha hecho, alejándose con ello de la obligación que tenía para con la ciudadanía y, por añadidura, de la ciudadanía misma.

b) La falta de coherencia de esta sentencia con las previas relativas al estado de alarma declarado para combatir la pandemia.

El conjunto de las sentencias constitucionales que están siendo dictadas en relación con los sucesivos estados de alarma, decretados desde el 14 de marzo de 2020, está redefiniendo el modelo de derecho constitucional de excepción que se deduce de la Constitución de 1978 y de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOAES), provocando un doble efecto.

(i) Por un lado provoca confusión en los destinatarios de la norma, respecto de cuál es el modelo normativamente definido por la Constitución en relación con los estados excepcionales. No está claro qué estado ha de decretarse cuando se dan determinadas circunstancias, porque se prioriza el análisis de las medidas sobre el examen de las situaciones habilitantes. Y, por tanto, parece que el confinamiento domiciliario (STC 148/2021, de 14 de julio) exige declaración de estado de excepción, pero el confinamiento perimetral o el toque de queda no (sentencia actual), aunque las razones para adoptar una y otras medidas sean idénticas.

Ahora bien, para llegar a esta conclusión, la STC 148/2021 interpreta directamente los arts. 55 y 116 CE, obviando el desarrollo que de ellos hace la LOAES, que no se considera *de facto* bloque de la constitucionalidad, mientras que para decidir en el presente pronunciamiento que sí era pertinente la declaración del estado de alarma, acude a la LOAES como norma integrante del bloque de la constitucionalidad. Se modifica el planteamiento sin explicar en modo alguno por qué en julio no se tuvo en cuenta esta naturaleza de la ley orgánica como parámetro directo de constitucionalidad del decreto enjuiciado y, sin embargo, en este caso, es presupuesto de análisis. O el derecho constitucional de excepción viene definido esencialmente en la Constitución, o es preciso considerarlo definido en un bloque normativo compuesto por la Constitución y la LOAES. Pero no creo que sea posible sostener las dos premisas argumentales.

A mi juicio, como expuse en el voto particular a la STC 148/2021, la LOAES es, efectivamente, bloque de constitucionalidad y solo considerándolo de este modo es posible formular una interpretación racional del alcance de los distintos estados excepcionales. Ya cuestioné en el voto a la sentencia mencionada que el tribunal hubiera optado por una interpretación formalista de los arts. 55 y 116 CE, para concluir con la declaración de inconstitucionalidad del art. 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. La STC 148/2021, desde la afirmación de que los arts. 55 y 116 CE, no «contemplan las causas de declaración de los estados excepcionales y, por tanto, son sus efectos el

elemento determinante de la distinción entre estado de alarma y estado de excepción», y obviando que esas causas sí aparecen en la LOAES, formula un juicio abstracto que gira en torno a las ideas de limitación y suspensión de los derechos y de afectación o no de su contenido esencial, que concluye con la declaración de inconstitucionalidad del art. 7 impugnado, por inadecuación de la fórmula de declaración del estado de alarma. En cambio, en la sentencia que resuelve el actual recurso de inconstitucionalidad se asume la naturaleza completiva de la LOAES para declarar inconstitucional la prórroga del estado de alarma (en este caso materialmente adecuado al no suspender derechos fundamentales).

Ahora bien, la noción de bloque de constitucionalidad no puede ser meramente utilitarista, ni un concepto exclusivamente instrumental al servicio de cada concreto pronunciamiento del tribunal. O la Constitución precisa del desarrollo legal para su completa comprensión, por haber dejado espacios abiertos que el legislador debía completar, como claramente se contempla en la relación existente entre Constitución y estatutos de autonomía, por ejemplo, o no lo precisa, en cuyo caso basta la referencia directa a su texto. Pero no puede ser una cosa y su contraria a la vez.

Las divergencias entre la presente sentencia y la STC 148/2021, no se limitan a lo expuesto, y se refieren también a los efectos de una y otra. Si en la aprobada el 14 de julio se estableció en su fundamento jurídico 11 apartado c) que «al tratarse de medidas que los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar, la inconstitucionalidad apreciada en esta sentencia no será por sí misma título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio», en la sentencia actual nada se dice, en su fundamento jurídico 11, en relación con la derivación de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, lo que deja un espacio abierto a la interpretación excesivamente ambiguo, habida cuenta, además, de lo escueto del pronunciamiento relativo a los efectos y alcance del pronunciamiento al que se opone este voto.

Nada impide al Tribunal Constitucional, en idéntica o diversa composición modular o incluso modificar sus líneas jurisprudenciales previas, pues ni la Constitución, ni su ley orgánica de desarrollo lo vinculan a sus propios precedentes. Pero esos cambios, también posibles en los pronunciamientos de la jurisdicción ordinaria, exigen motivación suficientemente explicativa del cambio para ser respetuosos con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y con la obligación de motivación de las resoluciones judiciales en relación con la garantía del principio de igualdad (arts. 14 y 24.1 CE).

(ii) Por otro lado parecería que el modelo de derecho constitucional de excepción, jurisprudencialmente definido, es el de la negación sin proposición. La mayor parte de las medidas adoptadas son inconstitucionales, pero no es posible deducir de la jurisprudencia cual hubiera sido la alternativa constitucionalmente legítima, de modo tal que, si el modelo normativo no es claro, lo es menos el modelo jurisdiccional alternativo. Al legislador, cuya autonomía definatoria queda limitada por los pronunciamientos constitucionales, no se le ofrecen parámetros de desarrollos claros, para que sea capaz de hacer frente en el futuro a situaciones equivalentes dentro del marco de la Constitución. Se le está diciendo que las opciones adoptadas son inconstitucionales, sin marcar claramente una doctrina que permita definir un ámbito de autonomía legislativa constitucionalmente viable. Con lo que se corre el riesgo de persistir en el error constitucional, sin que la actividad interpretativa de este tribunal haya contribuido en nada a perfilar los márgenes del derecho constitucional de excepción.

Así, se deduce de los pronunciamientos hasta ahora emitidos que para decretar un *lockdown*, como el del primer estado de alarma, era necesario acudir al estado de excepción, pero no para limitar la autonomía deambulatoria según un modelo de cierre perimetral territorialmente definido o de toque de queda. Salir de casa, pero no del barrio, es una medida que puede adoptarse a través de la declaración del estado de alarma, pero salir de casa solo para realizar determinadas actividades exige adoptar un estado de excepción. Y estaría por ver qué otro tipo de medidas futuras se consideran

suspensivas o meramente limitativas de derechos. Al tiempo, extender medidas adecuadas del estado de alarma por un período de seis meses, es desproporcionado pese al silencio normativo a este respecto. No obstante, desconocemos, ante este mismo silencio normativo, cual sería una extensión temporal proporcionada habida cuenta de que, según el razonamiento de la sentencia no estamos ante la suspensión de derechos, sino ante su mera limitación.

De la sentencia que resuelve el recurso de amparo núm. 2109-2020 se deduce también que una suspensión parcial de la actividad parlamentaria durante cuatro semanas supone un menoscabo inaceptable de la función de control del Parlamento, cuya posición debe ser preservada en el marco de la declaración de estados excepcionales. Sin embargo, el actual pronunciamiento, niega a ese mismo Parlamento la facultad plena de determinar sus propias facultades de control, y la periodicidad con la que decide que ese control sobre la declaración del estado excepcional deba ser realizado. Pareciera que la jurisprudencia constitucional ha de salvar al Parlamento de sí mismo, aunque para ello deba limitar las propias capacidades decisorias de la Cámara, en el punto clave que define su posición como sujeto de control del Ejecutivo en el marco de los estados excepcionales: la definición de la extensión concreta del estado de alarma y la periodicidad de su renovación.

Por último, del actual pronunciamiento, se deriva que el derecho constitucional de excepción debe ser ciego al modelo real y actual de distribución territorial del poder, derivado del bloque de la constitucionalidad y de la interpretación constitucional de ese cuerpo normativo. Paradójicamente, el reparto de responsabilidades que prevé el decreto impugnado, entre el Estado y las comunidades autónomas, a la hora de adoptar medidas concretas y adaptadas a cada territorio que eviten la propagación del virus, asume un modelo de gobernanza descentralizado y acorde con el modelo constitucional de distribución del poder, pero resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad compuesto por los arts. 55 y 116 CE y la LOAES, que son ajenos a ese sistema de distribución del poder entre Estado y comunidades autónomas, por ser previos a su desarrollo. Parece, entonces, que el Tribunal ha pasado de considerar en julio que no hay un bloque de constitucionalidad de excepción, a entender en octubre que no solo existe, sino que puede sobreponerse al bloque de constitucionalidad genuinamente desarrollado en España para construir modelo constitucional de distribución territorial del poder.

En síntesis, el tribunal se sitúa en una posición difícil de entender y casi imposible de explicar.

La interpretación constitucional sobre preceptos apenas activados en cuatro décadas de vigencia de la Constitución, no es sencilla y posee una carga creativa sumamente alta, que exige una coherencia argumental que no encuentro en las sentencias sobre el estado de alarma. Si hemos de hacer una lectura y una interpretación del derecho constitucional de excepción adaptada al año 2021, y que asuma la incapacidad del texto constitucional para prever una situación de pandemia mundial como la que estamos viviendo, esa lectura actualizada no puede obviar ni nuestro actual modelo de distribución del poder, ni la necesidad de asegurar un modelo de *check and balances* que integre las relaciones actuales entre el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial, así como los cambios en nuestro sistema parlamentario actual, tan distante del de 1978, y la complejidad del tráfico jurídico.

La sentencia de la que discrepo, leída como un capítulo de una línea jurisprudencial más amplia formada por las SSTC 148/2021 y 168/2021, de 5 de octubre, desarrolla un modelo de derecho constitucional de excepción totalmente ajeno al sistema constitucional español. El tribunal intenta establecer un modelo centralista de derecho de excepción, gradualista y basado en la construcción decisionista de un concepto, el de suspensión de los derechos fundamentales, que no se ajusta ni al desarrollo autonómico, ni al bloque de constitucionalidad conformado por los arts. 55 y 116 CE y por la LOAES, ni a la teoría de los límites a los derechos fundamentales, que se deriva del derecho internacional de los derechos humanos.

Pero no solo es ajeno a nuestro sistema constitucional, sino que tampoco se adapta adecuadamente a las exigencias de la necesaria coherencia, por lo que no es capaz de cerrar, como si lo hizo en su día en otros ámbitos como el estado constitucional autonómico, un marco seguro en el que se puedan efectuar futuros desarrollos normativos o jurisprudenciales, desde el respeto al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

c) La ausencia de motivación suficiente en el desarrollo de diversos cánones atípicos.

Tanto la STC 148/2021, como esta de la que discrepo, desarrollan cánones de enjuiciamientos nuevos y sumamente atípicos, sin apoyo referencial alguno ni en el derecho internacional, ni en el derecho europeo, ni en el derecho comparado, y sin base dogmática o teórica bastante.

En la sentencia aprobada el 14 de julio, se valoraba si las medidas adoptadas en la declaración del primer estado de alarma eran suspensivas de los derechos fundamentales, admitiendo que la suspensión es una forma de limitación de los derechos, pero sin aplicar el canon clásico del alcance de los límites de los derechos fundamentales. Ese mismo parámetro interpretativo se trae a los fundamentos jurídicos 3 al 7 del actual pronunciamiento, para descartar que haya existido, en relación con las medidas enjuiciadas, suspensión de los derechos afectados. Pero la argumentación se sustenta en el mismo decisionismo de la STC 148/2021.

Como sostuve entonces en el voto particular a la sentencia del 14 de julio, «(u)n recorrido por las reflexiones de la doctrina constitucionalista a este respecto nos permitiría comprobar fácilmente que ni suspensión ni limitación son conceptos cerrados, autónomos o absolutos. No hay definiciones claras ni incontrovertidas de estos conceptos. [...] no es posible definir claramente el alcance de la noción de suspensión y, aunque lo fuera, creo que la sentencia tampoco lo consigue».

En los fundamentos jurídicos 4, 5, 6 y 7 de la sentencia aprobada ahora por la mayoría se aplica el mismo canon circular que en la STC 148/2021: (i) se analiza en primer lugar si las restricciones del derecho controvertido en cada caso pueden llegar a considerarse como una suspensión del mismo constitucionalmente proscrita; (ii) en segundo término se examina la cobertura legal de la medida adoptada en la LOAES; (iii) y en tercer término se aplica el juicio estándar de proporcionalidad. La cuestión es que el mero recurso al tercer elemento de este canon permitiría llegar a las mismas conclusiones, eliminando el examen *in abstracto* de medidas limitativas de derechos, para proceder a su calificación apriorística como medidas suspensivas o medidas limitativas de derechos.

El tribunal sostiene que a las restricciones de derechos propias de los estados de excepción no se le pueden aplicar los parámetros ordinarios o preexistentes de control jurisprudencial, sino que debe desarrollarse otra fórmula o técnica adecuada al análisis de normas de emergencia. Esa fórmula parte del análisis abstracto de si una determinada medida es suspensiva o limitativa de derechos. Pero una fórmula con tal grado de inconcreción e indefinición no hace sino ahondar en la inseguridad jurídica, en una falta de referentes dogmáticos que debilita el estado de derecho, cuando el derecho de excepción debería reforzar la estructura básica de este para recuperar la normalidad constitucional lo antes posible. Pretender un análisis abstracto de conceptos jurídicos indeterminados, para definir qué medidas concretas definidas por el derecho constitucional de excepción, quedan dentro del marco constitucional que la excepcionalidad busca preservar, es un ejercicio dialéctico circular e impropio de una jurisdicción constitucional, respetuosa con el margen de actuación amplio del poder ejecutivo y del poder legislativo en contextos excepcionales como los que se enjuician en el presente supuesto.

En la sentencia a la que se opone este voto, se construye de nuevo un canon novedoso para concretar un concepto jurídico indeterminado, relacionado con los tiempos de la prórroga de declaración del estado de alarma. Para definir qué plazo es el

«estrictamente indispensable» para superar la situación de crisis a la que responde la declaración del estado excepcional, el tribunal sostiene que el Congreso hubiera debido: 1) valorar la necesidad de la prórroga; 2) establecer el tiempo de la prórroga, que no debe ser más del previsiblemente indispensable; 3) establecer la procedencia de las medidas, y por tanto la correspondencia entre las medidas y la duración del estado declarado; y 4) valorar si se ha respetado una cierta «prudencia» a la hora de determinar la duración de la prórroga.

Pero, para concretar la definición de un concepto jurídico indeterminado, no basta con la definición de una serie de pasos en el razonamiento que lleve a su concreción. La labor interpretativa también tiene límites. La motivación de una resolución judicial resulta imprescindible porque fuerza al desarrollo de una argumentación racional. Aquí es también esencial el mecanismo de inhibición del intérprete, que debe abstenerse de decidir acerca de cuestiones que competen al legislador. Pero, además, es preciso que las fases del itinerario argumentativo descrito, para guiar la exégesis de la norma, estén objetivamente definidas y no se basen, a su vez, en conceptos jurídicos altamente indeterminados. Y esto es exactamente lo que sucede con el canon propuesto en relación con esta sentencia.

La mera referencia que se hace al principio de «prudencia» pone de manifiesto lo ajeno que resulta ese canon a la jurisprudencia constitucional y al propio texto de la Constitución de 1978. No puede entenderse que un principio aristotélico-tomista esté conectado con ningún precepto ni principio constitucional y, si lo estuviera, y así lo entiende el tribunal, debiera haberse explicado en la sentencia cuál es ese vínculo. Si aceptamos que goza de la virtud de la prudencia quien dispone bien lo que se ha de hacer, para lograr un buen fin, no puede obviarse que, en el ámbito de la decisión política, dentro del marco constitucional, es muy difícil distinguir la idea de prudencia de la idea de oportunidad política. Parece que la sentencia desarrolla una nomenclatura para juzgar la oportunidad política colocándole otro epíteto, para no entrar en contradicción abierta con una jurisprudencia consolidada y constante que sostiene que quedan extramuros del juicio de constitucionalidad estos juicios de «oportunidad política» (por todas, STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 2).

Desarrollar estructuras argumentativas, que ayuden a la adopción de decisiones, es útil. Pero desplegar estructuras paralelas a otras preexistentes, y cuya versatilidad se ha contrastado a través de su uso por distintas cortes supranacionales y de países de nuestro entorno, sin explicar los conceptos del nuevo canon desarrollado, resulta perturbador para la actividad del propio intérprete y menoscaba la legitimidad de sus decisiones. La jurisprudencia previa del tribunal pone de manifiesto la necesidad de explicar su propia actividad hermenéutica (sirva como ejemplos la explicación que hace la STC 198/2012, de 6 de noviembre, del concepto de interpretación evolutiva vinculada a la cultura jurídica), pero esta explicación está ausente de la sentencia actual en relación con el canon fijado para juzgar la constitucionalidad de la declaración y prórroga del conocido como segundo estado de alarma.

Es cierto que la sentencia no rechaza de forma injustificada acudir al canon de proporcionalidad, para valorar la adecuación constitucional de la prórroga semestral del estado de alarma. Da una razón para ello en el fundamento jurídico 8 D), afirmando que «para la posible valoración jurídico-constitucional de establecer unos plazos de prórroga de mayor o de menor duración, nada aporta el principio de proporcionalidad, cuya racionalidad propia está en la necesidad de equilibrar o ajustar bienes en tensión recíproca, aunque estén igualmente reconocidos en la Constitución; tensión que en absoluto cabe aquí ver».

Resulta sorprendente que la mayoría del Tribunal no valore, en la cuestión enjuiciada, tensión alguna entre bienes constitucionalmente reconocidos. Pareciera que el estado de alarma se decretó y se prorrogó sin atender a la defensa de bienes constitucionales relacionados entre sí cuando resulta evidente que se declaró el estado excepcional, aquí y en mucho otros países de la Unión Europea, por citar solo el entorno más cercano, para asegurar la protección de la vida (art. 15 CE), la salud (art. 43 CE) y



la integridad física (art. 15 CE) de todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas de este país. Como ya puse de manifiesto en mi voto particular a la STC 148/2021 «(l) a razón del confinamiento, y la de otras opciones como los cierres perimetrales o el toque de queda, fue evitar los contagios exponenciales, una medida estrictamente sanitaria, por tanto, cuya finalidad única es prevenir la pérdida de vidas humanas».

Por tanto, no puedo estar de acuerdo con la afirmación de que la garantía de la preservación del buen funcionamiento del estado de derecho, y de los derechos fundamentales no encontraba enfrente, en este caso, «ningún bien constitucional contrapuesto cuya preservación impusiera ponderación alguna» [FJ 8 D)]. Solo la garantía del derecho a la vida (art. 15 CE) y la salud de las personas (art. 43 CE) justifica la adopción del estado de alarma en este caso. A partir de esa premisa, cualquier juicio de constitucionalidad que se haga sobre el alcance de las medidas concretas, la extensión de la prórroga o la alteración del reparto de poderes entre Estado y comunidades autónomas, o entre los distintos poderes del Estado ha de tener presente, como eje de la argumentación, la finalidad pretendida con la declaración del estado excepcional.

Por otra parte, el principio de proporcionalidad no solo está al servicio de la necesidad de equilibrar o ajustar bienes en tensión recíproca. Lo que la jurisprudencia constitucional ha dicho desde la STC 55/1996, de 28 de marzo, con reiteración posterior en las SSTC 161/1997, de 2 de octubre, y 136/1999, de 20 de julio, así como en la más reciente STC 89/2019, de 2 de julio, en la que se interpretó el alcance y aplicación del art. 155 CE, es que el principio de proporcionalidad «no constituye en nuestro ordenamiento un canon de constitucionalidad autónomo, cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales. Es un principio que cabe inferir de determinados preceptos constitucionales, siendo en el ámbito de los derechos fundamentales en el que normalmente resulta aplicable, y como tal opera como un criterio de interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones de concretas normas constitucionales (STC 215/2016, FJ 8). El principio conlleva, con carácter general, el planteamiento de tres juicios sucesivos (de idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto) que la doctrina constitucional ha aplicado sobre todo para controlar medidas limitativas de los derechos fundamentales (por todas, STC 39/2016, de 3 de marzo, FJ 5)» (STC 89/2019, FJ 11).

De esta construcción, en torno al principio de proporcionalidad, no se deduce de forma directa lo que la sentencia del Pleno sustenta. Lo que dice la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es que la invocación autónoma del principio de proporcionalidad no puede sustentar un juicio de constitucionalidad, salvo que se ponga en relación con un precepto constitucional concreto, al venir considerándolo la jurisprudencia como un criterio de análisis relacional, muy similar al que se asocia a la aplicación del principio de igualdad de los arts. 1.1 y 14 CE. Pero ello no significa que siempre se resuelva su aplicación en el marco del conflicto entre derechos, ya que, en ocasiones, se aplica a la hora de enjuiciar el equilibrio entre fines y medios de determinadas medidas del ordenamiento. En el caso en la STC 136/1999, de 20 de julio, conocida por haberse pronunciado sobre la condena a la mesa nacional de Herri Batasuna, el tribunal sostuvo que, si bien el principio de proporcionalidad no constituye canon de constitucionalidad autónomo, la desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo, puede dar lugar a un enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional cuando esa falta de proporción implica un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos que la Constitución garantiza (FFJJ 22 y 23).

Por tanto, no solo se define el principio de proporcionalidad y su uso en el juicio de constitucionalidad de forma ajena a la jurisprudencia precedente, sino que además se hace una afirmación para excluir su aplicación con la que no es posible estar de acuerdo, a poco que se entienda cual es el contexto en el que se decreta, en España, y en el resto de los países de nuestro entorno más cercano, el estado de emergencia constitucional.

En suma, afirma la sentencia que el principio de proporcionalidad no es pauta adecuada para enjuiciar la validez jurídica de la decisión relativa a la prórroga sino el de

«razonable adecuación a las circunstancias del caso concreto» [FJ 8 D)]. De nuevo una expresión plasmada apodícticamente en la sentencia sin respaldo argumentativo alguno. A mi juicio, precisamente, la adecuación de medios afines, es siempre un análisis de proporcionalidad. En esa línea emplea este parámetro el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sentencias como las que resuelven el asunto *Waite y Kennedy c. Alemania*, de 18 de febrero de 1999; *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia*, de 27 de junio de 2000, o *X y Otros c. Austria*, de 19 de febrero de 2013.

d) La ausencia de lógica interna de la propia sentencia.

Considero que la sentencia de la mayoría carece de lógica en su planteamiento interno porque disocia el análisis de la prórroga de seis meses y el del modelo de cogobernanza, al abordar en primer lugar la cuestión de la prórroga, cuando la inconstitucionalidad de la extensión de esta se basa, precisamente, en la elección del modelo de cogobernanza.

La sentencia afirma que «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, cuando iban a ser aplicadas y por cuanto tiempo serían efectivas en unas partes y otras de todo el territorio nacional al que el estado de alarma se extendió» [FJ 8 E)]. Y concluye el argumento afirmando que no es la duración de la prórroga por sí sola la que merece censura constitucional «sino el carácter no razonable o infundado, visto el acuerdo parlamentario en su conjunto, de la decisión por la que se fijó el plazo» [FJ 8 E)].

Así, la sentencia radica la inconstitucionalidad de la prórroga en que esta no venía conectada con la aplicación directa de las medidas que fueran a regir durante el periodo autorizado, toda vez que no era el Gobierno, en cuanto autoridad competente para la gestión del estado de alarma, el que iba a llevarlos a cabo por la delegación que había sido acordada. En suma, parece concluirse que la inconstitucionalidad de la prórroga no está en el periodo de tiempo en sí, sino en que el modelo de prórroga más o menos larga incluye un sistema de adopción de medidas completamente descentralizado, y es este modelo el que hace devenir irrazonable la excesiva duración de la prórroga.

Si es así, entonces ha de concluirse que el análisis de constitucionalidad debió plantearse en otro orden lógico, examinándose primero si la atribución de funciones a las comunidades autónomas, para la adopción de medidas concretas dentro del marco previsto en el decreto, respetaba el marco constitucional. Si la conclusión hubiera sido positiva, el juicio de constitucionalidad sobre el plazo de la prórroga hubiera tenido que ser también necesariamente positivo. Pudiera pensarse que el tribunal habría dado por buena una prórroga de seis meses, si en el decreto se hubiera optado por un sistema centralizado de adopción de medidas concretas aplicables a todo el territorio nacional por igual.

II. El juicio positivo sobre la constitucionalidad de las disposiciones y decisiones impugnadas.

a) Respecto del alcance de las medidas previstas en el decreto e impugnadas por los recurrentes.

Me remito, aquí al voto particular que pronuncié en relación con la STC 148/2021, insistiendo en el hecho de que la presente sentencia realiza una definición del principio de proporcionalidad que no identifico en los precedentes jurisprudenciales y que no comparto. A todo ello he hecho previamente referencia. Comparto, eso sí, la conclusión alcanzada y creo que hubiera sido posible llegar a la misma desde el juicio de proporcionalidad que habitualmente realiza este tribunal, lo que habría evitado los razonamientos circulares presentes en los fundamentos citados.

b) Respecto de la designación de las autoridades competentes delegadas.

El modelo de gobernanza definido en los Reales Decretos 926/2020 y 956/2020 es enjuiciado en el fundamento jurídico 10 de la sentencia refiriéndose a la «designación de las autoridades competentes delegadas», para llegar a la conclusión de que la delegación *in genere* a los presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades con Estatuto de autonomía como autoridades competentes delegadas es inconstitucional. Sintéticamente expuestas las razones son tres: (i) el art. 7 LOAES no prevé la delegación genérica efectuada en el decreto; (ii) el delegante debió establecer criterios o instrucciones generales para que el delegado pudiera aplicar las medidas, así como mecanismos de control y valoración final de lo actuado; (iii) tanto el Gobierno como el Congreso ven modificadas sus posiciones constitucionales en relación con la situación de excepcionalidad constitucional.

A mi juicio la argumentación del tribunal obvia un elemento fundamental para formular su juicio: el desarrollo del Estado autonómico posterior al año 1981, en que se aprueba la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. No puede obviarse el hecho de que, en el momento en que se aprobó esta ley, solo estaban vigentes la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco; la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, y la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. Es decir, el estado autonómico tal y como lo conocemos en la actualidad, no existía, ni se había desarrollado en absoluto el modelo de reparto de competencias hoy presente, ni siquiera se había desarrollado jurisprudencialmente el modelo de reparto de funciones en el marco de la distribución de competencias previsto en el art. 149 CE.

No podemos imaginar qué razones tenía el legislador de 1981 cuando excluyó la posibilidad de delegación, a los presidentes de las comunidades autónomas, de las potestades atribuidas al Gobierno en el contexto de la declaración de un estado excepcional. Pero lo que seguro que no tenía presente, era la posibilidad de un modelo de descentralización territorial del poder como el que se ha desarrollado durante cuarenta años de vigencia del estado autonómico. Actualmente las competencias vinculadas, por ejemplo, a sanidad interior y exterior (véase, por todas, la STC 329/1994, de 15 de diciembre), a la definición de los horarios comerciales (por citar solo la más reciente, véase la STC 69/2018, de 21 de junio), a la definición de aforos en lugares públicos (STC 148/2020, de 1 de junio), están atribuidas en distinto grado a las comunidades autónomas con lo que la declaración de un estado de alarma puede suponer en la actualidad, aunque no estuviera así previsto en la LOAES, la recuperación por parte del gobierno del Estado de competencias cuyas facultades normativas completas o de desarrollo, y/o ejecutivas, estaban atribuidas ya por vía de asunción estatutaria, a las distintas comunidades autónomas.

Si la finalidad de la declaración de cualquier estado de urgencia es adoptar medias 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.

Dicho en otros términos, la LOAES prevé un modelo de gestión centralizada de los poderes de emergencia, y de la ausencia de una previsión de descentralización de esos poderes, basándose en la voluntad del legislador y desde una posición hermenéutica esencialmente originalista, deduce el tribunal la imposibilidad de proceder a tal descentralización. Pero una interpretación razonable de la LOAES, debiera haber optado por priorizar una interpretación actualizada, evolutiva, del modelo de reparto territorial del poder, incluyendo en ese marco los poderes de excepción, en lugar de deducir de una opción del legislador de 1981, que ignoraba la evolución posterior del modelo territorial abierto de la Constitución de 1978, la interpretación actual que deba darse no solo a la ley, sino a la Constitución y a todo el modelo de derecho constitucional de excepción. En síntesis, gracias al pronunciamiento del que disiento, en España se concreta un modelo

de derecho constitucional de excepción, aplicado por vez primera en la segunda década del siglo XXI, pero ajeno al derecho constitucional desarrollado a lo largo de cuarenta años de vigencia de la Constitución.

Incluso aceptando la premisa inicial de la sentencia, esto es que el Estado tiene competencias para adoptar y controlar las medidas limitativas de derechos vinculadas a la declaración del Estado de alarma, el juicio formulado es absolutamente ajeno a cualquiera de los cánones que haya podido desarrollar el Tribunal Constitucional durante cuatro décadas, a la hora de valorar cualquier tipo de conflicto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Siendo fiel a su propia lógica, la sentencia debería haber analizado si el marco definido en el decreto impugnado agota las facultades normativas vinculadas a las medidas adoptadas y si podría haberse entendido que lo delegado era la mera ejecución concreta de las medidas marco. En ese caso, hubiera sido necesario valorar si la mera delegación de facultades de ejecución era o no posible. Y si, en tal caso, no estaríamos hablando de una delegación *in genere*, aparentemente proscrita, sino de una delegación de facultades ejecutivas en el marco del control de las mismas por parte de la autoridad delegante.

La sentencia ignora que España es un Estado autonómico tal y como se deriva del art. 2 CE, tanto en el canon aplicado para resolver la duda de constitucionalidad, como en la conclusión alcanzada. Y con ello, frente a lo que argumenta, pretende reforzar los poderes excepcionales del Gobierno, y profundiza en la situación de excepcionalidad constitucional sin ninguna necesidad. La declaración del estado de alarma, amparándose en lo previsto en el art. 116 CE activa un sistema de reorganización transitoria de los poderes del Estado, es cierto. Pero el orden competencial extraordinario vinculado a la declaración del estado excepcional está llamado a aplicarse de forma simultánea al sistema ordinario de reparto competencial, y esa simultaneidad puede llegar a dificultar el éxito de las medidas previstas para luchar, en este caso, contra la crisis sanitaria. Por esto, cuanto menor incidencia tenga el orden competencial extraordinario en el orden competencial ordinario, más sencillo puede ser volver a la normalidad constitucional una vez ejecutadas las medidas previstas en el Decreto de declaración del estado de alarma. Más sencillo y respetuoso con el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones que reconoce el art. 2 CE.

Volviendo de nuevo al análisis de medios afines, una vez que se identifica la finalidad de la declaración del estado de alarma, no se entiende por qué razón no sería posible que las medidas concretas de limitación de aforos, movilidad o presencia en espacios públicos destinadas a restringir al máximo los contactos interpersonales y evitar la propagación del virus, sean especificadas o ejecutadas por las comunidades autónomas que, en cualquier caso, son las que tienen asumidas las competencias vinculadas más estrechamente a la adopción de las medidas en cuestión, las que pueden controlar de forma más cercana la situación epidemiológica y las que mejor pueden definir las medidas específicas adecuadas a la idiosincrasia de su población. Finalmente, el modelo del derecho de excepción definido en la sentencia fuerza una recentralización del poder perfectamente evitable e innecesaria, y profundiza por tanto en la alteración del derecho constitucionalidad «ordinario». No concurre en esta posición un refuerzo del estado de derecho, por más que la sentencia considere que su argumentación sustenta ese refuerzo. El estado de derecho a preservar es el Estado de Derecho considerado en el momento y el contexto geográfico actuales. Y no el que se definiera en el año 1981, como si se tratase de un concepto estático y descontextualizado.

c) La valoración sobre la extensión de la prórroga.

Por último, la extensión de la prórroga a seis meses, debiera haber sido evaluada evitando toda consideración de oportunidad política y evitando la conexión del juicio de constitucionalidad con el contenido de las medidas adoptadas y su mayor o menor grado de delegación.

De la lectura de los arts. 116.2 CE, 1.2 y 6.2 LOAES se deriva con toda nitidez que no existe un límite determinado relativo al número de prórrogas de la declaración de

estado excepcional o a la duración específica de cada una de esas prórrogas. Se deduce de esta ausencia de previsión específica, que el estado de alarma podrá durar el tiempo que sea necesario hasta que las medidas previstas en la declaración consigan el retorno a la normalidad constitucional.

Como bien dice la sentencia, tras reconocer lo anterior, formular un juicio en abstracto sobre el tiempo de duración de la prórroga resulta difícil, ante la ausencia de un marco temporal máximo previsto en el bloque de constitucionalidad. Y, para concretar ese juicio, la sentencia acude a dos límites: que el tiempo determinado sea el estrictamente indispensable para asegurar el establecimiento de la normalidad y que sea proporcionado a los fines pretendidos con la proclamación. Pero la aplicación que se hace de estas pautas delimitadoras conduce, a mi juicio, a la solución contraria de la que dice pretender la sentencia. Si el objetivo declarado del razonamiento es asegurar la posición del poder legislativo y sus facultades de control respecto de la declaración gubernamental del estado de alarma, la argumentación desarrollada termina por restringir las facultades del Congreso para determinar su propio ámbito de actuación, en el marco de la vigencia del estado excepcional.

Si se considera que quien concede la prórroga y establece las condiciones de seguimiento, evaluación y control de la misma, es el mismo órgano llamado a intervenir en ese seguimiento, evaluación y control, no parece razonable apoyar la inconstitucionalidad de la extensión de la prórroga en el debilitamiento de las facultades de control parlamentario de su desarrollo. Debe, en cambio, respetarse la autonomía de la Cámara cuando decide con qué grado de intensidad y mediante qué fórmula intervendrá en el seguimiento de la declaración del estado de urgencia, y no asumir que está realizando una autorestricción de funciones de alcance inconstitucional. Entiendo que lo que hace la Cámara es definir su intervención en este marco, y no mutilarla indebidamente. El respeto al margen que la Constitución ofrece al Congreso, sin definir un límite temporal expresamente, exigía de la jurisdicción constitucional en este caso, una autocontención que no se ha dado, aproximándose el juicio realizado a una inadecuada valoración de oportunidad política. Y a esta conclusión me conduce también el recurso a las nociones de «prudencia» o de lo «estrictamente indispensable» en la argumentación de la sentencia. Las facultades de control de la Cámara respecto de la declaración del estado de alarma permanecen intactas a pesar de la extensión concedida a la prórroga, extensión decidida, tras el oportuno debate entre los grupos parlamentarios, por la mayoría del Congreso de los Diputados. A la cuestión de las facultades de control del Parlamento en el marco de la aplicación del art. 116 CE ya me referí en el voto particular a la sentencia 168/2021, al que ahora me remito.

En relación con esta cuestión me parece oportuna la cita a la decisión del *Conseil Constitutionnel* francés, de 6 de agosto de 2021, en que se valora la extensión temporal de una determinada medida (en este caso la obligatoriedad del *pass sanitaire* para acceder a determinados espacios públicos). Decía el *Conseil* que «28. Corresponde al legislador velar por la conciliación del objetivo constitucional de protección de la salud con el respeto de los derechos y libertades de todas las personas que residen en el territorio de la república. 29. [...] No corresponde al Consejo Constitucional, que no dispone de un poder general de apreciación y de decisión de la misma naturaleza que el del Parlamento, poner en tela de juicio la apreciación de este riesgo por parte del legislador, siempre que, como ocurre en este caso, esta apreciación no sea, a la luz del estado de los conocimientos, manifiestamente inadecuada a la luz de la situación actual».

Entiendo que este razonamiento es impecable y lo traigo al juicio actual: No corresponde al Tribunal Constitucional, que no dispone de un poder general de apreciación y de decisión de la misma naturaleza que el del Parlamento, poner en tela de juicio la apreciación del riesgo por parte del legislador, siempre que, a la luz del estado de los conocimientos, esta apreciación no sea manifiestamente inadecuada a la luz de la situación presente al momento de adoptar las medidas enjuiciadas. En el contexto de octubre de 2020, sin vacunas todavía, ante la previsión de que su desarrollo e

inoculación a la población se alargase hasta la primavera de 2021, como efectivamente sucedió, y asumida la necesidad de la vacunación de la población como condición para levantar las medidas adoptadas en el decreto impugnado, el examen de adecuación entre fines y medios, hubiera permitido declarar el ajuste constitucional de la prórroga de seis meses decidida por el Parlamento nacional.

El desarrollo del derecho constitucional de excepción es facultad, en primer término del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. La intervención coordinada del Legislativo y del Ejecutivo en el caso de la declaración de los sucesivos estados de alarma en nuestro país ha sido clara. Ha sido el Congreso, a propuesta del Ejecutivo, quien ha establecido el sistema de delegación de funciones y la duración de este modelo que no solo era inédito, sino que ha sido asumido por el Poder Ejecutivo y por la mayoría del Poder Legislativo, así como por la totalidad de las comunidades autónomas, directamente afectadas e implicadas en este modelo. Es difícil imaginar mayor grado de consenso en la situación política de los últimos años.

### III. Consideración final.

El tribunal, por deferencia al resto de los poderes de un Estado compuesto como es el nuestro, tiene que dejar un margen suficiente para la definición del modelo de derecho constitucional de excepción, habida cuenta de que el mismo fue definido en un momento histórico absolutamente superado, y en el marco de un modelo jurídico totalmente sobrepasado también. Para ello debería haber formulado una interpretación de la Constitución que ofreciera margen suficiente a los actores principales del modelo: poder legislativo y poder ejecutivo estatales y poderes ejecutivo y legislativo de las comunidades autónomas.

Los Estados, tal y como recuerda la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 5 de noviembre de 2020, asunto *Le Mailloux c. Francia*, tienen la obligación positiva de tomar las medidas necesarias para la protección de la vida de las personas sujetas a su jurisdicción, y en ese marco han de evaluarse las medidas adoptadas por cada Estado, también por las autoridades españolas, para responder a la crisis sanitaria del coronavirus. La sentencia a la que se opone este voto, obvia absolutamente que estamos dentro de este marco de enjuiciamiento y, acudiendo a valoraciones originalistas y sumamente formalistas, deja sin cobertura legal las medidas adoptadas, con un alto grado de consenso entre las distintas autoridades y poderes implicados. Y esto no solo resulta paradójico, sino que pone en tela de juicio la capacidad del propio tribunal para asumir su posición –y los límites intrínsecos de sus facultades interpretativas– y sus propias obligaciones positivas como parte integrante y fundamental del Estado que es.

En este sentido, emito mi voto particular.

Madrid, a veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.