

## JURISPRUDÈNCIA DESTACADA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**M. Àngels Arróniz Morera de la Vall**  
*Lletrada cap dels Serveis Jurídics*  
*Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*  
*angels.aroniz@cge.cat*

### 1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### 1.1. ESTAT D'ALARMA, ARTICLE 116 DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA I DRETS CONSTITUCIONALS

##### 1.1.1. *Sentència del Tribunal Constitucional 40/2020, del 30 d'abril*

Sentència relativa al recurs d'empara promogut per la Central Unitaria de Treballadores e Treballadoras (CUT) contra la Sentència 136/2020 de la Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, dictada en el procediment sobre el dret de reunió i contra la Resolució del 21 d'abril de 2020 de la Subdelegació del Govern de Pontevedra en relació amb la comunicació de la celebració d'una manifestació l'1 de maig de 2020 a Vigo.

Decisió: inadmissió a tràmit del recurs d'empara, adoptat amb caràcter urgent amb el vot de qualitat del president i amb tres vots en contra (que no es van materialitzar per escrit), el qual no ha estat publicat en el *Boletín Oficial del Estado*.

Es denuncia la vulneració del dret de reunió en llocs de trànsit públic (art. 21.1 de la Constitució espanyola [CE]) i, així mateix, del dret de manifestació amb relació a la llibertat sindical (art. 28 CE), si bé aquesta segona vulneració s'inadmet per no haver estat invocada dins el termini i en la forma escaient en la via judicial prèvia. Com a consideració preliminar, el Tribunal entén que l'assumpte té una transcendència constitucional especial perquè va més enllà del cas concret i planteja una qüestió jurídica amb una repercussió social o econòmica rellevant i general (Sentència del Tribunal Constitucional [STC] 155/2009, fonament jurídic [FJ] 2, supòsit g). Seguidament, posa de manifest que el cas enjudiciat és particular, atès que en l'anàlisi prèvia de la viabilitat del recurs ja és necessari efectuar el judici de ponderació que exigiria un futur pronunciament de fons. I això perquè la manifestació de l'1 de maig, commemorativa d'una determinada efemèride, no pot ser celebrada en una altra data, de manera que no existeix marge temporal que permeti retornar l'assumpte a l'autoritat competent perquè adopti una decisió diversa. En cas contrari, la concessió de mesures cautelars seria inviable i l'empara perdria l'essència i la finalitat del seu objecte.

Quant al paràmetre emprat, es recorda que el dret de reunió es pot limitar sempre que aquesta limitació es motivi expressament i específica i que tingui com a finalitat evitar una alteració de l'ordre públic amb perill per a les persones i els béns (art. 21.2 CE) o una pertorbació desproporcionada d'altres béns o drets protegits per la Constitució. Amb relació a aquesta exigència de la motivació, el Tribunal entén que és suficient la de la Sentència de la Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia del 28 d'abril de 2020, dictada en el procediment especial, preferent i sumari, previst en l'article 53.2 CE i en la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA) (art. 122), que, fins i tot, esmena l'ambigüitat de la decisió denegatòria prèvia de la Subdelegació del Govern. Respecte a l'ordre públic, s'argumenta que es tracta d'un concepte material, que s'ha d'entendre com a garantia del dret a la integritat física i a la salut de les persones. I, pel que fa a la proporcionalitat, es posa en relleu que els estats excepcionals permeten l'adopció de mesures restrictives de l'exercici dels drets, com ara la limitació de la circulació o la permanència de persones o vehicles en llocs determinats o la seva submissió a determinats requisits, sempre que hi hagi un equilibri lògic entre el sacrifici del dret i la finalitat perseguida amb la limitació.

En el cas examinat, el Tribunal considera que la limitació del dret de reunió té una finalitat legítima basada en els articles 15 CE (garantia de la integritat física de les persones) i 43 CE (protecció de la salut), intensament connectats entre si, sobretot pel que fa a les circumstàncies enjudiciades. En aquest sentit, la prohibició de celebrar la reunió manté una relació lògica i de necessitat evident amb l'objectiu que persegueix la interdicció: evitar la propagació d'una malaltia greu, el contagi massiu de la qual podria portar, a més, al col·lapse dels serveis públics sanitaris. Es preserven, doncs, els valors de la vida, la salut i la defensa d'un sistema d'assistència sanitari que disposa d'uns recursos que és necessari garantir adequadament. D'altra banda, els organitzadors de la reunió no aporten mesures específiques ni de protecció ni de control de la transmissió del virus (és a dir, addicionals a les de la normativa vigent sobre desplaçaments en vehicles particulars per a les activitats permeses), ni tampoc mesures destinades a compensar la previsible concentració d'automòbils que es podria produir si existís una resposta massiva a la convocatòria, com ara mesures de limitació d'assistents, de garantia de lliure trànsit de vehicles sanitaris i de retorn esglaonat dels participants. Així, atès l'itinerari marcat, l'opinió majoritària creu que és possible que es produeixi un col·lapse en la via principal de circulació automobilística de Vigo, cosa que limitaria l'accés a hospitals i la circulació d'ambulàncies, circumstància que cal tenir en compte també a l'hora de valorar la proporcionalitat de la limitació del dret en una situació d'alerta sanitària com la que ha motivat l'estat d'alarma. I, finalment, cal valorar, a més, l'alt impacte de la infecció de la COVID-19 a la ciutat esmentada en el moment de l'enjudiciament, que es pot incrementar exponencialment amb una concentració massiva de persones.

### 1.1.2. Sentència del Tribunal Constitucional 148/2021, del 14 de juliol

Sentència relativa al recurs d'inconstitucionalitat contra el Reial decret (RD) 463/2020, del 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19 (art. 7, 9, 10 i 11). S'impugnen també, per les mateixes raons i perquè aproven pròrrogues successives de l'estat d'alarma, els reials decrets 476/2020, del 27 de març, 487/2020, del 10 d'abril, i 492/2020, del 24 d'abril, i, així mateix, l'Ordre SND/298/2020, del 29 de març, per la qual s'estableixen mesures excepcionals en relació amb les vetlles i les cerimònies fúnebres per a limitar la propagació i el contagi per la COVID-19. Ponent: Pedro José González Trevijano Sánchez.

Acompanyen la Sentència cinc vots particulars, dels magistrats Juan José González Rivas, Andrés Ollero Tassara, Juan Antonio Xiol Ríos, Cándido Conde-Pumpido Tourón i la magistrada María Luisa Balaguer Callejón.

Decisió: estimació parcial del recurs d'inconstitucionalitat, ja que es declaren inconstitucionals i nuls els apartats 1, 3 i 5 de l'article 7 RD 463/2020 (per manca d'argumentació no s'examinen els apartats 2, 4 i 6, ni l'apartat 1 bis, introduït posteriorment) i els termes «modificar, ampliar o restringir» de l'apartat 6 de l'article 10, en la redacció donada per l'apartat 2 de l'article únic del RD 465/2020.

Pel que fa a l'Ordre SND/298/2020, el text de la Resolució recorda que, atès el seu caràcter reglamentari, no pot ser enjudiciada per la via del recurs d'inconstitucionalitat.

#### 1.1.2.1. Sobre les mesures limitatives del dret a la llibertat de circulació en espais i vies públiques de l'article 7 del Reial decret 463/2020

Es descarta que aquest precepte infringeixi l'article 17.1 CE (dret a la llibertat personal) perquè no priva les persones de la llibertat d'orientar, en el marc de les normes generals, la pròpia acció, ni impedeix o obstaculitza l'autodeterminació de la conducta lícita. També es descarta la vulneració de l'article 25 CE perquè la norma no té caràcter sancionador, repressiu o retributiu.

S'examina, doncs, el contingut de les mesures de l'article 7 RD 463/2020 (ap. 1, 3 i 5) des de la perspectiva de l'article 19.1 CE i el dret a elegir lliurement residència i a circular pel territori de l'Estat, per tal de dilucidar si aquestes mesures constitueixen una limitació del dret o una suspensió efectiva, partint de la base que tota suspensió és sempre una limitació però no tota limitació esdevé una suspensió. Tenint en compte això anterior, la Sentència conclou que una norma que prohibeix circular a totes les persones per qualsevol lloc i en qualsevol moment, llevat de casos considerats expressament com a justificats, constitueix una «privació» i una «cessació» del dret, per molt que sigui temporal i admeti excepcions. En altres paraules, perquè s'elimina la facultat individual de circular lliurement per les vies d'ús públic sense la necessitat de donar explicacions a l'autoritat, amb el risc, a més, de poder ser sancionat. Per tant, es declara que es tracta d'una «suspensió» *a radice* del dret, entesa com

un concepte material que es correspon amb una limitació d'«altíssima intensitat» que arriba a buidar el dret sense establir res. No s'estableixen, però, criteris per a determinar com es valora aquesta gradació de la limitació. L'argumentació es fa extensiva als drets dels articles 18 i 21.1 CE, l'exercici dels quals s'elimina també perquè no es poden mantenir reunions privades, per raons familiars o d'amistat, inclús en l'esfera domèstica.

Quant al dret fonamental a elegir lliurement la pròpia residència (art. 19.1 CE), el Tribunal aplica els mateixos raonaments anteriors per a constatar que també aquest dret resta suspès, atès que la persona no pot escollir la localització de la seva residència ni traslladar-la en qualsevol moment perquè s'imposa imperativament la restricció d'aquesta al lloc que tingui aquest caràcter habitual quan entri en vigor el Reial decret 463/2020.

La Sentència no declara, però, la inconstitucionalitat de les mesures examinades pel seu contingut material; ans al contrari, afirma que, atesa la gravetat de la situació de l'epidèmia, són necessàries, idònies i proporcionals per a preservar la salut i la seguretat ciutadanes. Ara bé, les considera inconstitucionals formalment per l'instrument jurídic a través del qual s'han adoptat. En efecte, argumenta que l'estat d'alarma no és el mecanisme adequat segons la Constitució (art. 116) i la Llei orgànica 4/1981, de l'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge (LOAES) (art. 4-12), per a suspendre drets fonamentals, i que, per contra, ho és la declaració de l'estat d'excepció, que gaudeix de més garanties (autorització parlamentària prèvia més el consegüent debat sotmès a la representació popular). No discuteix, doncs, el pressupòsit de fet que va fonamentar la declaració de l'estat d'alarma, però al·lega que, tot i que l'estat d'excepció està previst per a situacions polítiques, i no per a crisis sanitàries, s'ha de poder ampliar el seu ús en situacions com ara la pandèmia de la COVID-19, perquè el que importa són els efectes de la declaració d'aquests estats, i no les causes que els originen. Defensa, doncs, una interpretació evolutiva i integradora de la Constitució i de la legislació orgànica dels estats excepcionals que, més enllà del seu sentit original, permeti superar la distinció radical entre les circumstàncies habilitadores: «naturales o tecnológicas» per a l'alarma; polítiques o socials per a l'excepció. D'altra banda, al·ludeix al fet que, tot i que la causa inicial va ser una epidèmia, quan aquesta assoleix dimensions desconegudes i imprevisibles queda justificada la declaració d'un estat d'excepció, el qual pot legitimar mesures que impliquen una limitació radical o extrema dels drets fonamentals concernits. Així, entén que s'ha utilitzat l'estat d'alarma com a succedani del d'excepció, però sense sotmetre'l a l'autorització parlamentària prèvia «para limitar derechos sin decirlo» i amb menys condicionants de durada.

Es conclou que les constriccions extraordinàries de la llibertat de circulació pel territori nacional que van imposar els apartats 1, 3 i 5 de l'article 7 RD 463/2020, per bé que s'orienten a protegir valors i interessos constitucionalment rellevants i s'ajusten a les mesures recomanades per l'Organització Mundial de la Salut (OMS) (document *Actualización de la estrategia frente a la COVID-19*, del 14 d'abril de 2020), excedeixen l'abast que l'estat d'alarma reconeix a la Constitució i a la LOAES, a la qual remet l'article 116.1 CE.

Per contra, l'article 7 RD 463/2020 no vulnera els articles 6, 7, 21 i 23 CE ni en relació amb les reunions orgàniques de partits polítics, sindicats i associacions empresarials, ni en relació amb la celebració de reunions o manifestacions en la via pública, principalment perquè

el RD 463/2020 no preveu en cap moment la restricció d'aquests drets, que ni la Constitució ni la LOAES permeten exceptuar ni cancel·lar per raó del pluralisme polític i de la condició democràtica de l'Estat constitucional (art. 1.1 CE). Altrament, quant a les primeres (reunions de partits polítics, sindicats i associacions empresarials), es poden considerar incloses en activitats que permeten la circulació («prestación laboral, profesional o empresarial» o «cualquier otra actividad de análoga naturaleza»), alhora que poden tenir lloc per vies alternatives, com ara les telemàtiques. I respecte de les segones (reunions o manifestacions en la via pública), han estat les circumstàncies de la situació de pandèmia les que han dificultat en alt grau la seva realització, atès que algunes en concret no s'han autoritzat per tal de preservar la protecció de la vida, la integritat física i la salut dels participants (art. 15 i 43 CE).

#### 1.1.2.2. Sobre les mesures de contenció en l'àmbit educatiu i de la formació de l'article 9 del Reial decret 463/2020

S'interpreta que aquest precepte no suspèn el dret prestacional de l'article 27 CE, sinó el seu exercici amb caràcter presencial. Pel fet de tractar-se d'una limitació, i no d'una suspensió, s'aplica el judici de proporcionalitat i es conclou que la limitació és proporcional perquè: s'orienta a la preservació, defensa i restauració de la salut i, en darrer terme, de la vida; és adequada per a assolir aquesta finalitat (a més, s'adoptarà sempre que sigui possible), i no existeix la certesa que altres mesures menys incisives siguin suficientment eficaces.

#### 1.1.2.3. Sobre les mesures de contenció en l'àmbit de l'activitat comercial, els equipaments culturals, els establiments i les activitats recreatives, les activitats d'hostaleria i la restauració, i altres d'addicionals de l'article 10 del Reial decret 463/2020

S'analitzen totes les mesures des de la perspectiva del dret a la llibertat d'empresa (art. 38 CE) i, tot i que es diu que constitueixen una limitació «intensíssima» d'aquest dret, s'argumenta que no són inconstitucionals perquè no són desproporcionades. I, això, perquè no són generals per a les activitats empresarials, sinó limitades a certs àmbits d'actuació que constitueixen el seu objecte, com ara els locals i establiments minoristes, que no estan inclosos entre les nombroses excepcions previstes. Segons el Tribunal, es tracta de la imposició d'unes regles que, per la seva estructura i malgrat el seu amplíssim abast, responen més a una limitació intensa que no pas a una suspensió.

Nogensmenys, sí que es declara inconstitucional l'habilitació prevista en l'article 10.6 RD 463/2020, que permet al titular del departament ministerial «modificar», «ampliar» o «restringir» aquestes mesures previstes inicialment pel Consell de Ministres en el Reial decret impugnat, sense donar-ne compte al Congrés dels Diputats. La raó que al·lega la Sentència és que aquesta comunicació és obligatòria com a garantia de l'ordre polític i, per tant, no se'n pot prescindir en cap cas.

#### 1.1.2.4. Sobre les mesures de contenció en relació amb els llocs de culte i les cerimònies civils i religioses de l'article 11 del Reial decret 463/2020

En aquest cas, el Tribunal considera també que es tracta d'una limitació constitucional de caràcter no coactiu que no vulnera l'article 16.1 CE, ja que el que es pretén és condicionar l'assistència als llocs de culte i a les cerimònies religioses a l'adopció de mesures organitzatives que evitin aglomeracions i permetin mantenir una determinada distància entre els assistents. Es tracta, doncs, de normes generals, ordinàries o extraordinàries, que recauen en espais amb concurrència pública i que imposen exigències de seguretat, higiene o salubritat que no incideixen pròpiament en les llibertats que s'exerceixen en els dits espais. Addicionalment, es diu que les previsions del precepte tenen empara legal i són proporcionades a l'efecte de limitar la propagació de l'epidèmia.

#### 1.1.2.5. Sobre l'abast dels efectes de la Sentència

En aquest apartat s'insisteix en la idea que l'adopció d'un tipus d'estat excepcional obeeix més a les circumstàncies realment existents que no pas a la causa primera o originària d'aquestes. Així, l'opinió majoritària elabora una interpretació que s'anomena «integradora» i que legitima l'adopció de l'estat d'excepció en el cas enjudiciat (i no el d'alarma) sobre la base que la gravetat i l'extensió de l'epidèmia impossibiliten l'exercici normal de les institucions democràtiques, saturen els serveis sanitaris, no permeten mantenir amb normalitat les activitats educatives i de qualsevol altra naturalesa i, per tant, comporten una afectació greu de l'ordre públic constitucional (en un sentit ampli, comprensiu d'elements polítics i també del desenvolupament normal dels aspectes bàsics de la vida social i econòmica).

Seguidament, la Sentència declara que no es podran revisar els processos conclusos amb una sentència amb força de cosa jutjada (art. 161.1a CE i 40.1 de la Llei orgànica 2/1979, del 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional [LOTC]) ni les situacions decidides mitjançant actuacions administratives fermes (art. 9.3 CE), com tampoc cap altra situació jurídica generada per l'aplicació dels preceptes anul·lats. En canvi, estableix que sí que serà possible revisar els processos penals o contenciosos administratius referents a un procediment sancionador del qual, com a conseqüència de la nul·litat de la norma aplicada, resulti una reducció de la pena, una sanció o una exclusió, exempció o limitació de la responsabilitat (art. 40.1 *in fine* LOTC i 25.1 CE). A l'últim, s'assenyala que la Sentència no constitueix un títol per ella mateixa per a fonamentar reclamacions de responsabilitat patrimonial.

#### 1.1.2.6. Vots particulars

En termes generals, els vots, alguns de molt extensos i detallats, discrepen de la Sentència de la majoria en aspectes rellevants i se centren principalment (però no



exclusivament) en l'anàlisi de les mesures relatives a la llibertat de circulació *ex* article 19.1 CE que contenen els apartats 1, 3 i 5 de l'article 7 RD 463/2020. Una de les tesis principals en què coincideixen substancialment els vots és que la suspensió dels drets no és un concepte material o una evolució cap a una intensitat més gran de la limitació d'aquests drets. Així, la suspensió, que afecta els drets fonamentals que explicita l'article 55 CE, és una institució distinta de la limitació, fins i tot quan la limitació sigui tan intensa que impedeixi l'exercici del dret. Certament, la suspensió es produeix com a conseqüència d'una declaració formal de l'autoritat competent, que l'ha d'establir expressament, i no per la intensitat de les mesures limitatives que es puguin imposar a l'exercici del dret. De fet, entenen que comporta la cessació temporal de la norma que el consagra, la qual no té eficàcia ni produeix efectes en el territori en què està declarat l'estat de setge o d'excepció (el dret no existeix com a tal i només té l'abast que li atorguin les lleis orgàniques que regulin aquells estats d'emergència, a les quals remeten els articles 55.2 i 116 CE). Un dret suspès no es regiria per la seva configuració en la Constitució, per molt que la seva ordenació legislativa *ex* article 116.1 CE no incorri en una arbitrarietat. En canvi, quan s'estableixin límits a l'exercici dels drets fonamentals que delimitin el seu contingut essencial, aquests límits només són conformes a la Constitució si tenen com a finalitat salvaguardar altres valors o béns constitucionals (límits immanents) i respecten les exigències del principi de proporcionalitat. La diferència fonamental entre ambdues institucions (suspensió i limitació), que poden arribar a un resultat material similar (privació o buidament del contingut del dret), és, doncs, que en la limitació el precepte constitucional que garanteix el dret té eficàcia plena i es podrà enjudiciar la legitimitat de la restricció segons els paràmetres de la jurisprudència constitucional i, en particular, aplicant el judici de proporcionalitat. D'acord amb aquest raonament, la majoria dels vots particulars apliquen el judici de proporcionalitat a les mesures restrictives de l'article 7 RD 463/2020 i conclouen la seva constitucionalitat (val a dir que en algun dels vots es diu que en aquest àmbit de l'estat d'emergència el judici de proporcionalitat ha de tenir un abast més limitat, atès el control jurídic i no polític que correspon al Tribunal).

Una altra tesi contrària a l'opinió majoritària i sostinguda en general pels vots particulars és que cadascun dels estats d'emergència obeeix a una causa distinta que el provoca, és a dir, a un tipus de pressupòsit que habilita la seva adopció. Els estats d'alarma (art. 4 LOAES: catàstrofes naturals, accidents de gran magnitud, crisis sanitàries, paralització de serveis essencials i situacions de desproveïment) i d'excepció (art. 13 LOAES: alteració greu de l'ordre públic, entès com a seguretat ciutadana) van ser concebuts per a resoldre crisis de diferent naturalesa, no per a aplicar un estat o un altre segons la gravetat de la situació d'emergència i la classe de mesures requerides. Sobre aquesta qüestió, els vots sostenen que amb l'estat d'excepció les llibertats dels ciutadans es veuen més afectades, atès que la suspensió dels drets comporta la inaplicació de les seves garanties constitucionals. D'altra banda, en l'estat d'alarma els ciutadans coneixen per endavant en quina mesura els seus drets o les seves llibertats seran restringits, mentre que en el d'excepció aquestes limitacions depenen de decisions concretes dels agents de l'autoritat, als quals la norma atribueix un ampli marge de discrecionalitat. Ultra això, els vots efectuen altres crítiques, com ara que per a defensar

l'adopció de l'estat d'excepció s'ha de fer una interpretació massa extensiva del concepte d'*ordre públic*; o que la Sentència de la majoria aboca els poders públics a la utilització futura d'un instrument que comporta una evident disminució de les garanties constitucionals dels drets fonamentals, amb el perill que el Govern de l'Estat, autoritzat pel Congrés i davant la dificultat de determinar si les restriccions són o no una suspensió dels drets, opti per l'adopció de l'estat d'excepció, cosa que crearia un greu problema polític i sanitari en privar l'Estat de l'instrument més idoni per a fer front a una pandèmia. En aquest sentit, els vots dissidents recorden que les regles de l'estat d'excepció no constitueixen la via adequada per a resoldre situacions d'emergència que no tinguin la seva causa en una alteració greu de la seguretat ciutadana, que tinguin una durada superior a seixanta dies i que exigeixin adoptar mesures limitatives dels drets sense disminuir les seves garanties constitucionals.

D'altra banda, algun magistrat es planteja que la Sentència hauria d'haver valorat l'opció que l'autorització atorgada pel Congrés el 25 de març de 2020 per a prorrogar successivament l'estat d'alarma declarat pel Reial decret 463/2020, la qual requereix la mateixa majoria que la declaració de l'estat d'excepció que habilita per a la suspensió dels drets, hauria esmenat de fet el vici formal en què, segons la majoria, va incórrer el Govern quan no va optar per aquest darrer estat d'emergència.

Finalment, els vots són força coincidents a l'hora de criticar els arguments de la Sentència sobre l'abast dels efectes de la nul·litat dels preceptes impugnats, tot i que en comparteixen el resultat i, per tant, l'eficàcia *ex tunc* de les declaracions d'inconstitucionalitat.

### 1.1.3. Sentència del Tribunal Constitucional 183/2021, del 27 d'octubre

Sentència relativa al recurs d'inconstitucionalitat contra el RD 926/2020, del 25 d'octubre, pel qual es declara l'estat d'alarma per a contenir la propagació d'infeccions causades pel SARS-CoV-2 (ap. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 i 14 art. 2). S'impugna també la Resolució del 29 d'octubre de 2020 del Congrés dels Diputats, per la qual s'ordena la publicació de l'acord d'autorització de la pròrroga de l'estat d'alarma declarat pel RD 926/2020 (ap. 2, 4 i 5) i el RD 956/2020, del 3 de novembre, pel qual es prorroga l'estat d'alarma declarat pel RD 926/2020 (art. 2, disposició transitòria única i disposició final primera, ap. 1, 2 i 3). Ponent: Antonio Narváez Rodríguez.

Acompanyen la Sentència quatre vots particulars, dels magistrats Juan José González Rivas, Juan Antonio Xiol Ríos, Cándido Conde-Pumpido Tourón i la magistrada María Luisa Balaguer Callejón.

Decisió: estimació parcial del recurs d'inconstitucionalitat. Es declaren inconstitucionals i nuls:

a) Del RD 926/2020: els apartats 2 i 3 de l'article 2; l'apartat 2 de l'article 5; l'incís «delegada que correspongui» de l'apartat 2 de l'article 6; l'apartat 2 de l'article 7; l'incís «delegada corresponent» de l'article 8; els apartats 1 (llevat de l'incís final del paràgraf segon) i 2 (llevat del paràgraf primer) de l'article 8, i els articles 10 i 11.



b) De l'Acord del Ple del Congrés dels Diputats del 29 d'octubre de 2020: apartat 2; apartat 4, en la nova redacció donada als articles 9 (llevat de l'incís primer del paràgraf segon), 10 i 14 RD 926/2020 (només els incisos «cada dos mesos», del paràgraf primer, i «amb periodicitat mensual», del paràgraf segon), i apartat 5.

c) Del RD 956/2020: l'article 2, incís «[l]a pròrroga establerta en aquest Reial decret s'estendrà des de les 00:00 hores del dia 9 de novembre de 2020 fins a les 00:00 del dia 9 de maig de 2021»; la disposició transitòria única; els apartats 1 i 2 de la disposició final primera, que donen una nova redacció als articles 9 i 10 RD 926/2020 (llevat de l'incís primer del paràgraf segon de l'art. 9), i l'apartat 3 de la disposició final primera, que dona una nova redacció a l'article 14 RD 926/2020 (només els incisos «cada dos mesos», del paràgraf primer, i «amb periodicitat mensual», del paràgraf segon).

1.1.3.1. Sobre les mesures de l'article 5 del Reial decret 926/2020, limitatives del dret a la llibertat de circulació en espais i vies públiques entre les 23.00 i les 6.00 hores (anomenades «toque de queda»)

En general, l'opinió majoritària es remet a la doctrina anterior sobre la naturalesa i la regulació dels estats excepcionals en el bloc de la constitucionalitat (STC 148/2021), si bé s'omet tractar la diferenciació entre suspensió i limitació dels drets fonamentals perquè es considera directament que la mesura examinada és una limitació emparada per la llei. Així, s'entén que el dret no es buida de contingut perquè es restringeix a un període temporal que només ocupa set de les vint-i-quatre hores del dia, alhora que la restricció admet un seguit d'excepcions previstes en la norma. Seguidament, per a concloure que és constitucional s'aplica un breu judici de proporcionalitat (adequació, necessitat i proporcionalitat en sentit estricte) sota dues consideracions prèvies: d'una banda, que aquest judici no és abstracte, sinó que es projecta sobre unes regles amb una vigència temporal, adoptades en un supòsit de fet concret i no extrapolables, i, de l'altra, que en el cas examinat cal fer una aplicació prudent i modulada del test de proporcionalitat, ja que no es tracta del funcionament ordinari de l'Estat. Així mateix, s'introdueix la referència específica a la LOAES com a paràmetre de constitucionalitat i s'al·lega que aquesta mesura és reconduïble a una de les previstes en abstracte en la dita LOAES (art. 11a).

1.1.3.2. Sobre les mesures limitatives del dret d'entrada i sortida de persones en comunitats autònomes, ciutats amb estatut d'autonomia o àmbits territorials inferiors de l'article 6 del Reial decret 926/2020

Com en el supòsit anterior, el Tribunal entén que no es produeix una suspensió del dret perquè la totalitat de la població gaudeix de la llibertat de desplaçar-se dins de l'àmbit

territorial de la seva comunitat autònoma, ciutat autònoma o àmbit territorial inferior (llevat del període de 23.00 a 6.00 hores), a més que hi ha una sèrie d'activitats excloses de la limitació. És, doncs, una restricció molt intensa, però també supera el judici de proporcionalitat i és complementària de l'anterior.

1.1.3.3. Sobre les mesures limitatives de la permanència de grups i persones en espais públics i privats, que no pot ser de més de sis persones llevat que siguin convivents, segons l'article 7.1 del Reial decret 926/2020

D'entrada, en la Sentència es precisa que aquesta restricció no s'aplica a les reunions orgàniques de partits polítics, sindicats i associacions empresarials, que es troben entre les excepcions incloses en l'expressió «actividades laborales o institucionales» (art. 7.4 RD 926/2020), com no podia ser d'altra manera pel fet que són entitats que tenen rellevància constitucional (art. 6 i 7 CE). Igualment, s'aclareix que les reunions privades d'amics o familiars no es troben emparades pels articles 10, 17 i 21 CE, sinó pel dret a la llibertat de circulació en un sentit ampli. Finalment, es considera que la limitació és intensa però supera el test de la proporcionalitat i respecta l'equilibri entre el reconeixement que mereix la condició de la persona com a ésser social i la preservació de la salut pública.

1.1.3.4. Sobre les mesures limitatives de la permanència de persones en llocs de culte de l'article 8 del Reial decret 926/2020

Sobre aquesta qüestió, el Tribunal argumenta que la limitació d'aforaments i del nombre d'assistents afecta l'esfera externa del dret, però en cap cas l'exercici individual i privat de la llibertat religiosa de l'article 16 CE. Entén que el fet que no s'imposi un aforament concret, sinó que correspongui establir-lo en cada cas a l'autoritat competent, comporta que no es pugui fer un judici de proporcionalitat, el qual, en tot cas, s'hauria de fer sobre la decisió que adopti l'autoritat esmentada. Per aquest motiu, es rebutja la impugnació del precepte: perquè té caràcter preventiu i no es pot avançar un ús esbiaixat de la mesura que s'hi conté.

1.1.3.5. Sobre les mesures limitatives de reunions i manifestacions en llocs de trànsit públic de l'article 7.3 del Reial decret 926/2020

Segons la Sentència, es tracta d'un dret que, d'acord amb la seva regulació orgànica, es pot limitar en situacions de normalitat per a preservar altres drets o béns constitucionals, com ara la protecció de la salut. El fet que en una situació excepcional de pandèmia es pugui restringir, condicionar o prohibir si els promotors no ofereixen mesures que garanteixin la distància necessària per a impedir contagis, té, doncs, empara legal. Altrament, es recorda

que la norma conté una cautela addicional i una restricció de caràcter abstracte, que haurà de concretar cas per cas l'autoritat governativa competent en atenció als riscos de propagació de l'epidèmia en curs. Des d'aquesta perspectiva, es considera que el precepte és constitucional ja que no es pot fer una declaració preventiva.

#### 1.1.3.6. Sobre la durada de la pròrroga de l'estat d'alarma

Quant a la impugnació de la pròrroga de sis mesos (des de les 00.00 hores del 9 de novembre de 2020 fins a les 00.00 hores del 9 de maig de 2021) sol·licitada pel Govern el 27 d'octubre i autoritzada pel Congrés dels Diputats el 29 del mateix mes, el Tribunal rebutja la invocació dels articles 1.1, 23.1 i 66 CE i conclou que aquella és inconstitucional per les raons que s'hi exposen a continuació molt breument. Amb caràcter previ, però, puntualitza que no es tracta d'aplicar un judici de proporcionalitat (no hi ha una tensió recíproca entre béns reconeguts igualment en la Constitució), sinó de valorar si la pròrroga obeeix a un criteri raonable d'adequació del període de prolongació de l'estat d'alarma a les circumstàncies del cas concret. I també que, atès que en el bloc de la constitucionalitat no hi ha un límit temporal per a la dita pròrroga, correspon a la cambra parlamentària la responsabilitat constitucional de controlar-ne la durada. En aquest sentit, es critica que l'autorització del Congrés dels Diputats no inclou cap motivació expressa ni arguments addicionals als que estableix el Govern, ni tampoc argumenta el lapse de temps que considera indispensable entre l'inici de la pròrroga i l'eventual reconsideració parlamentària del manteniment o no de l'estat d'alarma prorrogat, amb quin abast i en quines condicions. Per tant, la cambra no preveu una prudent reconsideració periòdica de la pròrroga.

Quant a les raons principals que fonamenten la decisió de l'opinió majoritària, la Sentència entén que la pròrroga no està connectada a unes mesures concretes que hagin de regir durant el període de sis mesos autoritzat, des del moment que no és el Govern de l'Estat, com a autoritat competent per a la gestió de l'estat d'alarma, qui les durà a terme. Al contrari, atesa la delegació acordada, correspondran a les autoritats autonòmiques competents les facultats per a determinar les mesures previstes en els articles 5-8 del Reial decret 926/2020, les quals podran «flexibilitzar», «modular» i «suspènre» (i també «reactivar»). En altres paraules, el Reial decret llei atribueix a unes instàncies no parlamentàries un seguit de potestats que corresponen al Congrés dels Diputats, el qual ha autoritzat una pròrroga amb un grau i un abast no definits, sense fonament discernible i en detriment del seu paper com a òrgan de control i supervisió de l'estat excepcional de crisi. Com a conseqüència de la inconstitucionalitat de la pròrroga (ap. 2 de l'Acord del Congrés dels Diputats i art. 2.1 RD 956/2020) i per connexió, esdevenen també inconstitucionals la sol·licitud de compareixença del president del Govern davant la cambra baixa cada dos mesos, la del ministre de Sanitat davant la Comissió Parlamentària de Sanitat i Consum, i la potestat de la conferència de presidents autonòmics per a formular al Govern una proposta d'aixecament de l'estat d'alarma, amb l'acord favorable previ del Consell Interterritorial de Salut en vista dels indicadors sanitaris, socials i econòmics (art. 14

RD 956/2020). Per contra, la Sentència no declara inconstitucionals els preceptes que regulen la rendició de comptes del Govern davant el Congrés dels Diputats, atès que s'ha d'interpretar que la seva realització cada dos mesos no és obstacle perquè es facin altres compareixences i es preservin els mecanismes ordinaris de control de la cambra sobre el Govern, els quals pot estendre sobre tot el que consideri oportú (art. 109-111 CE i 202-203 RCD).

#### 1.1.3.7. Sobre la designació d'autoritats competents delegades

L'opinió de la majoria rebutja que es vulneri la seguretat jurídica (art. 9.3 CE) perquè entén que aquest principi constitucional no imposa l'aplicació de mesures uniformes i que la norma objecte de recurs determina l'àmbit territorial d'aplicació de l'estat d'alarma (tot el territori de l'Estat). Ara bé, estima la impugnació perquè amb la delegació acordada amb els presidents autonòmics (i de les ciutats autònomes) de les facultats per a flexibilitzar, modular i suspendre (i, si escau, reactivar) les mesures limitatives de drets fonamentals dels articles 5-8 del Reial decret 926/2020, tant durant l'estat d'alarma inicial (a excepció de la restricció de la llibertat de circulació en horari nocturn) com durant la pròrroga (ja sense cap excepció), es manleva al Govern estatal la posició institucional que li correspon per a establir els criteris i les instruccions generals d'aplicació de les mesures aprovades. Així mateix, afirma que el Congrés dels Diputats també resulta privat de la seva potestat, ni suprimible ni irrenunciable, per a fiscalitzar i supervisar l'actuació de les autoritats governatives durant la pròrroga acordada; privació que no resulta esmenada per la compareixença del Govern i del titular ministerial, que no són els òrgans que apliquen i gestionen directament les mesures. Fins i tot, interpreta que la reactivació de les mesures després de suspeses equivaldria a una nova pròrroga que no seria objecte de control per la cambra. En definitiva, el Tribunal al·lega que es cancel·la el règim de control, que, en garantia dels drets dels ciutadans, correspon al Congrés dels Diputats al servei d'una opinió pública activa i vigilant, el qual no el pot defugir durant un estat constitucional de crisi.

#### 1.1.3.8. Vots particulars

En conjunt i a tall de síntesi, els vots particulars rebutgen gran part de la lògica del discurs i dels arguments de la Sentència de la majoria i se centren principalment en els aspectes de la durada de la pròrroga i la delegació de l'aplicació de les mesures a les autoritats autonòmiques. A més, alguns vots, atès que l'opinió majoritària manté la doctrina de la STC 148/2021 sobre la distinció dels estats d'excepció no per les causes sinó per les mesures adoptades i el respecte al concepte material de «limitación» dels drets com a restricció intensa que no arriba a la seva «suspensión», incorporen novament i sintètica les crítiques a aquesta doctrina i posen en relleu que el Tribunal ha intentat matisar-la, sense gaire èxit i amb arguments contradictoris que no justifiquen el canvi de paradigma que es pretén.

Així, d'una banda, a diferència de la STC 148/2021, que va aplicar només els articles 55 i 116 CE per a examinar el Decret llei, ara el Tribunal invoca la LOAES com a paràmetre directe de constitucionalitat; i, de l'altra, admet la constitucionalitat d'una mesura com el «toque de queda», del qual es diu que és una restricció d'abast general que té una intensitat altíssima, però aquestes són precisament les notes que va emprar en la STC 148/2021 per a concloure que el dret a la llibertat de circulació s'havia suspès, i ho fa sobre l'única base que el confinament domiciliari té lloc només durant les hores de l'espai nocturn. Els vots destaquen, a més, que l'opinió majoritària no du a terme una aplicació correcta del principi de proporcionalitat, ja que, entre altres mancances, no efectua la ponderació dels drets que es troben en col·lisió per a poder decidir la legitimitat de la restricció de la mobilitat nocturna i dilucidar quin és el prevalent, sobretot pel que fa a la invocació del dret a la vida i a la integritat física (i a la salut), de referència ineludible, al qual cal assignar, en el cas concret i en abstracte, una afectació de grau màxim.

Finalment, amb relació a les previsions considerades inconstitucionals (mesures i durada de la pròrroga), els vots critiquen que la Sentència no doni cap pauta objectiva, de manera que no és possible deduir quines serien les alternatives constitucionalment legítimes, raó per la qual el legislador no té una guia clara per a fer front en el futur a situacions equivalents. En definitiva, entenen que l'opinió majoritària intenta establir un model centralista del dret d'excepció, gradualista i basat en la construcció decisionista del concepte de *suspensió dels drets fonamentals*, que no s'ajusta ni a l'estat autonòmic, ni al bloc de la constitucionalitat (art. 55 i 116 CE i LOAES), ni al dret internacional dels drets humans.

Quant a la durada de la pròrroga de l'estat d'alarma, entre les crítiques que suscita la Sentència als vots particulars, que són també substancialment coincidents, es recorda que el bloc de la constitucionalitat no imposa un termini màxim o curt per al seu establiment i que, si bé terminis més breus permetrien una major revisió de la situació i de la seva necessitat per part del Congrés dels Diputats en vista de les circumstàncies concurrents, la pròrroga no és inconstitucional perquè s'estableixi per a sis mesos, tenint en compte que, atesa la conjuntura fàctica de l'evolució de la pandèmia (expansió del virus a la tardor i l'hivern, increment de la pressió assistencial, incertesa dels efectes de la vacunació, etc.), es tracta d'una durada raonable i ajustada al principi de proporcionalitat. D'altra banda, es recorda que el Parlament té instruments de fiscalització suficients durant la vigència de l'estat d'alarma per a controlar la legitimitat de la seva prolongació (els règims extraordinari i ordinari de control són acumulatius) i que el termini no és rígid, ja que si la situació de crisi desapareix, la desactivació de l'estat d'alarma ha de ser automàtica, en aplicació dels principis de proporcionalitat i necessitat. Igualment, s'al·lega que, en tot cas, el fet que la cambra (que és la que té el poder de decisió) assumeixi les raons del Govern per a autoritzar la pròrroga (el qual només té la facultat de sol·licitar-la) és una opció tan vàlida com oposar-s'hi o afegir arguments propis, de manera que no es pot concloure que el Congrés no hagi dut a terme el control que li correspon ni que hagi fet una autorestricció de les seves funcions institucionals (de fet, així ho avala el mateix debat parlamentari que va propiciar l'assumpció de la pròrroga per part de la majoria parlamentària). Finalment, no es pot entendre que una aplicació desigual de les mesures adoptades (per la delegació acordada) equivalgui a una renovació total o parcial de l'estat d'alarma que defugui el control parlamentari.

Respecte a la delegació als presidents autonòmics de l'aplicació de les mesures restrictives, els vots també s'aparten de l'opinió majoritària, si bé amb arguments diferents: hi ha qui entén que el Reial decret no transfereix la titularitat atribuïda de competències, sinó que és una mera delegació que es pot revocar i respecte a la qual el Govern manté els controls que li corresponen (en altres estats d'alarma previs també es van delegar competències en diverses autoritats estatals), i hi ha qui considera que es tracta d'una delegació impròpia duta a terme per una norma amb rang de llei (no una delegació pròpia de caràcter administratiu), en concret per la mateixa LOAES (art. 7), la qual atribueix al president de la comunitat autònoma el caràcter d'autoritat competent, que decideix amb competència pròpia dins del marc del reial decret declaratiu de l'estat d'alarma. Això anterior obre la possibilitat que els seus actes siguin impugnables davant la jurisdicció contenciosa administrativa, sens perjudici de la resta de procediments de control o d'impugnació que deriven de la declaració de l'estat d'alarma. Des d'una altra perspectiva, algunes opinions dissidents recorden que la Sentència de la majoria fa una lectura del dret constitucional d'excepció completament aliena al model autonòmic. Consideren que s'ha oblidat que des de l'any 1981, quan es va aprovar la LOAES, l'estat de les autonomies ha evolucionat de tal manera que actualment són les comunitats autònomes les que constitucionalment i estatutària tenen assignades les competències sobre sanitat, serveis socials i protecció civil (incloent-hi els horaris comercials i la definició d'aforaments en llocs públics). Per tant, l'opció per un sistema de gestió de l'estat d'alarma mitjançant la codecisió i la cogovernança no només és més legítima constitucionalment perquè no menysté el principi d'autonomia ni els poders institucionals autonòmics i és perfectament compatible amb el disseny que fa el bloc de la constitucionalitat de l'estat d'alarma, sinó perquè és la més pràctica i eficaç en la lluita prioritària contra la pandèmia. És més, defensen que com menor incidència tingui l'ordre competencial excepcional en l'ordre competencial ordinari, més senzill serà el retorn a la normalitat constitucional. A l'últim, entenen que és evident que no significa un desapoderament del Congrés dels Diputats de les funcions de control que li pertoquen.

#### *1.1.4. Sentència del Tribunal Constitucional 185/2021, del 28 d'octubre*

Dictada en un conflicte positiu de competència plantejat pel Govern de l'Estat en relació amb el Decret 87/2020, del 9 de desembre, del president, pel qual s'estableix el tancament perimetral de la Comunitat Autònoma de Canàries, en aplicació del Reial decret 926/2020, del 25 d'octubre, pel qual es declara l'estat d'alarma, per a contenir la propagació d'infeccions causades pel SARS-CoV-2. Ponent: Santiago Martínez-Vares García.

Decisió: es declara extingit, per desaparició sobrevinguda, l'objecte del conflicte positiu de competència plantejat contra els apartats segon, tercer, quart, vuitè, novè i l'annex del Decret 87/2020, ja esmentat.

El Decret 87/2020 fixava un règim restrictiu d'entrada de persones en el territori autonòmic canari durant l'estat d'alarma que no resultava aplicable als desplaçaments degudament justificats en la mateixa norma reglamentària o als passatgers que se sotmetessin



als controls sanitaris indicats en aquesta. L'objecte del procés era determinar l'autoritat competent per a establir el règim de control sanitari exigible als passatgers que entraven a les illes Canàries per via aèria o marítima procedents de fora del territori de l'Estat, en el marc de la normativa, estatal i autonòmica, vigent en la matèria. Ara bé, el Decret esmentat va ser suspès pel president del Govern de Canàries (Decret 93/2020, del 22 de desembre) en vista de la suspensió dels preceptes objecte d'aquest conflicte per la jurisdicció constitucional i, alhora, tenia una vigència temporal, incloent-hi les seves pròrrogues, ja que no podia anar més enllà de la durada de l'estat d'alarma, el qual va finalitzar a les 00.00 hores del dia 9 de maig de 2021 (art. 2 RD 956/2020, del 3 de novembre). Per tant, en el moment de dictar la Sentència, les disposicions impugnades ja no estaven vigents ni eren aplicables, ni tampoc van ser substituïdes per altres normes autonòmiques que reguessin la mateixa qüestió o plantejessin els mateixos problemes competencials, raó per la qual el Tribunal considera que la disputa per la titularitat competencial no subsisteix i conclou la pèrdua sobrevinguda de l'objecte del conflicte, en aplicació de la doctrina constitucional consolidada en la matèria.

## 2. CONGRÉS DELS DIPUTATS I ARTICLE 23.2 DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA

### 2.1. SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 168/2021, DEL 5 D'OCTUBRE

Sentència relativa al recurs d'empara (advocat en el Ple) núm. 2109-2020, interposat per cinquanta-dos diputats i diputades del Grup Parlamentari Vox al Congrés dels Diputats contra la decisió de la mesa d'aquesta cambra parlamentària del 19 de març de 2020, que va acordar la suspensió, des de la data esmentada, del còmput dels terminis reglamentaris que afectaven les iniciatives que es trobessin en tramitació en la cambra esmentada fins que la mesa aixequés aquesta suspensió, així com la suspensió dels terminis administratius i de prescripció i caducitat dels procediments administratius del Congrés dels Diputats des del dia de l'entrada en vigor del Reial decret 463/2020, del 14 de març, pel qual va ser declarat l'estat d'alarma per a la gestió de la crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, en els termes establerts per les disposicions addicionals tercera i quarta d'aquesta darrera disposició, així com contra l'Acord del 21 d'abril de 2020 de la mateixa mesa parlamentària, que va desestimar la sol·licitud de reconsideració formulada pel Grup Parlamentari Vox contra la decisió anterior. Ponent: Antonio Narváez Rodríguez.

Acompanyen la Sentència tres vots particulars, dels magistrats Juan José González Rivas i Cándido Conde-Pumpido Tourón i de la magistrada María Luisa Balaguer Callejón, als quals s'adhereix el magistrat Juan Antonio Xiol Ríos.

Decisió: s'estima el recurs d'empara i, d'acord amb això, es declara vulnerat el dret fonamental de participació política (art. 23 CE). Així mateix, s'acorda restablir als diputats i les diputades el seu dret i, amb aquesta finalitat, declarar la nul·litat del primer dels acords de la Mesa del Congrés dels Diputats del 19 de març de 2020, que disposava: «La Mesa del Congreso de los Diputados, el día 19 de marzo de 2020, ha acordado suspender desde el

día 19 de marzo el cómputo de los plazos reglamentarios que afectan las iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión». I, a l'últim, declara la nul·litat de l'Acord de la Mesa del Congrés dels Diputats del 21 d'abril de 2020, que va desestimar la sol·licitud de reconsideració presentada pel Grup Parlamentari Vox en el Congrés dels Diputats contra l'acord anterior.

### 2.1.1. *Sobre la transcendència especial del recurs d'empara*

El Tribunal admet el recurs perquè planteja una qüestió jurídica amb una repercussió social i política rellevant i general i, a més, perquè li ofereix la possibilitat de pronunciar-se per primera vegada sobre el dret de participació política dels representants parlamentaris en el curs d'una situació excepcional d'estat d'alarma; en concret, quant a la seva funció de control (al costat del Senat) i d'exigència en exclusiva de responsabilitat política de l'actuació del Govern durant aquell estat.

### 2.1.2. *Sobre la violació del dret de l'article 23.2 de la Constitució espanyola*

D'entrada, la Sentència recorda que la declaració de l'estat excepcional d'alarma (com la de qualsevol dels altres dos estats excepcionals) no pot en cap cas interrompre el funcionament dels poders constitucionals de l'Estat i, en conseqüència, tampoc el de les Corts Generals (art. 116.5 CE). Argumenta que no pot quedar, doncs, paralitzada o suspesa transitòriament una de les funcions essencials del poder legislatiu que integra el *ius in officium* dels representants parlamentaris, la del «control político» dels actes que el Govern pugui adoptar i aplicar durant el període de vigència de l'estat d'alarma, ni tan sols per pròpia iniciativa d'algun dels òrgans interns de la cambra, ja que el Congrés dels Diputats té la responsabilitat exclusiva en el disseny constitucional de l'estat de dret. Per tant, mentre duri l'estat d'alarma, no es pot privar els diputats i les diputades del seu dret a exercir aquesta funció de control i d'exigència, i, si escau, de responsabilitat. Quant a l'abast de la dita funció, ha de poder comprendre qualsevol aspecte connectat, directament o indirecta, amb el succés o la situació que va ser pressupòsit de fet de la declaració formal dels estats excepcionals, però també tots aquells altres supòsits en què no existeixi tal connexió però que exigeixin aquell control i aquella responsabilitat política respecte de decisions, iniciatives o actuacions que emprengui el Govern durant la vigència dels estats esmentats. Precisament per a preservar i facilitar l'exercici d'aquest dret dels representants parlamentaris en tota la seva intensitat, el qual salvaguarda l'equilibri de poders que és propi de l'estat de dret i és encara més necessari quan està vigent un estat excepcional, el Congrés disposa de l'autonomia reconeguda (art. 72 CE) per a habilitar els mitjans personals i materials necessaris per tal que aquella funció no cessi.

El Tribunal centra l'objecte del recurs d'empara només en la decisió de la Mesa del Congrés dels Diputats de suspendre el còmput dels terminis de les iniciatives parlamentàries i critica que

aquesta suspensió afectava tant les iniciatives que ja havien tingut entrada en la Cambra com també les que en les dates successives anessin a accedir al registre presencial o telemàtic instal·lat al Congrés, sense cap excepció, i que, a més, no tenia una data concreta de finalització, sinó que el temps de durada era indeterminat (*sine die*) fins que la mateixa Mesa ordenés el seu aixecament, discrecionalment i sense establir uns criteris mínims. Segons això anterior, el Tribunal entén que la dita decisió no oferia una possibilitat mínima de limitar el marge temporal d'aquella suspensió i que, *de facto*, impossibilitava totalment l'exercici del dret de participació política dels membres de la cambra i el control de l'acció política del Govern i de l'exigència de responsabilitat política per part del Congrés (art. 66.2 i 108 CE). Per aquest motiu, la Sentència de la majoria rebutja l'aplicació del test de la proporcionalitat com a cànon d'enjudiciament del recurs perquè no es tracta d'una limitació del dret fonamental de l'article 23.2 CE que es pugui contrastar amb la preservació d'altres valors constitucionals (la vida i la salut dels diputats i les diputades), sinó d'una veritable suspensió d'aquell dret. Igualment, tot i que considera que és evident que preservar la vida i la salut dels parlamentaris i del personal del Congrés és una finalitat legítima, aquesta es podia assolir mitjançant solucions alternatives menys perjudicials, com ara l'ús de les noves tecnologies, que no requereixen la presència física a la seu de la cambra, o la pròrroga del còmput dels terminis però sense paraitzar els treballs parlamentaris (art. 91.1 RCD).

Així mateix, el Tribunal entén que el fet que, a la pràctica, la durada d'aquella interrupció fos breu (la suspensió es va fer efectiva entre el 19 de març i el 13 d'abril de 2020, data en què l'Acord de la Mesa del dia 7 d'abril anterior la va aixecar) no impedeix la conclusió anterior, ja que, tot i ser temporal, tenia una vocació de generalitat i afectava totes les iniciatives que els parlamentaris recurrents haguessin registrat per a la seva tramitació i resolució. Igualment, el Tribunal constata que la cambra, a criteri discrecional dels seus òrgans, va dur a terme una matisada activitat parlamentària durant el període de suspensió (aprovació de normativa, compareixences del president del Govern, del ministre de Sanitat o d'altres alts càrrecs, reunions de portaveus, etc.) relacionada només amb la pandèmia del coronavirus i la gestió d'aquesta per part del Govern, de manera que no va atendre les iniciatives presentades pels recurrents sobre altres qüestions d'interès general, no necessàriament referides a la crisi sanitària, en exercici de la tasca de control polític pròpia dels grups parlamentaris o dels diputats i les diputades de la Cambra, especialment dels que pertanyen a la minoria.

En definitiva, la Sentència conclou que la decisió de suspendre la tramitació de tota l'activitat parlamentària va afectar el contingut essencial del *ius in officium* dels diputats recurrents en empara, atès que va paraitzar temporalment i indefinida la tramitació de qualssevol iniciatives que aquells poguessin registrar al Congrés (de manera primordial, les de funció de control al Govern) fins que no s'aprovés una nova resolució que decidís aixecar la suspensió.

### 2.1.3. Vots particulars

Els vots particulars susciten temes de caràcter formal o metodològic i substantiu o material. En el primer cas, es critica que la Sentència faci una anàlisi abstracta de la constitucionalitat de

la decisió de la Mesa del Congrés del 19 de març de 2020 a partir dels articles 66, 108 i 116 CE, que no són aplicables en el context d'un recurs d'empara, en lloc d'una anàlisi de si s'ha produït efectivament una lesió concreta del dret fonamental concernit. I, en el segon, les opinions dissidents, basant-se en l'aplicació del judici de proporcionalitat, coincideixen en termes generals que la limitació del dret de participació política (art. 23.2 CE) no va ser absoluta ni va constituir una suspensió del dret, sinó que va ser una restricció ponderada i modulada proporcionalment amb la finalitat de preservar altres objectius públics prioritaris, com ara la integritat física, la salut i la vida dels diputats i les diputades i del personal de les cambres, i el funcionament eficaç del sistema sanitari (art. 15 i 43 CE), i més tenint en compte que la cambra ja havia patit els efectes d'un focus de contagi. En síntesi, entenen que, en una situació extraordinàriament greu i de gran incertesa, es tractava de preservar transitòriament l'activitat parlamentària mentre s'anaven adoptant altres mesures que contribuïssin a dotar de més seguretat l'acompliment de les facultats pròpies de les seves funcions representatives, cosa que es va fer gradualment i que no podia dur-se a terme de manera immediata en una institució que habitualment requereix un alt grau de presència. D'altra banda, consideren que el manteniment de les reunions presencials hagués pogut desvirtuar a la pràctica l'exercici del dret a la participació política perquè l'absència dels diputats afectats hauria alterat la composició natural de l'òrgan parlamentari.

A més, els vots particulars al·leguen que no es va incomplir la prohibició de l'article 116.5 CE perquè la suspensió del còmput dels terminis (que té el mateix efecte que prorrogar-los) no va comportar la paralizació total de la cambra. De fet, els parlamentaris van poder exercir la funció essencial del seu dret de participació política, és a dir, el control de la gestió de l'emergència per part del Govern i, quan va escaure, l'exigència de responsabilitat, almenys en les sessions plenàries i les reunions de comissió que es van dur a terme. A l'últim, la suspensió va tenir una durada breu (coincident amb l'establiment de les restriccions de la llibertat de circulació i del confinament total) i de la lectura dels diaris de sessions es desprèn que l'activitat de qualificació de la Mesa de la cambra no va patir un retard superior als vint dies, raó per la qual no es pot dir que es produís una demora inacceptable del conjunt de l'activitat parlamentària. Addicionalment, els vots consideren decisiu que els recurrents no demostrassin que realment es va impedir la tramitació d'iniciatives de rellevància suficient per a estimar la vulneració del contingut essencial de l'article 23.2 CE. És a dir, no van provar de manera singularitzada que hi havia una relació causal entre les lesions concretes que es denunciaven i l'acte o omissió impugnada, sinó que es van limitar a denunciar que durant la suspensió van registrar unes mil sis-cents iniciatives al Congrés, però sense especificar a què es referien i sense detallar si alguna o algunes d'aquestes no admetien demora per la seva importància per a l'exercici de la funció de control del Govern.

El darrer vot, a més, afegeix que li produeix una certa estranyesa que, davant d'una situació extrema com la viscuda en els primers mesos de la pandèmia, la inevitable posada en perill de la població en no poder evitar-se la via de contagi i en absència de la vacunació que després tindria lloc, la relació entre el dret a la vida i la postdatació d'algunes activitats, per importants que fossin, porti la majoria a estimar una lesió del dret a l'exercici d'una funció representativa dels recurrents, tan condicionada pel risc de mort.

### 3. DECRET LLEI I ARTICLE 86.1 DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA

#### 3.1. SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 110/2021, DEL 13 DE MAIG

Sentència relativa al recurs d'inconstitucionalitat respecte de la disposició final segona del Reial decret llei 8/2020, del 17 de març, de mesures urgents extraordinàries per a fer front a l'impacte econòmic i social de la COVID-19.

Acompanya la Sentència un vot particular del magistrat Cándido Conde-Pumpido Tourón.

Decisió: s'estima el recurs d'inconstitucionalitat i es declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la disposició final segona del Reial decret llei 8/2020.

La norma examinada, de naturalesa organitzativa, té per objecte modificar la Llei 11/2002, del 6 de maig, reguladora del Centre Nacional d'Intel·ligència, i, en concret, la composició de la Comissió Delegada per a Assumptes d'Intel·ligència per tal d'integrar-hi el director del Gabinet de la Presidència del Govern.

El control de caràcter extern jurídic constitucional que correspon al Tribunal Constitucional per tal de decidir si la utilització del Decret llei ha estat «raonable», es projecta, d'una banda, sobre la necessària presentació explícita i motivada dels motius que ha tingut en compte el Govern per a dictar-lo, entenent que la necessitat que el pot justificar no ha de ser absoluta, sinó relativa respecte de situacions concretes que, per raons difícils de preveure, requereixen una acció normativa immediata; i, de l'altra, sobre si les mesures adoptades tenen una connexió de sentit amb la situació de necessitat que s'ha definit. Així, la justificació general que habilita l'adopció del Reial decret llei en el seu conjunt (necessitat d'esmenar immediatament les conseqüències socials i econòmiques de la crisi sanitària ocasionada per la COVID-19) no empara la mesura de caire organitzatiu impugnada, alhora que aquesta darrera tampoc no manté cap congruència ni connexió material amb la situació que es pretén afrontar.

Respecte a la possible concurrència d'una justificació singular i específica de la necessitat extraordinària i urgent quan es tracta de reials decrets llei de naturalesa transversal que contenen mesures d'emergència interdependents i diferents entre si, la Sentència considera que el Reial decret llei 8/2020 no és d'aquest tipus i que, en tot cas, la minsa motivació aportada en el seu preàmbul sobre la reorganització de la Comissió és tautològica, atès que únicament expressa el desig o interès del Govern en l'entrada en vigor immediata de la nova regulació. Per la seva part, es constata que ni en el debat ni en la votació de convalidació del Reial decret llei esmentat tampoc no es contenen referències respecte a l'oportunitat i el sentit d'aquesta mesura. Altrament, tot i que en ocasions l'exigència d'imprevisibilitat es pot flexibilitzar, s'entén que ara no és procedent, ja que l'ordenació discutida no ha estat dictada pel Govern per a fer front a contingències externes i sobrevingudes, sinó per a disciplinar un aspecte de la seva mateixa articulació orgànica en consideració a causes o raons que, fins i tot, ja han estat ateses mitjançant normes reglamentàries prèvies que han incidit en una reordenació de la composició de la Comissió (entre d'altres, RD 399/2020, del 25 de febrer). Segons la



Sentència, doncs, sembla que la raó de ser de la disposició final segona és simplement consolidar l'adaptació d'aquest òrgan (amb modificacions addicionals) a la nova estructura del Consell de Ministres. Es recorda, a més, que el Govern disposa d'altres mitjans legals per a assolir els interessos públics perseguits per la nova disposició final segona de la Llei 11/2002, que permeten convocar a les reunions dels òrgans col·legiats els titulars d'altres òrgans superiors i directius de l'Administració General de l'Estat quan es consideri convenient (art. 6.3 de la Llei 50/1997, del Govern, i art. 55.3 de la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic [LRJSP]). En darrer lloc, es posa de manifest que la norma enjudiciada té una vigència de caràcter indefinit, incompatible amb la temporalitat que caracteritza les determinacions del Decret llei.

### 3.1.1. *Vot particular*

El vot particular dissenteix de l'opinió majoritària per diverses raons. En primer lloc, perquè considera que l'escrutini del pressupòsit de fet habilitador que duu a terme la Sentència no té en compte que la modificació de la Comissió s'insereix en l'àmbit natural de les potestats, funcions i competències específiques que són reflex del reconeixement constitucional de la potestat institucional del Govern, la reestructuració del qual pot requerir modificacions puntuals mitjançant un reial decret llei i que, a més, no tinguin efectes *ad extra*. Segonament, considera que l'opinió de la majoria tampoc no té present que la crisi provocada per la pandèmia de la COVID-19 ha afectat realment l'acció normativa de les cambres, que, tot i que no s'ha interromput, sí que s'ha alentit en els procediments que no estan directament vinculats amb la situació excepcional i les seves conseqüències. Finalment, critica que el Tribunal hagi estat molt flexible en la interpretació del pressupòsit habilitador de diversos reials decrets llei restrictius de drets i dictats en situació de crisi econòmica, i que, per contra, sigui ara tan rígid en el control del dit pressupòsit en reials decrets llei emesos en matèria d'autoorganització del Govern i sota una situació de pandèmia.

## 3.2. SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL III/2021, DEL 13 DE MAIG

Sentència relativa al recurs d'inconstitucionalitat contra les disposicions addicionals sisena i setena, la disposició transitòria segona i la disposició final primera del Reial decret llei 15/2020, del 21 d'abril, de mesures urgents complementàries per a donar suport a l'economia i l'ocupació.

Acompanya la Sentència un vot particular del magistrat Cándido Conde-Pumpido Tourón.

Decisió: s'estima el recurs d'inconstitucionalitat i es declara la inconstitucionalitat i nul·litat de les disposicions addicionals sisena i setena, la disposició transitòria segona i la disposició final primera del Reial decret llei 15/2020.



Les disposicions examinades, de caire organitzatiu, tenen per objecte acomodar el traspàs de la gestió del règim de classes passives a l'Institut Nacional de Seguretat Social (INSS) i, per tant, al Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions (fins ara corresponia al Ministeri d'Hisenda i, per als funcionaris militars, al de Defensa).

De manera semblant a la STC 110/2021 i aplicant la mateixa doctrina constitucional, el Tribunal no qüestiona la justificació del Govern per a adoptar el Reial decret llei 15/2020 en el seu conjunt, la qual resideix, com diu el seu preàmbul, en la necessitat de fer front immediatament a les conseqüències socials i econòmiques provocades per la crisi sanitària causada per la pandèmia de la COVID-19. Ara bé, aclareix que les normes impugnades, que estableixen una reorganització del règim administratiu de classes passives, no mantenen cap connexió de sentit amb aquesta causa general o comuna de necessitat extraordinària o urgent. D'altra banda, per bé que considera que es tracta d'una decisió organitzativa perfectament legítima des d'una perspectiva material constitucional, entén que el Govern no ha justificat en cap moment (ni en els documents de l'expedient, ni en el preàmbul de la norma, ni en el debat i la votació d'aquesta) que la seva aprovació sigui d'una urgència extraordinària. De fet, no consta que des de l'11 de gener de 2001 (art. 20 del Reial decret llei 13/2020), a partir del qual els funcionaris ingressats quedaven ja inclosos en el règim general de la Seguretat Social gestionat per l'INSS i el règim de classes passives esdevenia un règim que s'havia d'extingir, hagin sobrevingut circumstàncies noves que imposin objectivament el traspàs immediat de la gestió del règim de classes passives al Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions, traspàs que, a més, queda diferit uns quants mesos (fins al 6 d'octubre de 2020). Igualment, entén que les raons de certesa i seguretat jurídica que apunta el preàmbul del Reial decret llei 15/2020 poden servir per a fonamentar l'adopció d'aquestes mesures organitzatives, però no la seva urgència. En darrer terme, reitera que el mer desig o interès del Govern en la immediata entrada en vigor de la reforma no constitueix una justificació de la seva necessitat extraordinària i urgent que empari el sacrifici de la posició institucional del poder legislatiu.

Quant als efectes derivats de la inconstitucionalitat i la subsegüent nul·litat de les disposicions, atès que el Reial decret llei 15/2020 no es va tramitar com a projecte de llei, queden diferits fins a l'1 de gener de 2022. I, això, amb la finalitat que el Govern pugui substituir la regulació afectada i evitar el buit normatiu que es produiria, que podria perjudicar els drets dels beneficiaris de les prestacions del règim especial de classes passives de la Seguretat Social.

### 3.2.1. *Vot particular*

També coincidint amb el discurs del vot en la STC 110/2021, es qüestiona que l'opinió majoritària no tingui en compte la necessitat de respectar les potestats que l'ordenament constitucional ha atribuït al president en matèria d'organització i reestructuració del seu Govern. Addicionalment, s'afirma que la crisi sanitària provocada per la COVID-19 ha representat una alteració evident del funcionament de les cambres que ha comportat que els canvis normatius que el Govern assumeix com a necessaris (i la Sentència considera legítims

materialment) tinguin una dificultat més gran per a ser aprovats en un termini raonable mitjançant el procediment ordinari de tramitació parlamentària. En darrer terme, torna a posar de manifest el contrast entre la flexibilitat en el control del pressupòsit de fet habilitador aplicat pel Tribunal a diversos reials decrets llei restrictius de drets i dictats en situació de crisi econòmica, i la rigidesa observada ara en el control del dit pressupòsit en mesures relatives a una matèria d'autoorganització del Govern, sota una situació de pandèmia i sense efectes *ad extra*.

### 3.3. SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 124/2021, DEL 3 DE JUNY

Sentència relativa al recurs d'inconstitucionalitat respecte de la disposició final segona del Reial decret llei 8/2020, del 17 de març, de mesures urgents extraordinàries per a fer front a l'impacte econòmic i social de la COVID-19.

Acompanya la Sentència un vot particular del magistrat Cándido Conde-Pumpido Tourón.

Decisió: es declara l'extinció del recurs d'inconstitucionalitat. Es raona que l'expulsió de l'ordenament jurídic de la disposició final segona del Reial decret llei 8/2021, per haver estat declarada inconstitucional i nul·la per la STC 110/2021, és una causa extraordinària (no prevista en l'art. 86.1 LOTC, però sí en la doctrina constitucional) que determina la pèrdua sobrevinguda de l'objecte del recurs.

El Tribunal es remet íntegrament a la STC 110/2021 i el vot particular, de contingut semblant al de la sentència referida, insisteix en el fet que l'opinió majoritària ha dut a terme un canvi de la doctrina jurisprudencial tradicional —o *overruling*— respecte a la interpretació del pressupòsit formal de l'article 86.1 CE en els decrets llei de caire organitzatiu (principalment, la continguda en la STC 60/1986, del 13 de maig), i que ho ha fet de manera subreptícia o encoberta i sense justificar-ho expressament.