

ALARMA Y PANDEMIA: PROBLEMÁTICA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS DE NECESIDAD A LA LUZ DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. COMENTARIOS A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 148/2021, DE 14 DE JULIO, RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 2054-2020. (BOE NÚM. 182, DE 31 DE JULIO DE 2021); A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 183/2021, DE 27 DE OCTUBRE, RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 5342-2020. (BOE NÚM. 282, DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2021); Y A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 168/2021, DE 9 DE OCTUBRE. RECURSO DE AMPARO NÚM. 2109-2020 (BOE NÚM. 268, DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2021)

ALARM AND PANDEMIC: LEGAL-CONSTITUTIONAL PROBLEMS OF STATES OF NECESSITY IN LIGHT OF THE DOCTRINE OF THE CONSTITUTIONAL COURT. COMMENTARIES ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 148/2021, OF 14 JULY, ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 2054-2020. (BOE NUM. 182, OF 31 JULY, 2021); TO THE JUDGMENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT 183/2021, OF 27 OCTOBER, ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 5342-2020. (BOE NUM. 282, OF 25 NOVEMBER, 2021); AND TO THE JUDGMENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT 168/2021, OF 9 OCTOBER, APPEAL FOR LEGAL PROTECTION, NUM. 2109-2020. (BOE NUM. 268, OF 9 NOVEMBER, 2021)

M.^a Isabel ÁLVAREZ VÉLEZ
Prof.^a Propia Ordinaria de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho (ICADE)
Universidad Pontificia Comillas de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-1814-1931>

RESUMEN

Se realiza un comentario a la STC 148/2021, de 14 de julio, en relación con la declaración del estado de alarma en marzo de 2020, a la STC 183/2021 que declara inconstitucional la prórroga de los seis meses del estado de alarma, así como el nombramiento de autoridades competentes delegadas, y enlazando estos comentarios con el contenido de la STC 168/2021 en relación con el recurso de amparo presentado contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 19 de marzo de 2020. La primera sentencia, adoptada por la exigua mayoría de seis votos a favor y cinco en contra (posiciones contrarias que se han traducido en los correspondientes votos particulares), declara inconstitucional parte del Real Decreto 463/2020 y los términos «modificar o ampliar» del apartado 6 del artículo 10, en la redacción resultante del artículo único, apartado 2, del Real Decreto 465/2020. La segunda STC estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el segundo estado de alarma; contra varios apartados de la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados y contra el art. 2, la disposición transitoria única y disposición final primera del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma por el Real Decreto 926/2020. La sentencia declara la inconstitucionalidad de la prórroga de los seis meses y el nombramiento de autoridades competentes delegadas fijada en la norma impugnada.

Y la tercera STC señala que la declaración del estado de alarma, como la de cualquiera de los otros dos estados de excepción y de sitio, no puede en ningún caso interrumpir el funcionamiento de ninguno de los poderes constitucionales del Estado y, de modo particular, el Congreso de los Diputados.

Palabras clave: Constitución española, estado de alarma, derechos fundamentales.

Artículos clave: arts. 17.1, 19.1, 21, 25, 35, 38, 43, 55.1 y 116 CE.

Resoluciones relacionadas: STC 83/2016, de 28 de abril (BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016).

ABSTRACT

A commentary is made on STC 148/2021, of 14 July, in relation to the declaration of the state of alarm in March 2020; STC 183/2021, which declares

unconstitutional the six-month extension of the state of alarm, as well as the appointment of delegated competent authorities, and linking these comments with the content of STC 168/2021 in relation to the appeal for protection (recurso de amparo) filed against the Agreement of the Bureau of the Congress of 19 March 2020. The first ruling, adopted by a slim majority of six votes in favour and five against (opposing positions that have been translated into the corresponding individual votes), declares unconstitutional part of Royal Decree 463/2020 and the terms “modify or extend” in section 6 of article 10, in the wording resulting from the single article, section 2, of Royal Decree 465/2020. The second STC partially upholds the appeal of the alleged unconstitutionality against several precepts of Royal Decree 926/2020, of 25 October, which declared the second state of alarm; against several sections of the Resolution of 29 October 2020, of the Congress of Deputies and against art. 2, the sole transitory provision and the first final provision of Royal Decree 956/2020, of 3 November, by which the state of alarm was extended by Royal Decree 926/2020. The judgment declares the unconstitutionality of the six-month extension and the appointment of delegated competent authorities set out in the contested regulation.

And the third STC points out that the declaration of the state of alarm, like that of any of the other two states of emergency and siege, cannot under any circumstances interrupt the functioning of any of the constitutional powers of the State and, in particular, of the Congress of Deputies.

Keywords: Spanish Constitution, state of alarm, fundamental rights.

Key articles: arts. 17.1, 19.1, 21, 25, 35, 38, 43, 55.1 and 116 of the Spanish Constitution.

Related decisions: STC 83/2016, of April 28 (BOE num. 131, of May 31, 2016).

I. ANTECEDENTES

La sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021 (STC 148/2021) declarando inconstitucional parte del decreto del Gobierno que proclamó el estado de alarma en marzo de 2020 en el supuesto de crisis sanitaria por la pandemia del coronavirus COVID-19 y la sentencia del Tribunal Constitucional (STC 183/2021) declarando inconstitucional la prórroga de seis meses y el nombramiento de autoridades competentes delegadas fijada en el Real Decreto 926/2020 del segundo estado de alarma han reabierto la polémica acerca de la utilización de ese recurso, así como de algunas otras cuestiones en los difíciles momentos que nos han tocado vivir.

A estas resoluciones ha de sumarse la sentencia del Tribunal Constitucional 168/2021 (STC 168/2021) que resuelve en recurso de amparo presentado por el Grupo Parlamentario VOX en el Congreso contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 19 de marzo de 2020, que acordó la suspensión, desde la citada fecha, del cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas que se encontraran en tramitación en la citada Cámara hasta que la Mesa levantara dicha suspensión, así como de los plazos administrativos y de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso de los Diputados.

1. Antecedentes a la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021

La STC 148/2021 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra las siguientes disposiciones. En primer lugar, contra los artículos 7, 9, 10 y 11 del Real Decreto (RD) 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En segundo lugar, contra el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el anterior. En tercer lugar, contra los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020. Y, finalmente, en cuarto lugar, contra la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los

velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19.

En el fallo se inadmite la pretensión de inconstitucionalidad de esta última norma, orden que no puede ser enjuiciada por el cauce del recurso de inconstitucionalidad, por lo que nos centraremos con exclusividad en las cuestiones que afectan al Real Decreto 463/2020 y a las prórrogas que contienen los subsiguientes reales decretos.

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se fundamenta en que la Organización Mundial de la Salud (OMS), en fecha 11 de marzo de 2020, considera la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 como pandemia internacional. Y añade la exposición de motivos de la norma que el fin de las medidas previstas se encuadra en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. Así, considera que las medidas temporales de carácter extraordinario que ya se han adoptado por todos los niveles de gobierno deben ahora intensificarse sin demora para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico. Es decir, de dicho texto se deduce que el Estado asume un papel protagonista en defensa de la salud de los españoles y que, a través de dicha centralización de las facultades, se pretende intensificar la lucha contra la pandemia.

Finaliza la exposición de motivos estableciendo que las medidas que se contienen en el presente real decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución española (CE).

Por tanto, el hecho que fundamenta la declaración del estado de alarma y legitima al Gobierno para hacerlo, conforme a las dos normas citadas, sería la consideración de la crisis sanitaria como pandemia internacional, es decir, la previsión contenida en el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOAES), que dispone que el Gobierno podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del

territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias, tales como epidemias, añadiéndose, además, la también contenida en la letra d) del mismo artículo 4: situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad. Se trataría de lo que la doctrina ha denominado *emergencias de naturaleza no política o situaciones de anomalía social*, para diferenciar la alarma de los estados de excepción y sitio que sí suelen basarse en un supuesto de hecho derivado de decisiones o actuaciones con motivación política.

Así, el real decreto se dicta al amparo de la existencia no ya de una epidemia, sino de una pandemia [artículo 4 b)], y del previsible desabastecimiento que la misma puede provocar en productos de primera necesidad [artículo 4 d)].

La figura normativa a la que recurre el Gobierno, el real decreto, es la prevista en el artículo 6.1 LOAES, de tal manera que la intervención del Congreso de los Diputados no es precisa en ese momento, disponiendo el artículo 116.2 CE que en el plazo máximo de quince días se dará cuenta a dicha Cámara, sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo.

Esa declaración del estado de alarma, realizada mediante el RD 463/2020, de 14 de marzo, supuso la adopción de medidas especialmente polémicas: limitación de la libertad de circulación de las personas (artículo 7 RD 463/2020); requisas temporales y prestaciones personales obligatorias (artículo 8 RD 463/2020); medidas que se complementan por otras dirigidas a sectores específicos de la actividad productiva (tales como el educativo, el sanitario, el energético, el de los transportes o el de la cultura) que se explicitan en los artículos 9 a 19 RD 463/2020. Terminaba el decreto con una brevísima referencia al régimen sancionador aplicable, contenida en el artículo 20 RD 463/2020.

2. Antecedentes a la sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021

Por su parte, la STC resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto también por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra tres disposiciones. En primer lugar, contra los artículos 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 declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones

causadas por el SARS-CoV-2. En segundo lugar, contra los artículos 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 Real Decreto 926/2020. Entienden los recurrentes que es inconstitucional la referencia a la delegación por parte del Gobierno de la Nación en los Presidentes autonómicos de las decisiones relativas a la implantación del Estado de alarma, así como a la habilitación a estas autoridades competentes delegadas para dictar las normas para aplicar las medidas del estado de alarma. Añadiendo además que la autorización de la prórroga deja 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 esa “autoridad competente delegada”.

Y, en tercer lugar, el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el artículo 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera, apartados 1, 2 y 3, del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, prórroga que se extendería desde las 00:00 horas del 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del 9 de mayo de 2021.

3. Antecedentes a la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2021

Finalmente, la última STC 168/2021 resuelve el recurso de amparo presentado contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 19 de marzo de 2020 que decidió suspender desde ese día el cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas que se encontraban en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levantara la suspensión. Incluimos esta última STC puesto que forma parte de un mismo hilo conductor de los asuntos que vamos a tratar: la importancia del control parlamentario al Gobierno en momentos de crisis.

En el comentario que realizaremos a continuación sobre las SSTC nos centraremos con exclusividad en aquellas cuestiones que nos parecen relevantes en los pronunciamientos del Tribunal, pronunciamientos que son complejos y han levantado algunas críticas solventes, puesto que son difíciles interpretar en alguna de sus partes.

II. COMENTARIO

1. *Comentario a la STC 148/2021*

La sentencia, adoptada por la mayoría de seis votos a favor y cinco en contra (posiciones contrarias que se han traducido en los correspondientes votos particulares), declara inconstitucional parte del Real Decreto 463/2020 y los términos «modificar, ampliar o» del apartado 6 del artículo 10, en la redacción resultante del artículo único, apartado 2, del Real Decreto 465/2020.

La declaración de inconstitucionalidad afecta a los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, relativos a la limitación de la libertad de circulación de las personas, pues, en palabras del Tribunal, el precepto «toma como punto de partida una prohibición general, para introducir determinadas excepciones a esa restricción generalizada. Se emplea así la técnica típica de la suspensión del derecho, introduciendo las excepciones absolutamente indispensables para garantizar la subsistencia de los ciudadanos, actividades excepcionadas que, además, “deberán realizarse individualmente”».

Esta primera sentencia puede ser comentada alrededor de tres grandes temas. En primer lugar, en relación con si estamos ante una restricción o una suspensión de un derecho fundamental. En segundo lugar, si se debía haber declarado o no el estado de excepción en vez del estado de alarma. Y, en tercer lugar, acerca de la importancia de la labor de control del Congreso de los Diputados en la declaración de un estado excepcional (aspecto que retoman las otras dos sentencias comentadas).

En primer lugar, acerca de si el confinamiento declarado por el Real Decreto 463/2020 supuso la suspensión de un derecho fundamental (libertad circulatoria del artículo 19 CE), que solo podría haberse acordado por el cauce de la declaración de estado de excepción, pero no por la de estado de alarma. Tengamos en cuenta que la declaración de estado de alarma se acuerda por el Gobierno y se comunica al Congreso de los Diputados, mientras que la declaración de estado de excepción exige que el Gobierno solicite previa autorización a la Cámara.

Anteriormente, ya el Tribunal Constitucional en la STC 83/2016, dictada en relación con el estado de alarma que se declaró en 2010, afirmaba que «la declaración del estado de alarma no per-

mite la suspensión de ningún derecho fundamental (artículo 55.1 CE *contrario sensu*), aunque sí la adopción de medidas que puedan suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio» (FJ 8). Las medidas adoptadas por el RD 463/2020, definidas en la exposición de motivos como las «imprescindibles para hacer frente a la situación», son consideradas por el Gobierno como «proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución».

Esta cuestión es, creemos, una de las claves de la STC que estamos comentando (FJ 5): «Esa es, pues, la cuestión que corresponde dilucidar ahora: en qué medida el “derecho a [...] circular por el territorio nacional” garantizado en el artículo 19 CE se ve (simplemente) limitado, o (directamente) suspendido, en el sentido de que cesa *pro tempore* en su contenido protector, por una disposición que prescribe, literalmente, que durante la vigencia del estado de alarma “las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de [ciertas] actividades” allí definidas; especificando, además, que tales actividades “deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores o por otra causa justificada”». Y concluye el Tribunal indicando que «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».

En segundo lugar, debemos comentar el contenido de la STC en lo que se refiere a si se debía haber declarado o no el estado de excepción en vez del estado de alarma. Este punto es el que se desprende como más polémico en las deliberaciones del Tribunal, pues varios de los votos particulares hacen referencia a la cuestión.

El Tribunal Constitucional, en este dilema, no se ciñe a su papel de legislador negativo, sino que va más allá señalando que debería haberse declarado el estado de excepción y no el de alarma. Creemos que, en un asunto de tanta relevancia como es este, hubiera sido preferible que el Tribunal limitara su actuación estimando o no si efectivamente las medidas tomadas por el Gobierno podían ser inconstitucionales en un estado de alarma, pues peligroso es adentrarse en un terreno problemático y en el que la doctrina tampoco se ha manifestado de manera unánime.

Este peligro queda especialmente patente cuando la función del Tribunal trasciende la de mero legislador negativo para transformarse en un auténtico legislador positivo que da contenido expreso a la Constitución. Para Aragón Reyes (1988: 40) ese actuar puede provocar, lisa y llanamente, «un activismo del Tribunal» incompatible con el principio democrático, puesto que «es el legislador (y no el Tribunal) el poder constituido llamado a proyectar (que no es exactamente desarrollar) legislativamente la Constitución [...] y el legislador no es poder constituyente, pero el Tribunal tampoco». El Tribunal Constitucional es el supremo intérprete de la Constitución, su intérprete político es el legislador, en este caso el Gobierno, autor del decreto cuestionado, y a esa interpretación puede imponerse la del Tribunal, porque aquella sea jurídicamente incorrecta, no porque sea materialmente amplia. Máxime en este caso, cuando, una vez apreciado que existía una suspensión material del derecho de circulación, la cuestión sobre si podía o debía el Gobierno declarar el estado de excepción ante la situación creada por la COVID-19 era ya completamente irrelevante para el fallo.

Sobre este punto indica la STC: «En la distinción que aquí ahora más interesa, entre el estado de alarma y el de excepción, la primera de esas perspectivas permite apreciar que ambos estados son declarados por el Gobierno, si bien “dando cuenta al Congreso” (en la alarma) o “previa autorización del Congreso” (en el estado de excepción: artículo 116.2 y 3 CE). La segunda, que en la alarma solo cabe limitar derechos; en excepción (y sitio), cabe suspenderlos» (FJ 3).

Y continúa señalando: «En este sentido, una primera aproximación general permite apreciar que el concepto de “limitación” (o “restricción”) es más amplio que el de “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» (FJ 3).

Efectivamente, parece que han de estar en perfecta concordancia tanto un tipo de declaración con otra como las medidas adoptadas, pues «no basta con que las medidas extraordinarias establecidas en un decreto de alarma encuentren acomodo, en abstracto, en lo previsto en la LOAES», pues «es preciso que las limitaciones exorbitantes de

derechos fundamentales que así puedan disponerse, y que no pueden suponer la suspensión de los mismos, se atemperen a las exigencias de la proporcionalidad: en otro caso, los derechos quedarían a merced de la apreciación de oportunidad de los órganos políticos siempre que las medidas adoptadas fueran reconducibles a los tipos genéricos de intervención previstos, en términos no taxativos, en la Ley Orgánica» (FJ 3).

Y, sobre este punto, termina el Tribunal señalando que «ante el estado de alarma, por contraste, los derechos no pueden suspenderse, pero son eventualmente limitables, incluso de modo extraordinario, a resultas de las medidas contempladas en esta Ley Orgánica; si bien cuentan adicionalmente con la defensa que aporta el principio de proporcionalidad» (FJ 3).

Y finalmente, en tercer lugar, nos detendremos en los argumentos del Tribunal acerca de la importancia de la labor de control del Congreso de los Diputados en la declaración de un estado excepcional, labor que creemos que se ha obviado y a la que el Tribunal también realiza una especial mención.

El sistema parlamentario que nuestra Constitución crea se asienta sobre la doble confianza de Cortes y Gobierno. Así, desde su origen, a partir de la investidura del presidente del Gobierno, regulada en el artículo 99 CE, el Ejecutivo debe contar con la confianza del Congreso de los Diputados para existir como tal. Además, el Gobierno ha de seguir contando a lo largo de todo su mandato con la confianza parlamentaria, puesto que las Cortes controlan políticamente al Gobierno y garantizan, en su faceta de impulso político, que se respete el pluralismo. Este pluralismo significa, en el ámbito parlamentario, garantía de participación en la función de control y en las restantes competencias de los grupos parlamentarios, al margen del número de sus miembros. En este sentido, las Cortes Generales se encargan de marcar los límites, condicionar y controlar la actuación del Gobierno.

Sobre el concepto de control y sobre lo que es y no es el control parlamentario del Gobierno se ha escrito mucho y desde distintas perspectivas. Señala Santaolalla López (1990: 240 y 241) que «el control constituye una actividad que un sujeto (controlante) ejerce sobre otro (controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la

verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario».

Así, el control parlamentario es lógica consecuencia de la existencia de una relación básica que liga de forma directa e inexcusable al Gobierno con el Parlamento en el régimen parlamentario. Es fruto del principio en virtud del cual la actividad del Gobierno descansa en la confianza parlamentaria, de que precisa de una mayoría en el Congreso para existir, y, consecuentemente, está sometido a responsabilidad política (Sánchez de Dios, 1995: 36).

Los instrumentos de control político ordinario se atribuyen a ambas Cámaras por igual, pero algunos de ellos se confieren con exclusividad al Congreso de los Diputados. Estos últimos los podemos clasificar en cuatro grupos. En primer lugar, con relación a la actividad legislativa encontramos la intervención del Congreso en la convalidación o derogación de los decretos leyes dictados por el Gobierno (artículo 86 CE). En segundo lugar, la autorización previa para la realización de tratados internacionales (artículo 94.1 CE). En tercer lugar, la intervención del Congreso en las declaraciones de los estados de excepción y sitio (artículo 116.3 y 4 CE). Y, en último lugar, la autorización previa del Congreso para la celebración de un referéndum de carácter consultivo (artículo 94 CE).

En relación con este tema dice el Tribunal que la «Ley Orgánica no impone que las medidas acordadas por el Gobierno queden siempre directa y exhaustivamente disciplinadas por el decreto que instaure el estado de alarma, sin remisión a disposiciones o actos ulteriores; ni descarta, tampoco, su posible modificación. Prevé, antes bien, que “el Gobierno también dará cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con este” (art. 8.2)» (FJ 9). Y nos recuerda algo esencial en este asunto, que «el Gobierno debe inexcusablemente dar cuenta inmediata al Congreso de los Diputados del decreto por el que declare el estado de alarma», pues esa comunicación «propicia un control parlamentario (de naturaleza política), que quedaría privado de sentido si el propio Consejo de Ministros pudiera modificar o ampliar, sin nueva comunicación al Congreso, el contenido del decreto dictado o apoderar a otras autoridades, desde un principio o más tarde, para

efectuar tal cambio o ampliación. En ambas hipótesis se malograría tanto la debida información a los representantes de la ciudadanía sobre el alcance efectivo de la alarma constitucional, como el control parlamentario que la Constitución recoge para los estados de crisis (art. 116.5 y 6), el cual no puede soslayarse» (FJ 9).

Y eso ha fallado en este caso, puesto que «el apoderamiento al titular de un departamento ministerial para alterar (no solo en sentido restrictivo: “modificar, ampliar o restringir”) lo dispuesto por el Consejo de Ministros en el real decreto, le permitió intensificar o extender las limitaciones ya establecidas a la libertad de empresa de las que se informó al Congreso; o, en otras palabras, reducir los márgenes previamente fijados en los que esa libertad se mantenía, facultades todas ellas solo al alcance del Gobierno mismo, que “responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados” (art. 108 CE)», entendiéndose además que «dicha habilitación permitió, en definitiva, que la libertad de empresa fuera limitada más allá de lo previsto en los apartados 1, 3 y 4 del Real Decreto sin la correspondiente dación de cuentas al Congreso de los Diputados; garantía de orden político de la que no cabe en modo alguno prescindir». En definitiva, el precepto impugnado malograría ese control y permitía al Gobierno soslayar «tanto la debida información a los representantes de la ciudadanía sobre el alcance efectivo de la alarma constitucional, como el control parlamentario que la Constitución recoge para los estados de crisis (art. 116.5 y 6)» (FJ 9).

Sobre este primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional se emiten cinco votos particulares. Emite voto particular, en primer lugar, el presidente, Juan José González Rivas, solo en relación con la inconstitucionalidad de los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7. Entiende el magistrado que «suspender los derechos fundamentales supone sustituir su vigencia por el régimen jurídico que, a juicio del poder público habilitado para ello, conviene a la situación de emergencia. Es claro que, en este caso, no se ha adoptado una decisión formal de esta clase, con lo que ninguno de los derechos fundamentales ha sido suspendido en sentido propio». Y añade que «la sentencia de la mayoría centra las consecuencias de la vigencia del artículo 19 CE en atribuir un valor sustantivo al concepto “suspensión de los derechos fundamentales”. No advierte con ello, a mi modo de ver, que en este

contexto de los estados de emergencia la figura de la suspensión tiene un contenido eminentemente formal».

El magistrado Ollero Tassara discrepa «de la consideración mayoritaria de que, dada la intensidad de la limitación de derechos producida, habría tenido lugar de hecho una auténtica suspensión de los mismos, que debiera haber obligado constitucionalmente a declarar un estado de excepción».

Por su parte, el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos sostiene que «la calificación de estos estados como de “alarma” de “excepción” o de “sitio” que realiza este precepto constitucional no se efectúa atendiendo a una diferente graduación de la crisis, sino a la causa que la provoca» y añade que las restricciones establecidas no pueden ser calificadas como una «suspensión» de derechos fundamentales, sino como una «limitación», aunque esta restricción pueda ser tan intensa que pueda conllevar, en determinados supuestos, «un vaciamiento de hecho» del derecho o su privación.

Argumenta el magistrado Cándido Conde-Pumpido en su voto particular que la sentencia genera un grave problema político y de salud al desarmar al Estado frente a las pandemias, y señala que «la sentencia de la mayoría pretende que el régimen de garantías de los derechos limitados para hacer frente a la pandemia, en este caso el derecho a la libre circulación sea el propio del estado de excepción, donde las garantías constitucionales desaparecen, en lugar de aquel donde ello no ocurre, el estado de alarma». Señala también que «la construcción doctrinal de la sentencia podría suscitar en un inadvertido lector la impresión de que lo que se consigue con la misma es una mejor garantía de los derechos, pues se somete al Gobierno a un control parlamentario desde el primer momento en el que se produce la restricción de aquellos. Sin embargo, nada más alejado de la realidad, la construcción lo que permite es que se debiliten las garantías constitucionales de los derechos a cambio de que la supresión constitucional de los mismos sea autorizada por el Parlamento».

Para la magistrada María Luisa Balaguer, el Tribunal debería haber utilizado la prueba de proporcionalidad para avalar el confinamiento, puesto que «en la medida en que no es viable declarar simultáneamente el estado de alarma y el estado de excepción, una vez que el Tribunal Constitucional ha entendido que debió optarse por el de

excepción para imponer la medida del confinamiento domiciliario, lo lógico hubiera sido declarar inconstitucional la totalidad del Real Decreto». Y añade «si la forma elegida era constitucionalmente inviable, lo era con carácter general, porque las medidas no podían fragmentarse, utilizando el estado de excepción para las suspensivas de derechos y el estado de alarma para las meramente limitativas. En suma, o todo es inconstitucional por inadecuación del estado excepcional identificado, o nada lo es, habida cuenta de la imposibilidad de disociar las medidas adoptadas en varios instrumentos normativos distintos».

2 Comentario a la STC 183/2021

La STC 183/2021 que comentamos declara la inconstitucionalidad de parte del Real Decreto 926/2020 en relación a la competencia de lo que la norma denomina “autoridades competentes delegadas”; del Acuerdo del Pleno del Congreso de autorización de la prórroga del estado de alarma y en concordancia con la declaración de inconstitucionalidad de parte del Real Decreto 926/2020, también declara inconstitucional el Real Decreto 956/2020. Sobre el pronunciamiento general se formulan también cuatro votos particulares a lo que haremos una breve referencia.

La STC utiliza la doctrina del TC contenida en la STC 148/2021 en relación al tema de la suspensión o limitación de derechos entendiéndose en este sentido que «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» (FJ 3 B).

En relación a la pretensión de los recurrentes de que se declararan inconstitucionales determinadas medidas contenidas en el Real Decreto 926/2020, puesto que podían ser inconstitucionales por afectar a derechos fundamentales, el TC desestima esa pretensión, entendiéndose así ajustadas a la Constitución y entendiéndose, por tanto, que no vulneran derechos fundamentales ninguna de las medidas adoptadas: ni la limitación de la circulación de personas en horario nocturno (FJ 4), ni la limitación de entrada y salida de personas en comunidades y ciudades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores (FJ 5), ni la limitación de la permanencia de grupos de

personas en espacios públicos y privados (FJ 6), ni la limitación de la permanencia de personas en lugares de culto (FJ 7).

A continuación, la STC se dedica al análisis de tres asuntos que vamos a estudiar con más detenimiento. En primer lugar, en relación a la duración de la prórroga del estado de alarma; en segundo lugar, en relación a la “rendición de cuentas” al Congreso de los Diputados; y, en tercer lugar, sobre la designación de Autoridades competentes delegadas.

En primer lugar, en relación a la duración de la prórroga del estado de alarma, indica el Tribunal que «en términos jurídico-constitucionales (...) 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» (FJ 8 C).

Señala, eso sí la STC, que «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» (FJ 8 C).

Aunque la LOAES sí fija la duración del estado de alarma en quince días «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» (FJ 8 D). Por eso preocupa especialmente al Tribunal tanto «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» (FJ 8 D).

Por todas estas consideraciones el Tribunal señala de manera contundente 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, 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», indicando que «no es su duración, por sí sola y sin más, lo que merece censura constitucional, sino el carácter no razonable o infundado» (FJ 8 E). Y critica duramente el Tribunal 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» (FJ 8 E).

En segundo lugar, en relación a la “rendición de cuentas” al Congreso de los Diputados, «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, aquél está obligado a hacerle llegar» (FJ 9 A). Ya nos hemos referido con anterioridad a la importancia que en momentos de crisis sea el Congreso el que ejerza con toda intensidad sus funciones de control de la actividad del Gobierno, función que tiene especial sentido en esos momentos y que además exige que el Congreso esté debidamente informado de la situación que se producía y de las medidas concretas que el Gobierno iba tomando.

No olvidemos la relevancia en el ámbito del control parlamentario de la comprobación de la eficacia y eficiencia de la actuación gubernamental, vinculando este aspecto con la exigencia de transparencia, que supone un incremento en la información que transmiten los poderes públicos y por ende un incremento también

en los controles. En todos los casos, el control requiere información. Para poder enjuiciar una actuación hay que saber en qué ha consistido ésta, en qué circunstancias se ha desarrollado y que otras posibilidades de actuación existía. Ambas funciones, la de control y la informativa, son auxiliares, en tanto se cubren con los mismos procedimientos parlamentarios. La diferencia básica entre ambas está en los criterios de utilización: la informativa se destina a la vigilancia y conocimiento de la labor gubernamental, mientras que el control aporta una visión crítica de los asuntos cuestionados. Y «en el transcurso de un episodio de grave alteración de la normalidad como es, en el caso de autos, el del estado de alarma declarado por causa de una pandemia, forma parte de los deberes del Ejecutivo el de “rendir cuentas” al Congreso de los Diputados de “los datos y gestiones” que aquél realice para combatir la situación de crisis e informar de la evolución de las medidas que esté aplicando para revertir aquella situación» (FJ 9 A).

Según las disposiciones del Real Decreto 956/2020 el Presidente del Gobierno y el Ministro de Sanidad tenían la obligación de comparecer cada dos y un mes respectivamente en la Cámara, disposición que el Tribunal no estima inconstitucional porque «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» (FJ 9 B).

Finalmente, y, en tercer lugar, la STC se pronuncia sobre la designación de Autoridades competentes delegadas vinculando esta cuestión a la imposibilidad de que el Congreso pudiera ejercer sus funciones de control sobre el Gobierno al haber este delegado sus funciones. Recuerda el Tribunal que «en el caso del estado de alarma, Gobierno y Congreso de los Diputados asumen, (...), 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» (FJ 10 C).

Y concluye el Tribunal en este punto que, «así las cosas, el Congreso quedó privado primero, y se desapoderó después, de su potestad, ni suprimible ni renunciable, para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga acordada (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» (FJ 10 D).

Como hemos señalado anteriormente a la presente STC se han presentado cuatro votos particulares.

El primero de ello, emitido por la magistrada María Luisa Balaguer Callejón, remitiéndose en parte al que ya formuló en relación con la STC 148/2021, explica su desacuerdo tanto a la cuestión de las autoridades delegadas como la extensión de la prórroga. En relación a lo primero recuerda la magistrada que «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 16 (horizontal, vertical y territorial) que se haya llegado a configurar en una situación de estabilidad constitucional». En relación con «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».

El segundo de los votos particulares lo formula el magistrado Cándido Conde-Pumpido, que entiende «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 Di-

putados. 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» Tampoco está de acuerdo en la inconstitucionalidad de la STC sobre la delegación realizada, pues en un Estado autonómico se «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».

El magistrado Juan Antonio Xiol Ríos emite el tercero de los votos particulares. Se remite también al voto particular que emitió en relación con la STC 148/2021 y añade su discrepancia tanto con el punto de partida dialéctico de la sentencia, como con el contenido de la argumentación. Así indica que «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».

Finalmente emite voto particular el Presidente Juan José González Rivas, que discrepa especialmente sobre la interpretación que en la sentencia se contiene de la prórroga del estado de alarma. Y en su opinión sí «existió una conexión razonable entre la duración prevista de seis meses y las circunstancias que concurrían en aquel momento histórico con la coyuntura de emergencia» y «el Congreso de los Diputados no resultó privado de los instrumentos de fiscalización durante la vigencia del estado de alarma prorrogado». Igualmente entiende que «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».

3. *Comentario a la STC 168/2021*

Finalmente, el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 19 de marzo de 2020 que decidió suspender el cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas que se encontraban en tramitación motivó la presentación de un recurso de amparo que se resolvió en la tercera de las sentencias que estamos comentando. La Mesa levantó la suspensión el 7 de abril de 2020 y comunicó que entendía que la suspensión que se había producido era «una medida adecuada y proporcionada a las circunstancias sanitarias y de salud pública concurrentes». El Tribunal otorga el amparo a los recurrentes entendiendo que dicha suspensión vulneró el derecho fundamental de participación política de los recurrentes (art. 23 CE). A estos efectos recuerda el Tribunal su doctrina sobre «el “ius in officium” del parlamentario, cualquiera que sea el órgano legislativo al que pertenezca», entendiéndolo «que el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, cuyo contenido se extiende al acceso y permanencia en el ejercicio del cargo público, así como a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas, correspondiendo establecer su delimitación, sentido y alcance a los reglamentos parlamentarios» (FJ 3 B).

Y el Tribunal relaciona ese derecho fundamental con la importantísima función parlamentaria que tienen las Cortes Generales: el control político del Gobierno y, en el caso concreto, del Congreso de los Diputados la función de exigencia de responsabilidad política.

Así, indica el Tribunal que «en el estado de alarma, el ejercicio del derecho de participación política de los diputados del Congreso debe estar, en todo caso, garantizado y, de modo especial, la función de controlar y, en su caso, exigir al Gobierno la responsabilidad política a que hubiera lugar, haciéndolo a través de los instrumentos que le reconoce el Título V CE y mediante el procedimiento que establezca el Reglamento de la Cámara para cada caso» (FJ 3B). Esto es especialmente relevante. El sistema parlamentario que nuestra Constitución crea se asienta sobre la doble confianza Parlamento-Gobierno. Desde su origen, desde la investidura del Presidente del Gobierno (art. 99 CE), el ejecutivo debe contar con la confianza del Congreso de los Diputados para existir como tal. Además, el Gobierno ha de seguir contando a lo largo de todo su mandato con la confianza parlamentaria,

puesto que las Cortes controlan políticamente al Gobierno y garantizan, en su faceta de impulso político, que se respete el pluralismo.

Y el ejercicio de esa función de control es esencial, incluso en los momentos extraordinarios que suponen la declaración del estado de alarma. Así indica el Tribunal «si la proclamación de alguno de los tres estados “no modifica” la responsabilidad política del Gobierno y corresponde al Congreso de los Diputados la exigencia de tal responsabilidad a aquél por la gestión de sus funciones, potestades o atribuciones, sin distinción de situaciones, los diputados, en el ejercicio de su derecho de participación política, tienen, como una de sus más caracterizadas funciones, la de controlar y, en su caso, exigir responsabilidad política al Gobierno por su gestión, porque la Constitución (art. 116.6 CE) no ha establecido modulaciones ni alteraciones en su configuración o intensidad a aquella responsabilidad» (FJ 3 B). El incierto papel de las minorías en las Cortes, incluso de la oposición, y la rígida disciplina de los grupos parlamentarios están modificando la forma de ejercer las funciones parlamentarias, y de manera grave esa situación se ha modificado durante la vigencia del estado de alarma. Con carácter general, los grupos minoritarios en las Cámaras, no han sido alternativa de gobierno y, por ello, a veces ni siquiera se ha contado con ellos para establecer acuerdos, salvo que sea imprescindible su apoyo a la hora de formar Gobierno. Parece que ha primado exclusivamente la matemática, de tal forma, que el objetivo del acuerdo no ha sido tanto el contenido, sino el número de votos necesario para que cualquier iniciativa fuera aprobada.

Por ello, el Tribunal recuerda que el funcionamiento del Congreso de los Diputados, junto con el de los demás poderes constitucionales del Estado, «no podrá[n] interrumpirse durante la vigencia de estos estados excepcionales (arts. 116.5 CE y 1.4 LOAES) y, como hemos señalado anteriormente, la citada Cámara disponía de medios alternativos para asegurar la continuidad de su funcionamiento durante la vigencia del estado de alarma, por lo que aquel argumento no puede justificar la decisión de interrumpir temporalmente la actividad parlamentaria de la Cámara» (FJ 5 B).

Además de esa exigencia Constitucional del art. 116. 5 CE relativa a que el Congreso debe seguir funcionando, el precepto señala que «no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras

estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones». Aunque la Constitución solo se refiere al Congreso, la doctrina entiende que la esa imposibilidad de disolución alcanza también al Senado, puesto que el precepto continúa refiriéndose a que «las Cámaras quedarán automáticamente convocadas si no estuvieran en periodo de sesiones. Y así recordamos al hilo de esta situación que «las cláusulas tendentes a garantizar la existencia y la presencia del Parlamento tienen particular sentido en todos aquellos casos en los que el estado excepcional puede ser declarado, aunque sea provisionalmente, por el Gobierno (Cruz Villalón, 1984: 131).

La finalidad de los instrumentos de control es conseguir que el pueblo tenga noticia de las actividades del Gobierno, y que se adquiera acerca de esas actividades una visión crítica. Y esa finalidad adquiere especial notabilidad en momentos graves, puesto que «la función constitucional de control que debe ser ejercitada con la máxima intensidad durante un estado excepcional, como en este caso el estado de alarma, para garantizar de ese modo los derechos de los ciudadanos y el propio Estado de Derecho» (FJ 5B). El pluralismo significa, en el ámbito parlamentario, garantía de participación en el control y en las restantes competencias parlamentarias de los Grupos, al margen del número de miembros. En cierto sentido, las Cortes Generales se encargan de marcar los límites, condicionar y controlar la actuación del Gobierno.

En cuanto a los votos particulares, el primero formulado por la magistrada Balaguer Callejón, al que se adhiere el magistrado Xiol Ríos, manifiesta su desacuerdo en el otorgamiento del amparo puesto que entiende que la Mesa actuó adoptando una medida utilizando el principio de proporcionalidad puesto que «la limitación del ejercicio del derecho a la participación política tiene una finalidad que no sólo ha de reputarse como legítima, sino que además tiene cobertura constitucional bastante en los arts. 15 CE (garantía de la integridad física de las personas) y 43 CE (protección de la salud), ambos tan intensamente conectados que es difícil imaginarlos por separado, máxime en circunstancias pandémicas».

El segundo de los votos particulares lo formula el magistrado Conde-Pumpido Tourón que utiliza un argumento similar en cuanto al canon de proporcionalidad y entiende además que «la función de control al Gobierno, por exigencia del art. 116 CE, es, a mi juicio, la que debe ser salvaguardada con mayor intensidad durante la vigencia del estado de alarma, y esta función no decayó, ni sufrió interferencia grave, durante el breve periodo de suspensión de los plazos de tramitación».

Finalmente, el tercer voto particular lo formula el Presidente Juan José González Rivas, en el que manifiesta que su primera discrepancia hace referencia a una cuestión metodológica puesto que «la sentencia reconoce explícitamente el análisis de inconstitucionalidad de la Decisión de la Mesa del Congreso de 19 de marzo de 2020 y nulidad, lo que supone realizar un examen de tipo abstracto sobre la conformidad con la Constitución de la Decisión de 19 de marzo de 2020» y añade que «esta restricción del derecho a la participación política, considerada en las condiciones de los meses de marzo y abril de 2020, aparece proporcionada al logro de los bienes jurídicos ya referidos al configurarse como una regla general y no como una previsión absoluta».

III. CONCLUSIONES

Las SSTC que estamos comentando suponen un hito en la interpretación de una parte de la Constitución que, era prácticamente inédita hasta el año 2020, cuando se declaró el estado de alarma en un supuesto radicalmente diferente al de ahora. Así, la falta de una completa doctrina jurisprudencial sobre la materia es comprensible, ya que se trata de una figura jurídica que, por suerte, ha gozado de escaso protagonismo en nuestra realidad constitucional.

La situación que se está viviendo en España con la epidemia COVID-19 y la consiguiente crisis sanitaria está generando dudas acerca de si la declaración del estado de alarma que se produjo el 14 de marzo y sus sucesivas prórrogas han estado poniendo en un auténtico brete a nuestro sistema constitucional, esto es, como recientemente en la prensa el profesor Manuel Aragón ha señalado, si «está siendo utilizado por el gobierno de manera exorbitante».

Hace ya años que el profesor Cruz Villalón, al que hemos citado anteriormente, trataba el tema del control jurisdiccional de los actos de declaración de los estados excepcionales entendiéndolos que eran actos políticos y que, por ello, ese control sólo adquiriría pleno sentido «en supuestos extremos de evidente arbitrariedad por parte de los poderes públicos en la apreciación de la situación» (1984, p. 140). Aun así, añadía «el derecho excepcional se mueve, con frecuencia, dentro de situaciones límite, de tal modo que, cuando bajo estas circunstancias, los poderes públicos se sitúan patentemente fuera de la constitucionalidad, no hay que esperar milagros de un Tribunal Constitucional» (1984, p. 141). Y creo que con estas Sentencias del Tribunal se hacen realidad las apreciaciones del ex Presidente del Tribunal Constitucional.

Con las sentencias comentadas algunas cuestiones han podido quedar efectivamente aclaradas. Así, las declaraciones de constitucionalidad de algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno en la declaración del estado de alarma esclarecen el panorama acerca del alcance de la “suspensión” o de la “limitación de derechos”. La necesidad de los Estados de tener una normativa excepcional se pone de manifiesto desde los inicios del constitucionalismo, y esa alteración entre los poderes del Estado es aceptada, con cautelas, constitucionalmente. Por eso, «el gobierno de crisis significa la sustitución temporal de la técnica que distribuye el poder entre varios detentadores dotados de mutuos controles por la concentración consciente del poder en manos del detentador gubernamental, así como la suspensión de los normales controles interorgánicos de la asamblea frente al ejecutivo durante la duración del período de excepción» (Loewenstein, 1964: 285).

Y también es importante que con estas resoluciones el Tribunal Constitucional ponga el acento en la importancia del control parlamentario de los actos del Gobierno. En esta línea la Constitución española de 1978 distribuye, entre distintos órganos de poder, las potestades constitucionales, estableciendo un equilibrio fundamentado, en último término, en la idea de balances y contrapesos. Un marco que requiere para el funcionamiento regular de las instituciones, tanto el cumplimiento de las competencias propias como el respeto al ejercicio de las funciones de los otros órganos, es decir, el sometimiento al reparto competencial establecido en la propia Constitución. Señala

Astarloa (2017:445) que «la función de control es decisiva para los Parlamentos actuales y por eso todo el mundo coincide en que es preciso acumular el máximo de instrumentos para que la supervisión y la rendición pública de cuentas de los Gobiernos sea lo más exhaustiva posible». Y esto es especialmente relevante en los momentos de declaración de cualquiera de los estados excepcionales. Cuando el funcionamiento regular de las instituciones no es posible es cuando se producen los conflictos y los desacuerdos.

Sin embargo, a la vista de los fallos del Tribunal son muchos aún los aspectos que siguen quedando oscuros. Un estado de alarma como el que hemos vivido produce una alteración del marco constitucional de distribución del poder entre el Gobierno y las Cortes Generales, y también el ámbito de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, puesto que la declaración del estado de alarma supone una alteración del marco constitucional de las competencias. Como indicaba Aragón recientemente «ante esa catástrofe es que los sistemas constitucionales tienen, por fortuna, medios previstos para hacerle frente, como son los del Derecho de excepción» (2020:2), aunque bien es cierto que la realidad ha excedido con mucho a las previsiones constitucionales y legales.

Es significativo resaltar que los contenidos de las SSTC no resuelven el debate que se había producido en el mundo jurídico y político sobre la adecuada utilización por parte del Gobierno, no ya de la declaración del estado de alarma, sino de si las medidas eran las proporcionales. Debate que además se ha incrementado por el contenido de los votos particulares discrepantes de algunos de los magistrados constitucionales. Todos los votos, utilizando diferentes argumentos, coinciden en considerar que todas las medidas deberían haber sido declaradas constitucionales, pues no son suspensiones, sino limitaciones de derechos fundamentales, y que por lo tanto fueron debidamente adoptadas bajo el estado de alarma.

La ingente labor normativa del Gobierno y de las comunidades autónomas ha sido en múltiples casos realizada con precipitación y con cierta inadecuación, a esto se suma que la conversión de los Decretos Leyes en leyes ordinarias se está haciendo de manera poco reflexiva, con un resultado preocupante. Aunque esperamos que no suceda en un futuro próximo, podemos pensar que situaciones como las que hemos

vivido pueden volver a repetirse. Por eso, parece esencial actuar ya, modificando y adecuando con lo que se ha vivido y con la jurisprudencia constitucional, las dos leyes que podrían ser utilizadas en estos casos, que siguen tal como fueron aprobadas hace ya unos cuantos lustros: la Ley Orgánica 4/1981, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio y la Ley Orgánica 3/1986 de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. España no se constituye en un Estado de Derecho entendido de forma aislada, sino, antes bien, en un Estado social y democrático de Derecho. Consecuencia de ello es que la Constitución desea no solo un Estado sometido al Derecho, sino que este Derecho incorpore un amplio régimen de derechos y libertades ciudadanas que constituyan una efectiva garantía de los individuos frente al ejercicio del poder: solo así la inviolabilidad de la esfera individual se encuentra plenamente asegurada. En mi opinión, la polémica jurídica que existe sobre si debía ser estado de alarma o estado de excepción y sobre si las medidas que se han adoptado suponen suspensión o no de derechos fundamentales tiene una importancia limitada.

Como hemos ido indicando todos «los sistemas jurídicos, por lo general, permiten la adopción de medidas excepcionales para actuar en situaciones de emergencia, sin embargo, la adopción de dichas medidas y su impacto en el goce de los derechos humanos debe estar regulada estrictamente» (Goig Martínez, 2009: 294, 295). Lo esencial es que el respeto de los poderes públicos al Estado de Derecho tiene verdadero significado para el ciudadano en los momentos excepcionales, pero también en el inmediato restablecimiento de la normalidad constitucional, buscando vías alternativas lo antes posible, no dilatando la declaración del estado excepcional.

El Estado de Derecho y el cumplimiento de las normas, es uno de los pilares de todo sistema constitucional, por eso debe ser defendido incluso en situaciones excepcionales. Además, esa excepción no debe ser entendida como «algo extraño al Estado de Derecho, sino como un mecanismo de carácter extraordinario que se necesita para su defensa» (Goig Martínez, 2009: 273). Además, no debemos olvidar que el principio de sometimiento de la Administración a la legalidad está prescrito en el art. 116.6 CE en estos términos: «La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes».

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M. (1988). La eficacia jurídica del principio democrático. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24, pp. 9-46.
- ARAGÓN REYES, M. (2020). COVID-19: aproximación constitucional a una crisis. *Revista General de Derecho Constitucional*, 32, pp. 1-5.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2017). *El Parlamento moderno: importancia, descrédito y cambio*. Iustel.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1984). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Tecnos.
- GOIG MARTÍNEZ, J. M. (2009). La defensa política de la Constitución y estados excepcionales (I). *Revista de Derecho UNED*, 4, pp. 263-296.
- LOEWENSTEIN, K. (1964). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1995). La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno. *Política y Sociedad*, 20, pp. 35-52.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1990). *Derecho parlamentario español*. Espasa Calpe.