

Administración Pública

Alcance y efectos de la Sentencia del TC que declara la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto de declaración del estado de alarma

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 2021 ha declarado la inconstitucionalidad de determinados preceptos del Real Decreto 463/2020 con el alcance y las consecuencias jurídicas que se analizan en este comentario.

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de GA_P

Ander de Blas Galbete

Of counsel
del Área de Público de GA_P

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 2021 (ponente Pedro González Trevijano) ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario Vox contra determinados preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y otros actos normativos del estado de alarma, con el siguiente alcance:

a) Se declaran inconstitucionales y nulos tres apartados del artículo 7 relativo a la «limitación de la libertad de circulación de las personas», en la redacción resultante de las modificaciones operadas por otros reales decretos posteriores.

En concreto, los preceptos que se anulan son: el apartado 1, que establece las únicas razones o actividades por las que se podía circular por las vías o espacios de uso público; el 4, que aplica las mismas limitaciones para la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público; y el 5, por el que se habilita al ministro del Interior para acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas o la restricción del acceso de determinados vehículos por motivos de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico.

b) En relación con el artículo 10, sobre las «medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración,

y otras adicionales», se declara inconstitucional y nula la habilitación contenida en el apartado 6 al Ministro de Sanidad en la medida en que le permite «modificar» o «ampliar» las restricciones del precepto, declarando inconstitucionales y nulos estos dos términos.

Aunque la sentencia (y lo que la rodea: momento en que se dicta, exteriorización de divisiones y críticas en el seno del Tribunal, filtrado de borradores...) pueda incitar a ello, el objeto de este análisis no es llevar a cabo su crítica, sino únicamente exponer su argumentación jurídica y su posible alcance para todos aquellos que se han visto afectados en sus derechos o intereses legítimos por los preceptos del Real Decreto 463/2020 que ahora han sido declarados inconstitucionales.

- *La argumentación jurídica de la Sentencia*

Como se ha apuntado, la Sentencia declara, en primer lugar, la inconstitucionalidad de las medidas que limitan la libertad de circulación contenidas en los apartados 1, 3 y 5) del artículo 7 del Real Decreto. Argumenta en este sentido la Sentencia que es inherente a la libertad constitucional de circulación su irrestricto despliegue y práctica en las «vías o espacios públicos», con independencia de unos fines que solo el titular del derecho puede determinar, y sin necesidad de dar razón a la autoridad del porqué de su presencia en tales vías y espacios. Y entiende el TC que los preceptos anulados *cancelan* esta libertad, pues con ellos se acotan las finalidades que pueden justificar la circulación por esos ámbitos y se faculta al Ministerio del Interior para cerrarlos.

En consecuencia, la sentencia critica que bajo la vigencia de los preceptos anulados la libertad de circular se plantea no como regla,

sino como excepción; excepción que se condiciona doblemente: tanto por su finalidad (acotada a supuestos específicos, aunque no se configuren como *numerus clausus*) como por limitarse las circunstancias en que puede desarrollarse («individualmente» salvo excepciones).

Partiendo de ello, el TC concluye que el Real Decreto configura así una restricción del derecho que «es, a la vez general en cuanto a sus destinatarios, y de altísima intensidad en cuanto a su contenido, lo cual, sin duda, excede de lo que la LOAES permite “limitar” para el estado de alarma [“la circulación o permanencia... en horas y lugares determinados”]».

Y con ello, la Sentencia llega a su *ratio decidendi*, que admite una síntesis muy breve: a juicio del TC, las citadas disposiciones no restringen o delimitan el derecho a circular libremente, sino que «lo suspende[n] *ad radice*, de forma generalizada, para todas “las personas”, y por cualquier medio». Corolario de lo anterior, tratándose de una suspensión y no de una mera restricción de los derechos afectados, conforme a la Ley Orgánica 4/1981 y los artículos 55 y 116 de la CE, le está vedado al Gobierno decretarla por medio de la declaración del estado de alarma.

El TC considera asimismo que el apartado 1 del artículo 7 del Real Decreto afecta a la vertiente del derecho fundamental del art. 19.1 de la Constitución a «elegir libremente la propia residencia», por cuanto que, al permitir únicamente el retorno al lugar de residencia habitual, impide el ejercicio de la facultad constitucional de determinar libremente el lugar en el que se desee fijar la residencia habitual.

La segunda declaración de inconstitucionalidad que contiene la Sentencia se refiere al apartado 6 del artículo 10 del Real Decreto, por el que se habilita «al Ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública, con el alcance y el ámbito que específicamente determine».

La Sentencia declara inconstitucionales y nulos los incisos «modificar, ampliar o», por entender que «los efectos de la declaración de un estado de alarma han de contenerse en el decreto que los instaure» y que, si bien permite que las medidas originariamente incluidas en éste puedan ser modificadas, esta modificación solo puede llevarse a cabo por el propio Gobierno, que deberá dar cuenta al Congreso de los diputados de los decretos que adopte durante el decreto de alarma (art. 8.2). Esta dación de cuentas al Congreso de los Diputados se califica como una «garantía de orden político de la que no cabe en modo alguno prescindir».

De esta declaración de inconstitucionalidad de la habilitación normativa contenida en el Real Decreto Ley se deriva la de todas aquellas órdenes adoptadas por el Ministerio de Sanidad que intensificaron o extendieron las limitaciones en él establecida careciendo del necesario título habilitante.

- *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia*

A pesar de declarar la inconstitucionalidad de los citados preceptos del Real Decreto, la Sentencia reconoce la proporcionalidad de las medidas adoptadas que, precisa, coinciden con las aplicadas en los países de nuestro entorno europeo. Dice así el Tribunal Constitucional que «la drástica afectación

a la libertad de circulación operada por el artículo 7 (números 1 y 3) del Real Decreto 463/2020 se orientó a la preservación, defensa y restauración de la vida y de la salud», que se encontraban «en situación de riesgo extremo».

Por ello, la Sentencia se limita a constatar que las constricciones extraordinarias de la libertad de circulación por el territorio nacional que impuso el artículo 8 (apartados 1,3 y 5) del Real Decreto, aunque se orientan a la protección de valores e intereses constitucionalmente relevantes y se ajustan a las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, exceden del alcance que al estado de alarma reconocen la Constitución y la Ley Orgánica 4/1981. Sin entrar en juicios de intenciones, el TC despliega un ejercicio de contención, insistiendo en reconducir todos los reproches que formula a la norma a categorías formales y sin cuestionar su acierto desde un punto de vista (llamémosle) sustantivo.

En atención a estas circunstancias, la Sentencia modula los efectos de la declaración de nulidad resultantes de la declaración de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

- a) Declara no susceptibles de ser revisados como consecuencia de la Sentencia no solo los procesos concluidos mediante sentencia con fuerza juzgada, o las actuaciones decididas mediante actuaciones administrativas firmes, sino «tampoco las demás situaciones jurídicas generadas por la aplicación de los preceptos anulados».

Ello se justifica por el hecho de que la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto no deriva del contenido ma-

terial de las medidas adoptadas, cuya necesidad, idoneidad y proporcionalidad se aceptan, sino del instrumento jurídico a través del cual se implantaron. A lo cual se añade que, dado que la suspensión afectó a la generalidad de la población, «no resulta justificado que puedan atenderse pretensiones singulares de revisión fundadas exclusivamente en la inconstitucionalidad apreciada, cuando no concurren otros motivos de antijuricidad», en aras de los principios constitucionales de seguridad jurídica y de igualdad.

- b) En cambio, se declara la posibilidad de revisión de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad, según lo previsto en el art. 40.1 in fine de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Así lo impone el principio de legalidad

en materia punitiva del artículo 25.1 de la Constitución.

- c) Por último, se declara que la inconstitucionalidad apreciada en la Sentencia «no será por sí misma título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, de excepción y sitio».

Estos pronunciamientos de la Sentencia son absolutamente atípicos, tanto en lo que respecta a la imposibilidad de revisar las situaciones jurídicas derivadas de los actos no hayan adquirido firmeza, como en cuanto a que se exceptúe lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, que permite, bajo determinadas circunstancias, reclamar responsabilidad patrimonial derivada de las lesiones que sean «consecuencia de una norma con rango de ley declarada inconstitucionalidad». Sus implicaciones y las interrogantes que plantean desbordan los límites de este primer análisis, pero sobre ello se habrá de discutir –mucho– en tiempos venideros.