

APROXIMACIÓN AL DERECHO DE EMERGENCIA DESDE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

APPROACH TO THE LAW OF EMERGENCY IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE

José Andrés Blasco Altuna

Eusko Jaurlaritza / Gobierno Vasco

Begoña Pérez de Eulate González

Eusko Jaurlaritza / Gobierno Vasco

Cómo citar / Nola aipatu: Blasco Altuna, J. A. y Pérez de Eulate González, B. (2022). Aproximación al derecho de emergencia desde la jurisprudencia constitucional. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 3: 138-165
<https://doi.org/10.47984/legal.2022.004>



RESUMEN

La previsión constitucional para afrontar situaciones de emergencia contenida en el art. 116 de la Constitución requiere del acompañamiento de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, integrante del bloque de constitucionalidad, y que ha descrito de forma desglosada las diferentes causas que habilitan para la declaración de cada uno de los estados previstos en la norma constitucional. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha propiciado que los fundamentos para la adopción de dichos estados sean no tanto las situaciones causales, cuanto los mecanismos para su adopción y control, así como sus efectos. Con ello, el “nuevo” derecho constitucional de emergencia se ordena en torno a la intensidad de las medidas que hay que adoptar, en la función de control del Congreso sobre el Gobierno e, indirectamente, en la pérdida de poder de las comunidades autónomas, que ven diluidas sus competencias ordinarias en los casos de emergencia.

PALABRAS CLAVE

Tribunal Constitucional, estados de alarma, excepción y sitio, Congreso, autoridades delegadas.

LABURPENA

Larrialdi egoerei aurre egiteko aurreikuspen konstituzionalak, alegia Konstituzioaren 116. artikuluan jasota, ekainaren 1eko 4/1981 Lege Organikoaren osagarria behar du. Aipatu lege organikoak, konstituzionaltasun-blokearen barnekoak, Konstituzioak aurreikusitako premiazko egoerak aitortzeko gaitzen dituzten kausak deskribatzen ditu. Hala ere, Konstituzio Auzitegiak ebatzi egin du larrialdi egoerak onartzeko oinarriak, aipatu kausazko egoerak ez direla, baizik eta egoera berezi haiek aitortzeko eta kontrolatzeko mekanismoak, bai eta horien ondorioak ere. Epai horren bidez, ordea, larrialdi-zuzenbide konstituzional “berria”, hartu beharreko neurrien intentsitatearen inguruan antolatzen

da, Kongresuak gobernua kontrolatzeko funtzioaren inguruan eta, zeharka, larrialdi-kasuetan beren ohiko eskumenak lausotuta ikusten dituzten autonomia-erki-degoen botere-galeraren inguruan.

GAKO-HITZAK

Konstituzio Auzitegia, alarma-, salbuespen- eta se-tio-egoerak, Kongresua, agintari eskuordetuak.

ABSTRACT

The constitutional provision to face emergency situations contained in article 116 of the Constitution must be in accordance with Organic Law 4/1981, of June 1. This Organic Law is part of the constitutionality block and describe in detail the different causes that enable

the declaration of each of the emergency states foreseen in the Constitution. However, the Constitutional Court has ensured that the grounds for the adoption of these statements are, not so much the causal situations, but rather the mechanisms for their adoption and control, as well as their effects. In this way, the “new” constitutional emergency right is structured around the intensity of the measures to be adopted, in the control function of Congress over the Government and, indirectly, in the loss of power of the autonomous communities that see diluted their ordinary competences in cases of emergency.

KEYWORDS

Constitutional Court, states of alert, emergency and siege, Congress, delegated authorities.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA DECLARACIÓN DEL PRIMER ESTADO DE ALARMA. SUSPENSIÓN VERSUS LIMITACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES (STC 148/2021, DE 14 DE JULIO).
- III. LA SEGUNDA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA, SU PRÓRROGA Y LA DESIGNACIÓN DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES DELEGADAS (STC 183/2021, DE 27 DE OCTUBRE). 1) Restricción de derechos fundamentales. 1.a) Libertad deambulatoria: el denominado toque de queda. 1.b) Libertad deambulatoria: el denominado cierre perimetral. 1.c) Derechos de reunión y manifestación. 1.d) Libertad religiosa. 2) La duración de la prórroga del segundo estado de alarma. 3) La rendición de cuentas. 4) La habilitación en las autoridades competentes delegadas.
- IV. VALORACIÓN Y CONCLUSIONES.
POST SCRIPTUM.
BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución contempla en su art. 116 tres situaciones de emergencia: estados de alarma, de excepción y de sitio, trasladando el constituyente al legislador orgánico, de forma explícita en el propio apartado donde los relaciona, la tarea de su puntual regulación. Así, los apartados 2, 3 y 4 de este precepto se limitan a contemplar la regulación de

las formalidades constitucionalmente exigidas para su respectiva declaración, si bien se reservan sus apartados quinto y sexto a establecer la expresa salvaguarda del mantenimiento del funcionamiento del Congreso y del principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes, añadiendo, asimismo, que el funcionamiento de los demás poderes constitucionales del Estado no podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

Aparte de la mención contenida en el art. 116 de la Constitución, la única referencia a estos estados de emergencia en el texto constitucional se encuentra en su art. 55, en el marco de la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas, donde se establece que una serie de estos derechos únicamente podrá ser suspendida cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio.

En el año 1981, el legislador orgánico, en los albores del presente período constitucional, afrontó el encargo del constituyente de regular tales situaciones de emergencia, aprobando la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES).

Esta ley orgánica precisa ciertos aspectos no explicitados en la Constitución, como la naturaleza y objeto de tales estados, así como también una serie de posibles medidas que hay que adoptar a lo largo de estos. Por otro lado, a pesar de regular un sistema extraordinario para afrontar situaciones de emergencia, proclama que la declaración de tales estados “no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado” (art. 1.4), así como tampoco el mandato constitucional que impone el control jurisdiccional de los actos y disposiciones de la Administración durante la vigencia de tales estados.

La regulación de estas situaciones en el régimen democrático, sin duda, fue objeto de una trascendental mirada por parte de los legisladores al pasado reciente, en concreto, a los “estados de excepción” sufridos durante los años de la dictadura franquista. A estos efectos, resulta ilustrativa la disposición derogatoria de esta ley orgánica, mediante la que se derogan de forma expresa “los artículos veinticinco a cincuenta y uno y disposiciones finales y transitorias de la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público”, ley de infausto recuerdo, así como cuantas disposiciones se opongan a lo preceptuado en esta. Tales normas objeto de derogación expresa se ocupaban de regular el estado de excepción y el estado de guerra, únicos supuestos contemplados en la legislación de la dictadura, y el procedimiento y efectos de su declaración.

La LOAES precisa en sus arts. 4, 13 y 32 los supuestos que posibilitan la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio, respectivamente, colmando, de esta manera, el silencio del texto constitucional.

Desde la aprobación de la Constitución y de la propia LOAES, por fortuna, únicamente han concurrido dos situaciones que han requerido, a juicio del Gobierno, la declaración del estado de alarma.

En primer lugar, en diciembre del año 2010, y por primera vez en este período constitucional, ante la situación que afectaba al transporte aéreo “como consecuencia de la situación desencadenada por el abandono de sus obligaciones por parte de los contro-

ladores de tránsito aéreo”, que llevó al Gobierno a efectuar la declaración del estado de alarma mediante el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

Por otro lado, a lo largo del año 2020, ante la pandemia causada por la covid-19, se procedió a la declaración consecutiva de dos estados de alarma, mediante 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, y el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

La jurisdicción constitucional se ha ocupado de las tres situaciones referidas, si bien, respecto del estado de alarma declarado en el año 2010, de una forma que podríamos calificar como “tangencial”, no así cuando ha analizado las declaraciones de los estados de alarma del año 2020.

Asimismo, en su Sentencia 168/2021 ha conocido el recurso de amparo interpuesto contra la decisión del Congreso de los Diputados de 19 de marzo de 2020, por la que se suspendió el cómputo de los plazos reglamentarios desde el inicio del estado de alarma.

En esta sentencia, el Tribunal concede el amparo solicitado por los diputados del grupo parlamentario Vox al considerar que ha sido vulnerado su derecho fundamental de participación política (art. 23 CE) por la resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de marzo de 2020, que dispuso la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encontraban en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levantara la suspensión.

El Tribunal declara en esta sentencia la nulidad de la referida resolución porque tal decisión de suspender la tramitación de toda la actividad parlamentaria afectó al contenido esencial del *ius in officium* de los diputados recurrentes en amparo, por entender que la decisión de interrumpir temporalmente tal actividad contraviene el mandato constitucional dirigido al Congreso de los Diputados para el ejercicio de sus propias funciones, particularmente la de control del Gobierno, con independencia del tiempo de duración de aquella interrupción, pues es de esencia a esta función que el funcionamiento de la Cámara no deba ver paralizada, aunque sea de modo temporal, su actividad, ni siquiera y con mayor fundamento en el caso de un estado de alarma en vigor.

En relación con la declaración del primer estado de alarma producida en el año 2010, el Tribunal Constitucional se limitó a no admitir a trámite los recursos de amparo¹ interpuestos por la representación de los controladores aéreos frente al real decreto de declaración del estado de alarma y a la resolución del Congreso de los Diputados autorizando su prórroga. Fundamenta tal fallo en la consideración de que la decisión gubernamental de declaración del estado de alarma, aunque formalizada mediante decreto del Consejo

1 ATC 7/2012, de 13 de enero, y STC 83/2016, de 28 de abril.

de Ministros, se configura como una disposición con rango o valor de ley atendiendo a su contenido normativo y a sus efectos jurídicos, atribuyendo, asimismo, idéntico valor a la autorización parlamentaria de su prórroga, por lo que contra estos únicamente resulta procedente su impugnación mediante el oportuno recurso de inconstitucionalidad.

Es en las recientes Sentencias 148/2021, de 14 de julio, y 183/2021, de 27 de octubre, donde el Tribunal Constitucional lleva a cabo la oportuna interpretación del bloque de constitucionalidad que conforma el derecho constitucional de emergencia, a través del preciso análisis de las disposiciones mediante las que se efectúan en las citadas dos ocasiones del año 2020 tanto la declaración del estado de alarma como su prórroga, resolviendo sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox del Congreso de los Diputados.

II. LA DECLARACIÓN DEL PRIMER ESTADO DE ALARMA. SUSPENSIÓN VERSUS LIMITACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES (STC 148/2021, DE 14 DE JULIO)

Mediante la Sentencia 148/2021, el Tribunal Constitucional resuelve la impugnación contra diversos artículos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como contra el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, que lo modifica, y los decretos que acordaron las sucesivas prórrogas de tal estado de alarma². El objeto concreto del recurso se centraba en la impugnación de las disposiciones que afectaban al ejercicio de los derechos a la libre circulación, a los derechos de asociación y manifestación, al derecho a la educación, a la libertad religiosa y a la libertad de empresa y de trabajo, así como a los principios y derechos fundamentales amparados por los arts. 6, 7 y 23 de la Constitución.

El Tribunal, tras reconocer el antes apuntado rango o valor de ley de los reales decretos de declaración y prórroga del estado de alarma, analiza el recurso interpuesto partiendo de la distinción que la Constitución establece en su art. 116 entre los estados que contempla para afrontar determinadas situaciones extremas (alarma, excepción y sitio); distinción que, “pudiendo fundamentarse en los supuestos habilitantes para declararlos, se basó sin embargo en otros criterios: por un lado, en sus mecanismos de adopción y control; por otro, en sus efectos”.

Esto es, la sentencia no tiene en cuenta que la LOAES –a la que no reconoce como integrante del bloque de constitucionalidad– realiza la descripción de las diferentes causas que habilitan cada uno de estos diversos estados.

2 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.

A continuación, de conformidad con la previsión contenida en el art. 55.1 de la Constitución, ratifica la previsión constitucional que establece que únicamente cabe suspender ciertos derechos fundamentales en el estado de excepción (y en el estado de sitio), mientras que en el estado de alarma solo cabe, por tanto, su limitación.

De esta manera, concluye que, “por lo que hace específicamente a su posible incidencia en los derechos fundamentales, la declaración de un estado de alarma no consiente la suspensión de ninguno de los derechos de tal rango, pero sí la ‘adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones’ a su ejercicio (STC 83/2016, FJ 8), que habrán de atemperarse a lo prescrito en la LOAES y en las demás exigencias que la Constitución impone”.

Continuando con este argumento, y tras referirse al estado de alarma como un estado de “menor intensidad”, tal y como ya lo describió en el ATC 7/2012, de 13 de enero³, sostiene que la potestad gubernamental de declarar uno u otro estado tiene efectos inmediatos no únicamente en cuanto a la mayor o menor agilidad procedimental, sino de forma trascendental en cuanto a la potencial incidencia sobre los derechos fundamentales restringidos.

Así, el Tribunal señala que el decreto declarativo de un estado de alarma podrá (1) llegar a establecer restricciones o limitaciones de los derechos fundamentales que excedan de las ordinariamente previstas en su régimen jurídico; por otra parte, (2) que tales limitaciones, aunque extraordinarias, no son ilimitadas, y no pueden, por tanto, llegar hasta la suspensión del derecho, y, finalmente, (3) que dichas limitaciones deberán respetar en todo caso los principios de legalidad y proporcionalidad.

Continuando con este argumento, acomete el análisis de las diferencias conceptuales entre las nociones jurídico-constitucionales de suspensión y limitación de derechos fundamentales.

Tras la descripción etimológica de ambos términos, y en orden a acotar el alcance en el ordenamiento constitucional de las concretas medidas que pueden ser adoptadas por los decretos gubernamentales que declaran o prorrogan un estado de alarma, tras subrayar que “ni las apelaciones a la necesidad pueden hacerse valer por encima de la legalidad, ni los intereses generales pueden prevalecer sobre los derechos fundamentales al margen de la ley”, concreta que en la validación constitucional de la declaración del estado de alarma resultará preciso valorar, en primer lugar, si las medidas impugnadas resultan acordes a la legalidad; en segundo término, si no implican una suspensión de los derechos fundamentales afectados, y, por último, si tales medidas se presentan como idóneas, necesarias y proporcionadas.

Tras analizar pormenorizadamente las limitaciones a la libertad de circulación de las personas contempladas en el art. 7 del Real Decreto 463/2020, el Tribunal concluye

3 “En efecto, todos los estados que cabe denominar de emergencia ex art. 116 CE y también por tanto, el de menor intensidad de entre ellos, esto es, el de alarma, suponen, como es evidente y así resulta de su regulación en la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio [...]”.

que estas producen un vaciamiento de hecho que constituye una auténtica suspensión del derecho proclamado por el art. 19 de la Constitución, impidiendo adicionalmente el derecho a mantener reuniones privadas incluso en la esfera doméstica, derecho amparado por los arts. 21.1 y 18 de la Constitución, y supone, asimismo, un total quebranto al derecho a elegir libremente la propia residencia, proclamado por su art. 19.1. En consecuencia, declara la inconstitucionalidad de los apartados 1, 3 y 5 del impugnado art. 7 del Real Decreto 463/2020 en tanto que imponen una suspensión de los referidos derechos.

El Tribunal alcanza la conclusión contraria, por considerar que no se produce una efectiva suspensión de los derechos aducidos y, por tanto, su afectación se configura como una limitación de estos, respecto a la impugnación contra la afección de los derechos de reunión y manifestación y los derechos fundamentales proclamados en los arts. 6, 7 y 23 de la Constitución, derechos fundamentales a la educación (art. 27.1 CE), al de la libertad de empresa y de trabajo (arts. 35.1 y 38 CE) y a la libertad religiosa y de culto (art. 16.1 CE). Señala que estas afecciones son limitaciones ajustadas al principio de proporcionalidad requerido por la situación que afronta.

No obstante, y en relación con las puntuales medidas dedicadas a la limitación de la libertad de empresa contenidas en tal real decreto, el Tribunal considera que la atribución al ministro de Sanidad para “modificar y ampliar” tales medidas es inconstitucional por infringir el art. 116.2 de la Constitución, que atribuye tal función directamente al Gobierno, sin contemplar la posibilidad de remisión a disposiciones o actos ulteriores, que, por otra parte, determinaría la elusión del control parlamentario al Gobierno impuesto tanto por la propia Constitución (art. 116.2) como por la LOAES (art. 8.1) y el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 162.1) (FJ 9).

Una vez realizadas las consideraciones particulares sobre el alcance de las medidas adoptadas por la disposición impugnada sobre los derechos fundamentales afectados, de forma absoluta o parcial, esto es, suspensión o limitación, el Tribunal pasa, a continuación, a plasmar en esta sentencia su concepción global sobre la regulación constitucional de los estados de emergencia.

En este sentido, comparte la calificación de la pandemia causada por la covid-19 como hecho de suficiente entidad extraordinaria y excepcional que justifica la adopción por el Gobierno de las medidas contenidas en el real decreto impugnado, medidas que acepta como necesarias, idóneas y proporcionales a la situación que afrontan. Discrepa, no obstante, del instrumento jurídico utilizado a tal fin, el estado de alarma.

Atendiendo a tal pretensión, reitera la afirmación anteriormente mantenida de que la Constitución “no perfila en particular la distinción sustancial entre estado de alarma y estado de excepción más allá de permitir, en su artículo 55.1, la suspensión de ciertos derechos en este último, excluyéndolos *a sensu contrario* en toda otra circunstancia (incluyendo, por tanto, durante un estado de alarma) y remitiéndose en lo demás a la ley orgánica de desarrollo”.

Ante tal situación, sostiene que la diferencia entre el estado de alarma y el estado de excepción responde constitucionalmente a un criterio gradual de distinta intensidad, tanto respecto de sus causas como del alcance de las medidas adoptadas para afrontarlas, agravándose notablemente estas con ocasión del estado de excepción. Esto es, una misma causa, en función de su mayor gravedad, puede llegar a convertirse en una situación excepcional de distinta naturaleza, posibilitando, en consecuencia, la adopción de una diferente respuesta constitucional (estado de alarma o estado de excepción).

Así las cosas, el Tribunal desarrolla en esta primera sentencia de julio de 2021, conforme a su naturaleza de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), una interpretación basada en la integración del distinto grado de intensidad de la causa motivadora de la decisión gubernamental con el mayor grado de intensidad de las medidas adoptadas (“suspensión” vs. “limitación” de derechos fundamentales), concluyendo que los distintos estados contemplados por el art. 116 de la Constitución (alarma, excepción y sitio) no constituyen “compartimentos estancos e impermeables”, sino que responden a situaciones graduales naturalmente permeables.

De esta manera, tal y como ya señaló en la STC 198/2012, de 6 de noviembre (FJ 9), desarrolla una

[...] interpretación evolutiva [de la Constitución, que] se acomoda a las realidades de la vida moderna como medio para asegurar su propia relevancia y legitimidad, y no sólo porque se trate de un texto cuyos grandes principios son de aplicación a supuestos que sus redactores no imaginaron, sino también porque los poderes públicos, y particularmente el legislador, van actualizando esos principios paulatinamente y porque el Tribunal Constitucional, cuando controla el ajuste constitucional de esas actualizaciones, dota a las normas de un contenido que permita leer el texto constitucional a la luz de los problemas contemporáneos, y de las exigencias de la sociedad actual a que debe dar respuesta la norma fundamental del ordenamiento jurídico a riesgo, en caso contrario, de convertirse en letra muerta.

Así, huyendo de la doctrina “originalista” de interpretación del bloque de constitucionalidad, que únicamente consideraría incluidas entre las causas motivadoras del estado de excepción las de dimensión política, concluye que, aunque la causa primera de la perturbación sea la pandemia causada por la covid-19, la situación que el poder público debía afrontar se ajusta gradualmente por su gravedad a los efectos perturbadores contemplados para la justificación de la declaración del estado de excepción. Concluye así señalando que “cuando una circunstancia natural, como es una epidemia, alcanza esas ‘dimensiones desconocidas y, desde luego, imprevisibles’ para el legislador [...], puede decirse que lo cuantitativo deviene cualitativo: lo relevante pasan a ser los efectos y no su causa”.

Siguiendo tal criterio, el Tribunal Constitucional equipara de esta manera, mediante esa interpretación, los efectos graves perturbadores de tales situaciones, ya que:

[...] es difícil argüir que el orden público constitucional (en un sentido amplio, comprensivo no sólo de elementos políticos, sino también del normal desarrollo de los aspectos más básicos de la vida social y económica) no se ve afectado; y su grave alteración podría legitimar la declaración del estado de excepción. Otra cosa implicaría el fracaso del Estado de derecho, maniatado e incapaz de encontrar una respuesta ante situaciones de tal gravedad.

Trasladando tal reflexión general al puntual objeto del recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal concluye que la situación causada por la pandemia constituye una grave alteración del orden público que hubiera permitido justificar la declaración de un estado de excepción, legitimando, en consecuencia, la limitación o suspensión radical o extrema de los derechos fundamentales afectados llevada a cabo por el real decreto impugnado, ya que una opción diferente llevaría a desfigurar la antes apuntada distinción constitucional del art. 116.

III. LA SEGUNDA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA, SU PRÓRROGA Y LA DESIGNACIÓN DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES DELEGADAS (STC 183/2021, DE 27 DE OCTUBRE)

Mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, el Gobierno declara el segundo estado de alarma, aprobando posteriormente el Congreso de los Diputados, mediante su Acuerdo de 29 de octubre de 2020, la prórroga solicitada, que fue recogida en el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre.

Las medidas aprobadas por el Gobierno con ocasión de la declaración de este segundo estado de alarma del año 2020 tenían como finalidad básica la restricción de la movilidad de la ciudadanía para evitar la creciente propagación del virus, delegando su puntual aplicación, para sus respectivos ámbitos territoriales, en favor de los presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas, designados en el real decreto como autoridades competentes delegadas, y contemplando su prolongación en el tiempo mediante una prórroga de seis meses de duración.

Con anterioridad a analizar los motivos del recurso presentado, el Tribunal lleva a cabo una reflexión previa sobre las nociones jurídico-constitucionales de suspensión y limitación de los derechos fundamentales, remitiéndose a su reciente STC 148/2021, de 14 de julio, quizá con la pretensión de reconsiderar o modular el pronunciamiento contenido en tal sentencia.

Así, tras reiterar que la limitación o restricción de los derechos fundamentales tendrá, en todo caso, que respetar los principios de legalidad y proporcionalidad, declara de manera explícita, separándose así de manera parcial del anterior pronunciamiento, que la declaración del estado de alarma deberá someterse, en primer término, a la previsión

general contenida en la LOAES, que, en esta ocasión, por tanto, considera integrante del bloque de constitucionalidad, requiriendo la concurrencia de los hechos o circunstancias que supongan una “alteración grave de la normalidad” que motiva su declaración, como son las “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”, expresamente contempladas en el apartado b) de su art. 4. Añade que el sometimiento al principio de legalidad requiere, asimismo, que las medidas para adoptar se atengan a lo permitido por la LOAES, específicamente a la previsión contenida en sus arts. 11 y 12.

Tras admitir la gravedad de la situación existente como un hecho extraordinario que permite la declaración del estado de alarma, finaliza señalando que la valoración de la eventual infracción de las normas constitucionales declarativas de derechos fundamentales denunciada en el recurso de inconstitucionalidad se realizará teniendo como pauta la legalidad. En tal sentido, analiza si la LOAES consiente la restricción de tales derechos en un estado de alarma, es decir, si las medidas impugnadas resultan acordes a la legalidad; para proseguir después analizando si no implican una suspensión de los derechos fundamentales afectados, y, por último, si se presentan como idóneas, necesarias y proporcionadas, vistas las circunstancias (FJ 3).

A diferencia de las medidas restrictivas de la libertad deambulatoria adoptadas en el anterior estado de alarma, el real decreto de la segunda declaración del estado de alarma se limita en esta ocasión a contemplar la restricción de la circulación de personas en horario nocturno (“toque de queda”) y la limitación de entrada y salida en comunidades y ciudades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores (“cierres perimetrales”).

1) RESTRICCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

1.a) Libertad deambulatoria: el denominado toque de queda

En relación con la medida restrictiva de la libertad deambulatoria de las personas en horario nocturno, el Tribunal señala (FJ 4) que cuenta, en principio, con un primer y necesario soporte en la LOAES, cuyo art. 11 contempla la posibilidad de adoptar durante el estado de alarma medidas de limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados. Señala, asimismo, que en el supuesto de crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves (art. 4.c LOAES) que hayan determinado tal declaración extraordinaria, la autoridad competente podrá añadir a tal medida limitativa de la movilidad las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas (art. 12.1 LOAES).

Lo decisivo para la valoración puntual del ajuste constitucional de esta medida es, tal y como ya señaló en su STC 148/2021, de 14 de julio, en primer lugar, su calificación como una restricción del derecho y no como una suspensión vedada por el art. 116 de la Constitución, y, en segundo término, si tal decisión obedece al mandato establecido

por el art. 1.2 LOAES de que sea “estrictamente indispensable para asegurar el restablecimiento de la normalidad” y se ajuste al principio de proporcionalidad.

En este caso, el Tribunal Constitucional estima que se trata de un régimen de limitación, tal y como recoge la propia rúbrica del art. 5.1 del Real Decreto 926/2020, y no de suspensión, ya que, si bien se trata de una limitación particularmente intensa, afecta a un horario reducido en relación con el total de la jornada (siete horas), que se prolonga “en un curso horario en que para la generalidad de la población la vida diaria queda de ordinario atenuada en intensidad, por tratarse de un periodo de tiempo generalmente dedicado al descanso por la mayoría de la población”.

Por otra parte, reputa esta medida como adecuada, necesaria y proporcionada “a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo y de interés general para la comunidad social como era el de la preservación de la vida (artículo 15 CE) y de la salud pública (artículo 43.2 CE)”.

Como consecuencia de este análisis, concluye que “la medida limitativa de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, a que se refiere el artículo 5.1 del Real Decreto 926/2020, extendida en su vigencia a la prórroga del estado de alarma, es conforme al bloque de constitucionalidad (artículo 116 CE y LOAES)”.

1.b) Libertad deambulatoria: el denominado cierre perimetral

En lo que respecta a los apodados “cierres perimetrales”, que imponen la restricción de entrada y salida de personas en comunidades y ciudades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores, el Tribunal señala, en primer lugar, que se trata, asimismo, de una medida que encuentra su fundamento básico en el art. 11 LOAES, resultando preciso, no obstante, analizar su eventual ajuste a las previsiones constitucionales.

Así, frente a la alegación formulada por los diputados recurrentes de que se trata de una suspensión del derecho a la movilidad, el Tribunal estima que esta medida no puede ser calificada sino como una limitación, si bien de carácter muy intenso, del ejercicio del derecho a la libertad de realizar desplazamientos de entrada y salida de aquellos ámbitos territoriales durante el estado de alarma, toda vez que la totalidad de la población dispuso durante la vigencia de tal medida de libertad para desplazarse dentro de su ámbito territorial en horas que no fueran las del horario nocturno, y que podía extenderse a otros lugares fuera de tales ámbitos territoriales durante las veinticuatro horas del día, si bien supeditada tal posibilidad al cumplimiento adecuadamente justificado de alguno de los motivos especificados en el precepto impugnado.

En orden al análisis de su ajuste a lo dispuesto por el bloque de constitucionalidad, califica tal medida como adecuada, necesaria y, a pesar de su carácter riguroso, proporcionada a los derechos fundamentales y fines de interés general que se pretendían preservar, como eran los derechos a la vida (art. 15 CE) y a la salud pública (art. 43 CE).

1.c) Derechos de reunión y manifestación

El recurso presentado pretende, asimismo, la declaración de inconstitucionalidad de la medida que establece la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados.

Como cuestión previa, el Tribunal señala que estas medidas no afectan de manera directa al ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, ya que suponen de forma estricta una condición añadida a los límites al ejercicio de tales derechos fundamentales establecidos por la ley orgánica reguladora del derecho de reunión para el tiempo en que rige el funcionamiento ordinario del Estado de derecho, como garantía durante la vigencia del estado de alarma dirigida a la adopción de medidas de prevención del contagio. De esta manera, estima que los derechos de reunión y manifestación han permanecido incólumes, en la medida en que esta disposición extraordinaria mantuvo abierta durante el estado de alarma la posibilidad de dirigir comunicación previa a la autoridad para el puntual ejercicio de este derecho, debiendo ser la autoridad gubernativa la que procediera a establecer las puntuales restricciones o modificaciones, o incluso prohibir su ejercicio cuando este pudiera suponer una desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como puede ser el derecho a la salud pública.

Por otra parte, frente a la pretensión de anular esta disposición por afectar, asimismo, al legítimo ejercicio de la celebración de reuniones ordinarias de partidos políticos o sindicatos y asociaciones patronales, el Tribunal desecha tal reclamación por entender que tales supuestos se encuentran incluidos en la exclusión expresa de esta medida para las “actividades laborales e institucionales”, contemplada en el art. 7.4 del real decreto impugnado.

En lo que se refiere a la limitación, contenida en el apartado 1 del art. 7, de la permanencia de grupos de personas en espacios de uso público condicionada a que no se superase el número máximo de seis personas, el Tribunal señala que se trata de una medida expresamente habilitada por el legislador orgánico (arts. 11.a y 12.1 LOAES), adoptada con la finalidad de evitar la expansión de la pandemia, calificándola como adecuada, necesaria y proporcional, por lo que estima que, tratándose de una mera limitación del derecho, es ajustada al bloque de constitucionalidad.

1.d) Libertad religiosa

Por otra parte, en relación con la pretendida afectación por estas medidas al ejercicio de la libertad religiosa (art. 16.1 CE) alegada por los diputados recurrentes, el Tribunal estima que el real decreto se limita a contemplar la fijación de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros en los espacios destinados a la celebración de actos religiosos y de culto público. Así, tras señalar que el precepto impugnado “expresamente excluye el ejercicio individual y privado de la libertad religiosa, por lo que no establece restricción alguna en sentido propio, ni afectación siquiera, de la libertad religiosa o de culto”, califica esta restricción como una de las medidas preventivas

generales que con el fin de controlar las enfermedades transmisibles habilita el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, extremo que claramente acredita tal previsión como conforme al bloque de constitucionalidad.

Asimismo, advierte que esta disposición no impone un determinado aforo, por lo que el juicio de proporcionalidad deberá, en todo caso, llevarse a cabo respecto de la puntual disposición gubernativa que establezca el aforo máximo, no sobre la habilitación general contemplada en real decreto impugnado. Por tanto, la queja formulada en el recurso respecto de esta cuestión debe ser desestimada por tratarse de una impugnación de carácter preventivo.

2) LA DURACIÓN DE LA PRÓRROGA DEL SEGUNDO ESTADO DE ALARMA

Una vez finalizada la valoración en sentido desestimatorio de la impugnación de las medidas restrictivas de los derechos fundamentales, alterando siquiera de forma parcial el pronunciamiento contenido en su STC 148/2021, el Tribunal inicia la valoración de los aspectos referidos a la duración de la prórroga y su vinculación con el sistema de relación del Congreso de los Diputados con el Gobierno a los efectos del preciso traslado de información y correspondiente control parlamentario.

En lo que respecta a la impugnación basada en la duración de seis meses de la prórroga del estado de alarma (FJ 8), calificada como excesiva por los diputados que suscriben el recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal rechaza, como cuestión previa, que esta prolongada extensión temporal infrinja por sí misma el derecho de participación política de los diputados recurrentes (art. 23.2 CE), toda vez que la decisión sobre su duración fue adoptada por el propio pleno del Congreso, tal y como contempla el art. 162 de su Reglamento.

El Tribunal sostiene que la configuración del derecho constitucional de excepción para atender aquellas situaciones en las que concurren circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes, contenida en el art. 116 de la Constitución y en la LOAES, conforma un régimen jurídico que busca el equilibrio entre la necesidad de hacer frente a la situación extraordinaria que la determina, mediante la potenciación de las potestades públicas, con la consiguiente constricción de los derechos de los ciudadanos, y la exigencia de respeto al propio Estado de derecho, a la preservación de sus instituciones y a los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos.

Así, afirma que en tales supuestos contemplados para este régimen (alarma, excepción y sitio) el Parlamento mantiene el deber de asumir el control político del Gobierno y, en su caso, la exigencia de responsabilidad, incluso con mayor intensidad que en el tiempo de funcionamiento ordinario del sistema constitucional. Así, el propio texto constitucional contempla la garantía de no interrupción del funcionamiento del Con-

greso y de los demás poderes constitucionales del Estado, así como la expresa prohibición de su disolución (art. 116.5 CE).

En este señalado contexto, el Tribunal estima que, junto con la función del señalamiento y aprobación de la prórroga, al Congreso le corresponde de forma simultánea e inseparable la imperativa reserva de la eventual reconsideración tanto de la vigencia de tal prórroga como del alcance de las medidas aprobadas, atendiendo a que el art. 1.2 LOAES preceptúa que estas no podrán extenderse más allá de lo que resulte estrictamente indispensable para revertir la situación de anormalidad que las motiva.

Una vez expuesto el criterio general y abstracto sobre la potestad parlamentaria para prorrogar el estado de alarma, el Tribunal valora el eventual ajuste de la decisión parlamentaria sobre la duración de la prórroga a las previsiones constitucionales sobre el particular, para lo que describe y analiza el contenido del acuerdo parlamentario de adopción de la prórroga del estado de alarma, destacando que este no establece directamente el inicio y la conclusión de la puesta en práctica de alguna de las medidas autorizadas. Por otra parte, en tal acuerdo se contempla que la aplicación de tales medidas se haría efectiva en función de lo que las autoridades competentes delegadas determinen por decisión propia, “a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad” (art. 9 del Real Decreto 926/2020, según la nueva redacción introducida por la Resolución de 29 de octubre de 2020 del Congreso de los Diputados), dando cuenta al Ministerio de Sanidad. Por último, atribuye a las autoridades competentes delegadas la capacidad para mantener o, en su caso, “modular, flexibilizar y suspender” dicha aplicación e, incluso, para proceder a su regresión en todos esos supuestos, por decisión propia (art. 10 del Real Decreto 926/2020).

Así, el Tribunal reconoce el cumplimiento de los requisitos contemplados en la Constitución para la adopción por el Congreso de la decisión de estricta autorización de la prórroga, ya que se adopta reconociendo y aceptando la persistencia en tal momento de la situación de grave alteración de la normalidad ocasionada por la pandemia de covid-19, cuestión esta admitida, asimismo, por los diputados recurrentes.

Pero añade que, en la adopción de la decisión de prorrogar el estado de alarma, el Congreso no valoró si el tiempo de seis meses de prórroga propuesto por el Gobierno resultaba totalmente imprescindible para hacer cesar la alteración causante de esta medida extraordinaria; es decir, para hacer frente a la pandemia. La sentencia entiende que “el Congreso estableció sin certeza alguna acerca de qué medidas iban a ser aplicadas, cuándo iban a ser aplicadas y por cuánto tiempo serían efectivas en unas partes u otras de todo el territorio nacional al que el estado de alarma se extendió” (art. 3 del Real Decreto 926/2020), alejándose, por tanto, de la exigencia impuesta al Parlamento por el legislador orgánico de autorizar la prórroga por el tiempo imprescindible para asegurar el establecimiento de la normalidad.

En consecuencia, el Tribunal aprecia que “la determinación temporal de aquella prórroga de seis meses se realizó de un modo por entero inconsistente con el sentido

constitucional que es propio al acto de autorización y sin coherencia alguna, incluso, con aquellas mismas razones que se hicieron valer por el gobierno para instar, por ese concreto plazo, la prórroga finalmente concedida”.

A continuación, precisa la afirmación anterior señalando lo siguiente:

[...] no es su duración, por sí sola y sin más, lo que merece censura constitucional, sino el carácter no razonable o infundado, visto el Acuerdo parlamentario en su conjunto, de la decisión por la que se fijó el plazo. La exigencia constitucional del establecimiento de un plazo cierto para la prórroga quedó desvirtuada en ese caso por la Cámara, que hizo propio, de manera automática, el propuesto por el Gobierno en una solicitud que, como veremos más adelante, no venía conectada a la aplicación directa de unas medidas que fueran a regir durante el periodo de prórroga autorizado, toda vez que no era el Gobierno, en cuanto Autoridad competente para la gestión del estado de alarma, el que iba a llevarlas a cabo por la delegación que había sido acordada.

Precisa así que “el control exigible al Congreso sobre la solicitud de autorización cursada por el Gobierno, ni se extendió a qué medidas eran aplicables, ni tampoco a la necesaria correspondencia que debiera haber existido entre el período de prórroga de seis meses autorizado y las medidas a aplicar durante el mismo”.

Como consecuencia de los razonamientos expuestos, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad de la determinación de la duración de seis meses de la prórroga del estado de alarma.

3) LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Una vez expuesto su criterio sobre la duración de la prórroga del estado de alarma, el Tribunal acomete en el fundamento jurídico noveno de la sentencia la valoración contenida en las disposiciones impugnadas dedicadas a la regulación de la rendición de cuentas del Gobierno al Congreso de los Diputados.

Señala que la denominada “rendición de cuentas” por el Real Decreto 926/2020 es la adaptación puntual de la previsión contenida en el art. octavo de la LOAES a este estado de alarma realizada por las disposiciones impugnadas, que, a su vez, consiste en una adaptación del amplio “vínculo de comunicación” entre la Cámara legislativa y el Gobierno establecido en la Constitución. A continuación, afirma que esta puntual regulación no desvirtúa la proclamación contenida en el art. 66.2 CE, donde expresamente se atribuye a las Cortes Generales la función de control de la acción del Gobierno, preceptos que no son desplazados y mantienen su vigencia durante los estados de alarma, excepción y sitio, tal y como expresamente señala el art. 116.5 de la Constitución y reitera el apartado 4 del art. primero de la LOAES.

En consecuencia, la regulación general contemplada en el Reglamento del Congreso de las comparecencias del Gobierno ante la Cámara o sus comisiones mantiene plenamente su vigencia durante el estado de alarma, por lo que estima que la previsión sobre el particular contemplada en el Real Decreto 926/2020 carece de alcance normativo o innovador, señalando así que “no pasa de lo aparente”, tanto respecto de su periodicidad como del contenido de la información que prestar, por lo que concluye que no merece el reproche de inconstitucionalidad solicitado por los recurrentes.

4) LA HABILITACIÓN EN LAS AUTORIDADES COMPETENTES DELEGADAS

Al hilo de lo dicho, añade la sentencia que el Congreso prescindió de la prudente reserva de la potestad de mantener el control del Gobierno, sometiendo a la debida reconsideración periódica la aplicación de las medidas aprobadas y su eficacia, decisiones que considera que únicamente hubieran debido corresponder a la propia Cámara, y no, por tanto, a las autoridades competentes delegadas. Como consecuencia de ello, concluye de forma rotunda que “el Congreso vino así a desapoderarse de su exclusiva responsabilidad constitucional para reformar o no, ante una nueva petición de prórroga, el alcance y las condiciones (artículo 6.2 LOAES) con los que acordó la primera”.

El Tribunal añade a este desfavorable parecer, profundizando así en su negativa calificación de esta medida, la circunstancia de la atribución a tales autoridades competentes delegadas del poder de decidir incluso la reactivación de tales medidas tras su eventual unilateral suspensión, situación que, sin duda, supone, a su juicio, una potencial “renovación o restauración, total o parcial, del estado de alarma”, potestad que corresponde en exclusiva al Congreso de los Diputados mediante la concesión, en su caso, de una ulterior prórroga, en atención a las circunstancias sobrevenidas.

En definitiva, como colofón de su pronunciamiento, rechaza de forma contundente (FJ 10) la designación como autoridades competentes delegadas de los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, por concluir que se trata de “autoridades cuya gestión no quedaría sujeta al escrutinio del Congreso de los Diputados”.

En relación con esta cuestión, el Tribunal parte de la afirmación de que el constituyente de 1978, en el diseño del régimen excepcional de los tres estados de crisis que contempla, alarma, excepción y sitio, “confió a dos poderes del Estado, el Ejecutivo encarnado por el Gobierno de la Nación, y el Legislativo, representado por el Congreso de los Diputados, la gestión y control respectivos de los supuestos en que, apreciándose aquella grave alteración de la normalidad, se obligara a la declaración de alguno de los estados previstos en el artículo 116.1 CE”. Esto es, atribuyó al Gobierno el encargo constitucional, mediante su configuración como “autoridad competente”, de realizar la declaración inicial y llevar a cabo la gestión de la situación de crisis, correspondiendo

al Congreso el control político de la referida gestión, a través de la comunicación de la declaración inicial y de la eventual autorización de su prórroga.

Fue el legislador orgánico el que, cumpliendo el mandato contenido en el apartado primero del art. 116 CE, se encargó de su desarrollo, regulando tales estados y “las competencias y limitaciones correspondientes”. Así, por una parte, señaló que “a los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad” (art. 7 LOAES), y, por otra, explicitó la atribución constitucional en favor del Congreso, reconociéndole, además del genérico control político, la posibilidad de establecer “el alcance y condiciones vigentes durante la prórroga” (art. 6.2 LOAES).

De esta manera, señala que el bloque de constitucionalidad ha articulado un sistema básico de equilibrios, de pesos y contrapesos, en tal regulación, extremo ignorado en la regulación del estado de alarma y su prórroga objeto del recurso.

En la valoración de la impugnación de la habilitación *in genere* de los presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades con estatuto de autonomía como autoridades competentes delegadas, el Tribunal coincide con el planteamiento formulado por los diputados recurrentes al considerar, en primer lugar, que contraviene lo dispuesto de forma inequívoca por el art. séptimo de la Ley Orgánica 4/1981, reforzando tal posición la circunstancia de que en el curso de su tramitación parlamentaria fue rechazada por dos veces la pretensión de designar a los presidentes de las comunidades autónomas como autoridad competente sin mayor precisión.

En segundo lugar, aprecia que la delegación acordada en las disposiciones impugnadas no responde a una de las características propias de su naturaleza, cuales son el establecimiento por la autoridad delegante, al menos, de los criterios o instrucciones generales para la aplicación de las medidas aprobadas y la posterior valoración de su ejercicio. Por otra parte, su específica configuración desnaturaliza la figura de las autoridades delegadas ya que en el presente caso les atribuye la potestad para decidir sobre la efectiva implantación de las medidas, que así podrían quedar eventualmente flexibilizadas, moduladas o suspendidas, habilitándolas incluso para su ulterior reactivación, aspecto este que vacía la atribución que la LOAES explícitamente atribuye al Congreso para establecer el alcance y contenido de tales medidas durante la prórroga, así como su propia duración.

Por último, el Tribunal considera, como se ha dicho anteriormente, que el hecho de que las autoridades delegadas queden fuera del ámbito del control político del Congreso de los Diputados desvirtúa totalmente el régimen de dicho control exigido por el bloque de constitucionalidad. Afirma, en consecuencia, que “queda así cancelado el régimen de control que, en garantía de los derechos de todos, corresponde al Congreso de los Diputados bajo el estado de alarma. Control parlamentario que está al servicio, también, de la formación de una opinión pública activa y vigilante y que no puede en modo alguno soslayarse durante un estado constitucional de crisis”.

Por todo ello, tacha de inconstitucional por contravenir el bloque de constitucionalidad la señalada designación de los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía como autoridades competentes delegadas.

IV. VALORACIÓN Y CONCLUSIONES

En las dos sentencias que resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, además de la contundencia de sus pronunciamientos, llaman la atención las severas discrepancias que tales fallos han suscitado en el seno del Tribunal y en diversos ámbitos doctrinales. Así, el fallo de la primera Sentencia 148/2021, de 14 de julio, sobre el estado de alarma, fue suscrito por seis de los once magistrados que en el momento de dictarse componían el Pleno del Tribunal Constitucional, habiendo sido objeto de cinco votos particulares discrepantes formulados por los magistrados que no lo respaldaron, incluido el entonces presidente del Tribunal (González Rivas, Balaguer Callejón, Conde-Pumpido Tourón, Ollero Tassara y Xiol Ríos). El sentido de la Sentencia 183/2021, de 27 de octubre, fue rechazado por los votos particulares discrepantes, incluido el del presidente del Tribunal, emitidos por cuatro de los entonces diez magistrados del Pleno (González Rivas, Balaguer Callejón, Conde-Pumpido Tourón y Xiol Ríos).

El Tribunal fundamenta las decisiones de estas sentencias en distintas pautas de valoración jurídica que en ocasiones incluso determinan resultados contradictorios y de difícil justificación dialéctica e interpretación para su posterior desarrollo en el derecho positivo, en un ámbito jurídico-constitucional que, sin duda, precisa un complejo desarrollo y una delicada actuación de los poderes públicos.

En su STC 148/2021, el Tribunal opta por desarrollar una interpretación evolutiva del texto constitucional con la pretensión de acomodarlo y actualizarlo a la presente realidad pandémica, de todo punto imprevisible para el constituyente. De forma sorprendente, en la STC 183/2021, sin embargo, descarta ese tipo de interpretación.

El canon de enjuiciamiento utilizado por la Sentencia 148/2021, que declara inconstitucional el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se basa en una interpretación incompleta de los arts. 55 y 116 de la Constitución, donde se relacionan únicamente los procedimientos y los efectos de la declaración de cada uno de los estados para atender las diversas situaciones de emergencia, configurando, únicamente, sus efectos sobre la eventual suspensión de ciertos derechos fundamentales, como el elemento determinante de la distinción entre el estado de alarma y el estado de excepción.

El Tribunal ignora, por tanto, en esta su primera sentencia la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, como parte integrante del bloque de la constitucionalidad, norma a cuyo contenido el constituyente ya se refirió expresamente en el primer apartado del propio art. 116.

El legislador orgánico contempla de forma explícita en los arts. 4, 13 y 30 de la LOAES las distintas causas motivadoras de las tres situaciones relacionadas en el

art. 116 de la Constitución, aspecto este que, en consecuencia, debe ser asumido como uno de los parámetros de control de las normas que, con valor de ley, como es el caso del Real Decreto 463/2020 impugnado, plasman la puntual aplicación de la previsión constitucional del establecimiento de las situaciones de emergencia.

Así, esta sentencia señala que el criterio constitucional para diferenciar los tres estados relacionados en el art. 116 de la Constitución, y, en consecuencia, para su correcta adopción puntual por el Ejecutivo ante las situaciones extraordinarias que la motiven –obviando las previsiones fácticas apuntadas por la LOASE–, reside de forma exclusiva en la noción apriorística sobre los conceptos de suspensión y limitación de los derechos fundamentales, cuya correcta diferenciación requerirá un preciso y puntual juicio de proporcionalidad de las medidas que habrá que adoptar para afrontar tal situación excepcional, de difícil o incluso imposible resolución apriorística.

Ante tal situación, el Tribunal opta por sustituir la precisa concurrencia del presupuesto habilitante para la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio por una concepción gradualista en función de la gravedad de la situación que los motiva y de la intensidad de las medidas adoptadas que afectan (limitación-suspensión) a los derechos fundamentales, estableciendo, así, un criterio que posibilita el tránsito de un estado a otro en función de su gravedad. De esta manera, atendiendo al alcance de su pronunciamiento, el Tribunal se constituye a través de esta sentencia en auténtico legislador positivo, construyendo con una frágil y forzada argumentación jurídica los contornos que han de seguirse por el legislador de excepción; es decir, la adecuación del estado de excepción para este tipo de intervenciones extraordinarias que por sus efectos cuantitativos llegan a convertirse en causas cualitativas que hacen necesaria la declaración del estado de excepción (lo relevante pasan a ser los efectos y no su causa).

Cimenta el abordaje de la necesidad de declarar el estado de excepción en una noción del concepto de orden público alejada tanto de los debates habidos con motivo de la aprobación de la LOAES como de la contemplada en la legislación ordinaria y que permite extender tal noción a los supuestos de pandemias, incluso a pesar de que la propia LOAES contempla esta causa como habilitadora, exclusivamente, del estado de alarma. Sin esta elaboración “cuasi legislativa”, la eventual pretendida suspensión de los derechos requeriría la declaración de un estado de excepción que conforme a la interpretación “originaria” de la LOAES impediría su extensión a las crisis sanitarias o pandemias.

Los votos particulares formulados son muy críticos con la conclusión de la sentencia, que diseña un panorama normativo constitucional que no solo posibilita, sino incluso impone para futuras situaciones, la declaración del estado de excepción por cualesquiera motivos de orden público, siguiendo la interpretación amplia que ha realizado en la sentencia, ya sean causados por pandemias o por otros sucesos al alcance de nuestra realidad (sucesos provocados por el cambio climático, por ejemplo, tan abundantes y cada vez más intensos, como incendios o inundaciones), dando lugar a posibilitar la suspensión de derechos fundamentales relacionados en el capítulo III de

la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que conllevará, como certeramente critican los votos particulares, la preocupante ausencia de su garantía constitucional. Derechos como el de manifestación y reunión, que no pueden excepcionarse bajo el estado de alarma, pero que bajo el estado de excepción verían suprimidas sus garantías constitucionales.

La situación pandémica ha hecho actual y reconocible el estado de alarma, pero con esta sentencia se ha dado un paso arriesgado, peligroso podría decirse, para desbarbar la prevención –la aprensión– que se tenía ante la declaración de uno de los estados de emergencia que contempla la Constitución.

La concepción gradualista contenida en esta Sentencia 148/2021, que contempla la progresión de un estado a otro en función de la distinta gravedad de la situación a la que se pretende hacer frente y de la intensidad de las medidas constrictivas de los derechos fundamentales, ignora que ni el constituyente ni el legislador orgánico pretendieron que los estados de alarma y excepción fueran vasos comunicantes, ni que se pudiera transitar de uno a otro.

Carmona Cuenca (2021) entiende que, a tenor de lo que establece el art. 55 de la Constitución y la LOAES, la diferencia no estriba en la calidad o intensidad de la restricción, sino, más bien, en la índole de los derechos que puedan ser afectados. En el mismo sentido que el voto particular de la magistrada Balaguer Callejón a la STC 148/2021, para concluir que “no existe una diferencia esencial entre limitación y suspensión de derechos”, añadiendo que las diferencias entre estado de alarma y de excepción estriban en los presupuestos fácticos que legitiman la declaración de cada uno de ellos.

Efectivamente, al contrario de lo que dice la sentencia, el diseño constitucional de tales situaciones contempla un riesgo de distinta naturaleza en el estado de alarma y en el estado de excepción. La alteración del orden público exigida para la declaración del estado de excepción requiere la suficiente magnitud de amenaza al sistema constitucional que únicamente resulte reconducible mediante una severa limitación de los derechos individuales. Esto es, el concepto de “orden público” al que se refiere la LOAES ha de entenderse en el sentido de seguridad ciudadana o seguridad pública, y, por tanto, la alteración del orden público que se exige para la declaración del estado de excepción ha de ser de tal entidad que afecte a la convivencia pacífica de la sociedad.

Aun reconociendo la enorme gravedad de la situación provocada por la pandemia, las medidas adoptadas no tenían como razón la recuperación del orden público ni el correcto funcionamiento de los servicios públicos (a excepción del sanitario), sino evitar los contagios exponenciales. Esto es, una medida estrictamente sanitaria, con la única finalidad de prevenir la pérdida de vidas humanas, cuestión esta que no es objeto siquiera de mención por el Tribunal en los fundamentos de su sentencia.

La afirmación de que mediante la precisa declaración del estado de excepción y la consiguiente eventual suspensión radical de los derechos como la medida de alcance jurídico-constitucional más adecuada en orden a la correcta garantía de los derechos

fundamentales de los ciudadanos, conclusión pretendidamente propuesta por la sentencia, frente a medidas supuestamente limitadoras de estos, sin duda, se apoya en una inadecuada interpretación del sistema democrático constitucional de protección de tales derechos.

En este sentido, el contenido y alcance de esta sentencia ha sido ampliamente discutido en diversos ámbitos doctrinales y políticos, habiendo llegado incluso a afirmarse que conforma un nuevo concepto de orden público absolutamente contrario a su configuración en el ordenamiento jurídico, que “en ningún momento se refiere a fenómenos naturales o epidemias como causas de alteración del orden público”, no pudiendo, en consecuencia, ser transmutado el grave riesgo sanitario en una grave alteración del orden público (Martín Pallín, 2021).

Por otra parte, y atendiendo a la posición de legislador positivo que se atribuye el propio Tribunal, se ha afirmado (De la Quadra Salcedo, 2021) que el argumento sostenido “permite futuras ampliaciones del concepto [de orden público] y abre objetivamente la puerta a que gobiernos con tics autoritarios continúen dejando salir nuevos supuestos de ‘orden público’ de la caja de Pandora abierta: hoy una pandemia, pero mañana una crisis financiera, bancaria, económica, social, huelgas, etc.”, llegando a afirmar que “ahora el Tribunal Constitucional recupera la letra y el espíritu del modelo de estado de excepción de la Ley de Orden Público de 1959, contra el consenso constituyente y la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio”.

Pero en su Sentencia 183/2021, de 27 de octubre, mediante la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente al segundo estado de alarma motivado por la pandemia, el Tribunal vuelve a analizar la inconstitucionalidad de las medidas puntuales restrictivas de derechos de los ciudadanos incluidas en el real decreto de declaración de este segundo estado de alarma, si bien alcanzando una conclusión contraria a la que condujo a la declaración de inconstitucionalidad del primer estado de alarma, como anteriormente hemos descrito.

Estas nuevas medidas no son, ciertamente, plenamente idénticas a las declaradas inconstitucionales por la STC 148/2021, si bien lo desconcertante de esta segunda sentencia es que el Tribunal rectifica de forma notoria la base argumental sobre la que construye su resolución final sobre este particular.

El Tribunal en esta sentencia considera, en primer término, la constitucionalidad de las medidas de restricción de los derechos fundamentales al calificarlas como medidas limitativas y no suspensivas de estos.

Sin duda, sorprende comprobar que para el enjuiciamiento de la inconstitucionalidad de las medidas restrictivas de los derechos alegada por los diputados recurrentes, en el presente caso, el Tribunal plantee como cuestión previa la cobertura que deba otorgar a tales medidas la LOAES, que, por tanto, ahora reconoce como integrante del bloque de constitucionalidad y consecuente parámetro del ajuste de la disposición recurrida a los requerimientos del ordenamiento jurídico-constitucional.

De esta manera, construye un triple canon para la valoración de las concretas medidas impugnadas, consistente, en primer lugar, en su conformidad con la previsión de la LOAES; en segundo término, en que no se trate de un supuesto de suspensión del derecho fundamental afectado, y, por último, en que sea proporcionada. En opinión de Velasco Caballero (2021), este razonamiento constituye un test de no suspensión que en puridad no supera una calificación de prueba simplificada de proporcionalidad cuya utilización en una decisión de esta envergadura jurídica resulta extravagante.

Este criterio valorativo conduce al Tribunal, de forma sorprendente, a la vista de su anterior contundente pronunciamiento, a admitir la constitucionalidad de las restricciones impuestas a la libertad deambulatoria por los denominados “toque de queda nocturno” y “cierres perimetrales”, todo ello con base en una argumentación por la que alcanza una conclusión justamente contraria sobre unos hechos que comparten su carácter “cualitativo”, con un único aspecto diferenciador que únicamente podríamos calificar como “cuantitativo”, pero que difícilmente altera su propia naturaleza.

No obstante, esta declaración de ajuste al marco constitucional de estas medidas restrictivas de los derechos fundamentales carecerá de trascendencia práctica, toda vez que todas ellas, a juicio del Tribunal, resultarán inconstitucionales por otros motivos: (i) por situarse en el marco de la prórroga de la declaración del segundo estado de alarma que pasará a ser juzgada enteramente inconstitucional, y (ii) por haberse habilitado para su concreta adopción a las autoridades competentes delegadas bajo un mecanismo viciado de inconstitucionalidad.

El Tribunal invierte las posiciones establecidas por los recurrentes que habían alegado, antes de nada, sus dudas en relación con la habilitación de las autoridades competentes delegadas y la duración de la prórroga, y, solo en último lugar, habían desarrollado su discurso en relación con la restricción de los derechos fundamentales. Este diálogo alterado con las partes del proceso pronostica que el Tribunal va a llevar a cabo una justicia constitucional de construcción de principios, tal y como teorizó Zagrebelsky (2008).

Así las cosas, podemos sostener que los fundamentos jurídicos contenidos en esta Sentencia 183/2021 dirigidos a la valoración de las restricciones de los derechos fundamentales, que se han ubicado sistemáticamente, desde luego no de forma inadvertida, en el íter de la sentencia con anterioridad a los razonamientos que el Tribunal desgrana para concluir en la inconstitucionalidad práctica de este segundo estado de alarma, se limitan a plasmar un halo doctrinal, puesto que apuntan a la intención, sin duda buscada, de corregir el desiderátum contenido en la STC 148/2021 en relación con la distinción conceptual entre limitación y suspensión de dichos derechos.

Recuérdese que, en dicha sentencia (Velasco Caballero, 2021), el haber establecido como premisa inmutable que el confinamiento suspendió *a radice* el derecho fundamental a la libre circulación ha llevado al Tribunal Constitucional “a una argumentación muy compleja, oscura y, a la larga, difícilmente aplicable a casos futuros”. A juicio

de Velasco Caballero (2021), “el Tribunal ha abierto un marco argumental erróneo, que le causa más problemas que las soluciones que ofrece. Y lo ha hecho porque ha pretendido marginar las categorías con las que se enjuicia la constitucionalidad de las restricciones de derechos fundamentales: el contenido esencial de cada derecho fundamental y el principio de proporcionalidad”.

En lo que respecta a los argumentos esgrimidos por el Tribunal para declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la resolución del Congreso de los Diputados autorizando la prórroga por seis meses del estado de alarma, debemos diferenciar, por una parte, los razonamientos de carácter sustantivo, y, por otra parte, los que podríamos calificar como circunstanciales, que una simple lectura desapasionada de la sentencia puede conducir a calificarlos como determinantes de esta decisión del Tribunal.

Afirmar que el Congreso no valoró adecuadamente los argumentos precisos para autorizar tal prórroga, ya que se limita a hacer propios los manifestados por el Gobierno, supone una notoria minusvaloración de la capacidad de la Cámara para conformar su propio criterio tras el preciso debate desarrollado en su seno, criterio parlamentario que pudo resultar desfavorable o, por el contrario, favorable a admitir y hacer propios los argumentos ofrecidos por el Gobierno, como ocurrió en este caso.

Similar opinión merece la calificación sustentada en la sentencia sobre la referida decisión de que mediante esta la Cámara elude su responsabilidad y se desapodera de su atribución de control del curso del estado de alarma, posición que, asimismo, resulta contradictoria con la afirmación sostenida en esta misma sentencia en relación con la rendición de cuentas por el Gobierno. El Tribunal considera ajustado al ordenamiento constitucional el sistema a tal fin contemplado en las disposiciones impugnadas atendiendo a la capacidad de los grupos parlamentarios de solicitar en todo momento tanto la comparecencia del Gobierno y de sus miembros como la remisión de información en los propios términos contemplados en el Reglamento del Congreso, disposición cuya virtualidad jurídica permanece incólume en el curso del estado de alarma.

Más bien parecería que esta conclusión obedece al aspecto “circunstancial”, rechazado con rotundidad por la sentencia, de que las disposiciones impugnadas ponen por entero en manos de las autoridades delegadas competentes la decisión tanto de la modulación de las puntuales medidas que implantar como de su modificación, mantenimiento, supresión y, en su caso, regresión.

La cuestión central contenida en esta Sentencia 183/2021, de 27 de octubre, que podríamos calificar como medular y determinante de la declaración directa de inconstitucionalidad de la declaración del estado de alarma y de su prórroga, así como de forma indirecta de las medidas restrictivas de los derechos de la ciudadanía contenidas en aquella, es la relativa a la designación como autoridades competentes delegadas de los presidentes de las comunidades autónomas o ciudades con estatuto de autonomía.

El contundente rechazo por la sentencia de esta designación de las autoridades competentes delegadas parte de una interpretación literal del art. 7 LOAES⁴, que exclusivamente contempla la posibilidad de delegación como autoridad competente en favor del presidente de la comunidad autónoma “cuando la declaración [del estado de alarma] afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una comunidad”, apoyada, asimismo, en los argumentos utilizados en el curso de su tramitación parlamentaria en el año 1981. De esta manera, el Tribunal asume el desplazamiento durante la vigencia del estado de alarma del régimen ordinario de la distribución competencial territorial contemplado en el título VIII de la Constitución, con el consiguiente desamparamiento competencial de las comunidades autónomas.

Este pronunciamiento, además de ignorar la previsión contenida en el apartado 5 del art. 116 CE y el art. 1.4 LOAES, que explícitamente prevén que el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado, entre los que sin duda se encuentran las comunidades autónomas, no podrá interrumpirse durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio, se posiciona en favor de un derecho constitucional de excepción totalmente ajeno al sistema constitucional desarrollado tras la aprobación en el año 1981 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Por otra parte, desoye, asimismo, la previsión contenida en el propio art. primero LOAES, que enmarca las medidas que hay que adoptar durante los estados para la atención extraordinaria a “las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad” y a su aplicación “de forma proporcionada a las circunstancias”, ya que la quiebra del sistema constitucional de distribución territorial del poder desarrollado tras los más de cuarenta años de vigencia de la Constitución, además de resultar desproporcionada, supera con creces la medida de indispensabilidad exigida por el legislador orgánico para afrontar la situación motivadora del estado de alarma, en este caso de origen estrictamente sanitario.

La severa crítica que merece este pronunciamiento de rechazo del sistema de distribución competencial vigente en el estado de alarma no radica exclusivamente en esta pretensión de desplazamiento o interrupción del funcionamiento de las comunidades autónomas en su condición de poderes constitucionales, y en la consecuente centralización del ejercicio de la totalidad de las competencias concernidas, sino también en la utilización del criterio interpretativo opuesto al que utilizó en la STC 148/2021 para la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto 463/2020. Esto es, frente al criterio evolutivo utilizado en la referida sentencia para realizar una interpretación de la Constitución adecuada a los tiempos actuales, en el presente caso hace una lectura estática y completamente ajena al vigente modelo de Estado autonómico del derecho constitucional de excepción, llevando a cabo la valora-

4 Interpretación originalista, a diferencia de la interpretación evolutiva llevada a cabo en su STC 148/2021.

ción de las medidas adoptadas el año 2020 con una óptica retrospectiva y petrificada, ubicada históricamente en el año 1981, conforme a una interpretación originalista de la LOAES, interpretación expresamente rechazada en la STC 148/2021 en orden a la diferenciación entre el estado de alarma y el estado de excepción.

De esta manera, contraría de forma manifiesta el criterio mantenido repetidamente por el propio Tribunal, contenido en la STC 198/2012, de 6 de noviembre (FJ 9) (sentencia reiteradamente citada en la STC 148/2021), que postula una postura favorable a la interpretación evolutiva de la norma fundamental que se acomode a las realidades de la vida “como medio para asegurar su propia relevancia y legitimidad, por lo que no basta una interpretación originalista de los textos jurídicos, sino que es igualmente precisa la observación de la realidad social jurídicamente relevante, sin que esto signifique otorgar fuerza normativa a lo fáctico”.

En relación con la utilización de este criterio, Aguilar y Sánchez Cuenca (2021) afirman, con motivo de la necesidad o no de revisar la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía:

[E]n el debate sobre la Constitución estadounidense de 1787 se llama “originalismo” a la tesis según la cual la interpretación de la norma ha de realizarse según las intenciones de quienes la elaboraron. Son los jueces más conservadores del Tribunal Supremo de Estados Unidos quienes sostienen esta doctrina. En contraste, los “interpretativistas” defienden una interpretación “dinámica” de las normas que incorpore la evolución del sentir de los tiempos. En este sentido, no afirmamos que no haya que prestar atención al debate parlamentario sobre la amnistía, pues solo así podemos entender por qué fue esa la primera norma de la democracia, sino que ello no puede ser el criterio decisivo para formarse una opinión sobre cómo debe interpretarse dicha ley en la actualidad.

Pero la crítica de esta sentencia no debe basarse únicamente en estas dos consideraciones expuestas, sino que debe añadirse la referida a un aspecto relativo a la simple eficacia de las medidas estructurales adoptadas para afrontar esta situación excepcional como es esta alarma sanitaria. Las comunidades autónomas detentan la competencia de la gestión ordinaria de los servicios sanitarios y sociales, los más precisos para afrontar la pandemia, por lo que la disociación sostenida por la rígida interpretación de esta sentencia, totalmente ajena a la realidad del actual desarrollo constitucional y rechazando el sistema de cogobernanza diseñado por el real decreto impugnado, bien pudiera alcanzar consecuencias frustrantes para los resultados deseados frente a la situación que se pretende acometer.

Otro de los argumentos sostenidos por el Tribunal para combatir esta designación de los presidentes de las comunidades autónomas como autoridad competente delegada se basa en la calificación de tal designación como una delegación de competencias

ordinaria entre órganos administrativos, delegación que adolece del preciso establecimiento por la autoridad delegante de los criterios o instrucciones generales para que el órgano delegado pueda aplicar correctamente las medidas, así como mecanismos de control y verificación general de la actividad.

Esta valoración resulta razonablemente contrariada por los rotundos votos particulares emitidos. En primer lugar, se sostiene que el régimen jurídico de tal delegación no está previsto en la LOAES, por lo que se ha de inferir de los propios términos recogidos en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

En este sentido, resulta definitiva a estos efectos la consideración, por los órganos judiciales ordinarios, de las resoluciones adoptadas por delegación como dictadas por el órgano delegante. Tal es el criterio que ha mantenido el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, sección 1, que en su Auto de 17 de marzo de 2021 (número de recurso 5/2021)⁵ señaló que, “de acuerdo con el art. 12.1.a) LJCA, le corresponde a dicho Tribunal el conocimiento y resolución de los recursos que se interpongan contra los actos y disposiciones dictados por los órganos a los que el Gobierno de la Nación ha delegado las competencias en anteriores supuestos de declaración del estado de alarma”.

Este argumento refuerza la consideración de la autoridad delegante, Gobierno de España, como única autoridad responsable de todos los actos y resoluciones adoptados por las autoridades delegadas competentes.

Por tanto, consideramos que mediante el decreto de declaración del estado de alarma no se produce, en absoluto, una transferencia de la titularidad atributiva de las competencias, sino una mera delegación, si bien de carácter singular, respetuosa con la previsión expresa contenida en el art. segundo del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, donde se establece que, “a los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno de la Nación”.

En consecuencia, tanto el Gobierno como el Congreso de los Diputados han mantenido incólume a lo largo de la duración de este estado de alarma su respectiva posición constitucional; por un lado, no se ha producido un traslado de la titularidad de la competencia, sino que únicamente se ha habilitado el ejercicio de esta en favor de las autoridades delegadas, y, por otro lado, tampoco se ha producido un desapoderamiento de las funciones propias del Congreso para establecer las medidas y para llevar a cabo el control del Ejecutivo.

5 Recurso contra el auto de la Sala de lo Contencioso del TSJ Castilla y León que se había declarado incompetente para conocer del recurso presentado por una asociación contra el acuerdo del presidente de la Junta de Castilla y León por el que se adoptaban medidas en Burgos, como autoridad competente delegada para la aplicación del RD 926/2020. El Tribunal Supremo resuelve la cuestión de competencia planteada por el TSJ Castilla y León ante el conflicto respecto a una resolución dictada por el presidente de la comunidad autónoma en el ejercicio de una competencia que no es propia, sino que le ha sido asignada a través de la delegación articulada en el RD 926/2020, de 25 de octubre.

En el mismo sentido del auto de 17 de marzo, los autos dictados por la misma sección de 29 de abril 2020 en las cuestiones de competencia 7 y 8/2020 y los dictados el 3 de febrero de 2021 en las cuestiones de competencia 31 y 35/2020.

Estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la Constitución (art. 2 LOTC), tienen, sin duda, un efecto trascendental en la definición y aplicación del marco del derecho constitucional de emergencia.

Resulta notoria, a la vista de las circunstancias concurrentes en la vigente pandemia, la inadecuada regulación del marco jurídico positivo para hacer frente a una situación del alcance de esta o de otras calamidades de similares características, en todo caso inimaginables antes de su efectiva concurrencia.

No obstante, estas sentencias 148/2021 y 183/2021, con sus criterios y fundamentos dialécticos contradictorios, e incluso con pronunciamientos sustantivos contrapuestos, diseñan un panorama que dificultará profundamente el eventual ejercicio de esta función por parte del Gobierno ante ulteriores hechos de carácter extraordinario que requieran la declaración de una situación de emergencia jurídico-constitucional.

Ciertos aspectos que resultan confusos de la interpretación de estas declaraciones de inconstitucionalidad de los dos decretos de declaración del estado de alarma dictados en el año 2020 bien podrían ser reconducidos por el legislador orgánico, carácter este requerido por el propio art. 116.1 de la Constitución para la regulación de las “competencias y limitaciones correspondientes” a estos estados de emergencia.

Así, cuestiones tales como la integración de la estructura territorial autonómica en la cogobernanza del estado de alarma, incluso la redefinición de los mecanismos de control parlamentario y jurisdiccional de las medidas que habrá que adoptar, podrían ser objeto de la oportuna redefinición mediante, en nuestra opinión, la necesaria modificación de la LOAES.

Más complicada y de más profundo calado es la situación que produce la noción “gradualista” del concepto de orden público en relación con la suspensión de ciertos derechos fundamentales desarrollada en la STC 148/2021, de 14 de julio, atendiendo a la precisa y certera previsión garantista contenida en el art. 55 de la Constitución.

Ahora bien, a pesar de la pretensión sin duda respetuosa y garantista del ejercicio por la ciudadanía de los derechos fundamentales contemplada en el señalado art. 55 de la Constitución, la referida interpretación contenida en la STC 148/2021 posibilitando la extensión del concepto de orden público para la declaración del estado de alarma y, en función de su entidad, progresar a la declaración del estado de excepción puede resultar extremadamente problemática para la adecuada preservación del Estado democrático de derecho.

Efectivamente, esa interpretación del Tribunal habilita la consiguiente posibilidad de efectuar eventuales suspensiones de ciertos derechos fundamentales que en absoluto guardan relación con las causas que provocan las situaciones de alarma, como bien pueden ser las generadas por motivos sanitarios o medioambientales, pero únicamente el imperativo de la concepción teórico-doctrinal de *suspensión vs. limitación* de derechos de la ciudadanía propicia, e incluso impone, la declaración formal de tal extrema situación jurídica (estado de excepción), prescindiendo de forma radical de su causa.

A nuestro entender, sin duda, se precisa la modificación de la LOAES para adecuarla a eventuales situaciones de naturaleza sanitaria o causadas por catástrofes naturales o de otra índole que puedan sobrevenir en el futuro. Tal modificación requerirá una seria capacidad de conjugar el rediseño de un esquema eficiente para la adopción de las medidas precisas para afrontar tales situaciones con el ineludible marco jurídico de respeto y total garantía de los derechos fundamentales de la ciudadanía, así como con el correcto y democrático control parlamentario, posibilitando, de esa manera, reconducir el sentido de los pronunciamientos contenidos en las sentencias analizadas. ♦

POST SCRIPTUM

Finalizada la redacción de este trabajo y entregado el borrador a la revista para su revisión, se han venido publicando diversos artículos doctrinales sobre este asunto, artículos de gran calidad y con opiniones jurídicas diversas que no han podido ser tenidas en cuenta en el presente trabajo por razones obvias. Por ello ni en el cuerpo de este artículo ni en la bibliografía se han podido contemplar ni contrastar las opiniones posteriores a su elaboración. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, P. y Sánchez-Cuenca, I. (30-11-2021). Amnistía: ¿espíritu del legislador o espíritu de los tiempos? *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/opinion/2021-11-30/amnistia-espíritu-del-legislador-o-espíritu-de-los-tiempos.html>

Carmona Cuenca, E. (2021). Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales ¿limitación o suspensión? *Revista de Derecho Político*, 112, 13-42. <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32214>

Martín Pallín, J. A. (19-7-2021). Seis magistrados del TC inventan un nuevo concepto de orden público. *Infolibre*. Recuperado de https://www.infolibre.es/noticias/ideas_propias/2021/07/19/seis_magistrados_del_inventan_nuevo_concepto_orden_publico_122851_2034.html

Quadra-Salcedo, T. (22-7-2021). Rompiendo el consenso constitucional. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/opinion/2021-07-22/rompiendo-el-consenso-constitucional.html?prm=ep-app-modalcompartir>

Velasco Caballero, F. (21-7-2021). Problemas argumentales de la STC sobre el estado de alarma (II): ¿cuál es el contenido mínimo de la libre circulación en una situación excepcional? *Blog de Francisco Velasco* [Blog]. Recuperado de <https://bit.ly/3Dc3rfd>

Zagrebelsky, G. (2008). *Principios y votos: el Tribunal Constitucional y la política*. Madrid: Trotta.