

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE DETERMINADOS PRECEPTOS DEL REAL DECRETO 463/2020, QUE DECLARÓ EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19

La Sentencia del Tribunal Constitucional 2054/2020 (“STC”) ha declarado la inconstitucionalidad parcial de los artículos 7 y 10 del Real Decreto 463/2020 (“RD 463/2020”), por un lado, por suspender la libertad de circulación de las personas y no sólo limitarla y, por otro lado, por atribuir competencias para modificar o ampliar las restricciones a la libertad de empresa al Ministro de Sanidad, a pesar de que solamente el Consejo de Ministros es competente para ello. Como consecuencia de lo anterior, serán susceptibles de revisión los procedimientos penales o contencioso-administrativos referentes a procedimientos sancionadores cuyo ámbito se vea afectado por esta declaración de inconstitucionalidad.

La crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 provocó la necesidad de adoptar medidas inmediatas con el fin de evitar la continuación de la propagación de la enfermedad y prevenir la saturación del sistema sanitario español. El RD 463/2020 y sus respectivas prórrogas fueron la respuesta legislativa para gestionar la crisis sanitaria; sin embargo, las medidas adoptadas fueron altamente debatidas a nivel social por su severidad y alcance, cuestionándose si las medidas limitaban o suspendían derechos fundamentales. Esta reciente sentencia declara que algunos de los preceptos del RD 463/2020 no son acordes a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (“LO 4/1981”), y, por ende, son inconstitucionales.

Como consideración previa, es importante aclarar que la sentencia no discute la concurrencia del presupuesto que permitió declarar el estado de alarma; por ello, no cuestiona la decisión política del Gobierno en la declaración del mismo, sino solamente la validez de algunas de las medidas adoptadas.

Al inicio de su fundamentación jurídica, la STC clarifica dos nociones esenciales para analizar la constitucionalidad de los preceptos cuestionados:

- (i) En primer lugar, aborda la diferencia en los efectos jurídicos que produce el estado de excepción frente al estado de alarma. A diferencia del primero, en el cual es posible la suspensión de derechos fundamentales, en el estado de alarma, sólo es posible su limitación o restricción.
- (ii) En segundo lugar, precisa que la limitación de los derechos fundamentales bajo este estado deberá estar condicionada a tres aspectos: (a) que las medidas resulten acordes al principio de legalidad, (b) que no impliquen una suspensión de derechos

Pérez-Llorca

fundamentales, y siempre que concurren las anteriores circunstancias, (c) que las medidas sean idóneas, necesarias y proporcionadas.

El Tribunal Constitucional (“TC”) dedica el fundamento jurídico quinto al examen del artículo 7 RD 463/2020, relativo a la limitación de la libertad de circulación de las personas, circunscribiendo su enjuiciamiento a los apartados 1, 3 y 5 del referido artículo, al ser estos los únicos que limitan las libertades de circulación y residencia. Respecto al examen constitucional, se procede a analizar si estas medidas pueden llegar a considerarse una suspensión de los derechos fundamentales enjuiciados. En este sentido, se concluye que, en efecto, las medidas constituyen una suspensión y no una limitación de estas libertades, por cuanto en la redacción del artículo 7, la libertad de circulación y elección de residencia no se establecen como una regla, sino como una excepción, cuyo ejercicio sólo se permite por motivos tasados. Por consiguiente, el TC dictamina que el alcance de la prohibición excede el previsto por la LO 4/1981 para el estado de alarma, y consecuentemente declara la inconstitucionalidad de los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 RD 463/2020.

Por otro lado, el fundamento jurídico noveno examina la inconstitucionalidad del artículo 10 RD 463/2020, que contempla medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas y actividades de hostelería y restauración. El TC solamente enjuicia el apartado 6, relativo a la habilitación del Ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas establecidas en el artículo y concluye que, al estar estas limitaciones fijadas en el RD 463/2020, no pueden ser ampliadas ni modificadas por el Ministro de Sanidad, sino únicamente por el Consejo de Ministros, mediante la aprobación de un nuevo real decreto del que se diera cuenta inmediata al Congreso de los Diputados, tal y como dispone el apartado segundo del artículo 116 de la Constitución Española. En consecuencia, el TC declara los términos “modificar” y “ampliar” del apartado 6 contrarios a la Constitución Española, si bien mantiene el término “restringir”, ya presente en la redacción original del artículo.

En cuanto a las consecuencias de la sentencia, el TC precisa el alcance de la declaración de inconstitucionalidad del siguiente modo:

- (i) Por razones de seguridad jurídica, no sólo no serán susceptibles de revisión como consecuencia de esta declaración los procesos concluidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada y las actuaciones administrativas firmes, sino tampoco las demás situaciones jurídicas generadas por la aplicación de los preceptos anulados.

En este sentido, se argumenta que la razón de ello es que la inconstitucionalidad declarada no deriva del contenido material de las medidas adoptadas, sino del instrumento jurídico a través del cual se llevaron a cabo. Habiendo afectado la suspensión a la generalidad de la población, el TC considera que no resulta justificado que puedan atenderse pretensiones singulares de revisión fundadas exclusivamente en la inconstitucionalidad apreciada, cuando no concurren otros motivos de antijuridicidad. Lo contrario pugnaría, según declara el TC, no sólo con el principio

Pérez-Llorca

constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sino también con el de igualdad (art. 14 CE).

- (ii) Por el contrario, sí serán susceptibles de revisión los procedimientos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en los que, como consecuencia de la nulidad de la normativa mencionada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.
- (iii) Por último, señala el TC que al tratarse de medidas que los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar, la inconstitucionalidad apreciada no será por sí misma título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La sentencia declara que lo anterior debe entenderse sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3.2 LO 4/1981. Dicho precepto dispone que quienes, como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados, sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

A este respecto destaca el voto particular del Magistrado Presidente del Tribunal, el cual disiente del tenor literal de este apartado de la sentencia por dos motivos: en primer lugar, porque el citado artículo regula supuestos indemnizatorios derivados de estados de emergencia que sean constitucionales; es decir, regula supuestos en que, a pesar de la constitucionalidad del estado de alarma, proceda acordar tales indemnizaciones; y, en segundo lugar, porque el art. 3.2 no reconoce un derecho autónomo a percibir una indemnización, sino que ese derecho surgirá solamente cuando se den los requisitos propios de cada régimen indemnizatorio (el expropiatorio, el de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, etc.).

Esta Nota ha sido elaborada por el equipo de Derecho Público y Litigación.

La información contenida en esta Nota Jurídica es de carácter general y no constituye asesoramiento jurídico. Este documento ha sido elaborado el 21 de julio de 2021 y Pérez-Llorca no asume compromiso alguno de actualización o revisión de su contenido.

Para más información,
pueden ponerse en contacto con:

Juan Rodríguez Cárcamo

Socio de Derecho Público y Litigación

jmrodriguez@perezllorca.com

T: + + 34 91 436 04 32