

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo (e.f.), el 29 de julio de 2021, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 2/2021, de 7 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón

(Boletín Oficial de Aragón, núm. 22, de 7 de mayo de 2021)

ANTECEDENTES

PRIMERO. La persona compareciente solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 2/2021, de 7 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón.

El decreto-ley fue publicado en el BOA número 22, de 7 de mayo de 2021. Se estructura en un artículo único, dos disposiciones adicionales, una derogatoria y una final.

La compareciente no especifica qué precepto del decreto-ley estima inconstitucional pero el que afecta a un derecho fundamental, en concreto el derecho de reunión, es el artículo único, apartado uno, que introduce una letra i) en el apartado 2 del artículo 32 de la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón, con la siguiente redacción:

Las reuniones sociales a las que se refiere el artículo 9 de esta ley no podrán superar el número de cuatro personas salvo en los casos de personas convivientes, independientemente de que se trate de espacios o establecimientos de carácter público o privado.

SEGUNDO. El único motivo de inconstitucionalidad alegado por la solicitante del recurso es que «anula los derechos fundamentales cuando una comunidad autónoma no puede hacerlo». Insiste en que una «ley autonómica no puede anular derechos fundamentales, sino que solo lo puede hacer una ley orgánica». Añade que «ante el fallo del Tribunal Constitucional ante la modificación de la Ley de Sanidad de Galicia», hay un precedente de inconstitucionalidad de esta ley», se entiende la Ley 3/2020, de 3 de diciembre.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Con carácter preliminar, es preciso realizar algunas consideraciones previas. Es necesario aclarar a la solicitante que el plazo estipulado por el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para interponer un recurso de inconstitucionalidad es de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley. En el caso de la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se

establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón, cuando la solicitante se dirigió al Defensor del Pueblo, el 26 de mayo de 2021, dicho plazo había vencido hacía tiempo. La ley autonómica fue publicada en el BOA número 241, de 4 de diciembre de 2020, por lo que el plazo para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la misma venció el 4 de marzo de 2021.

Por otra parte, con relación a la analogía que encuentra con la Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de Salud de Galicia, la cual estima erróneamente que ha sido declarada inconstitucional, debe indicarse a la solicitante que la admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad frente a una norma con rango de ley no se corresponde con una declaración de inconstitucionalidad.

El presidente del Gobierno interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el apartado cinco del artículo único de la Ley de Galicia 8/2021, en cuanto a la nueva redacción del artículo 38.2 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de Salud de Galicia. El 22 de abril de 2021 el Pleno del Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1975-2021, en el que se invocaba el artículo 161.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso, es decir desde el 6 de abril de 2021. Tanto el letrado de la Xunta de Galicia como el letrado oficial mayor del Parlamento de Galicia formularon alegaciones contra el recurso y solicitaron el 11 de junio de 2021 el levantamiento anticipado de la suspensión del precepto legal impugnado. Recientemente, el 20 de julio de 2021, el Tribunal Constitucional ha dictado un auto por el que acuerda mantener la suspensión de lo dispuesto en el número 5^a del artículo 38.2.b) de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, en la redacción dada por el apartado cinco del artículo único de la Ley 8/2021, de 25 de febrero, y levantar la suspensión que afecta al resto de lo dispuesto en el artículo 38.2 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, en la redacción dada por el mismo apartado cinco del artículo único de la Ley 8/2021, de 25 de febrero. Por tanto, no hay todavía decisión alguna del Tribunal Constitucional relativa al fondo del recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno. Por lo demás, debe de advertirse que la declaración de inconstitucionalidad de una norma con fuerza de ley por el Tribunal Constitucional se circunscribe únicamente a esta y no afecta a cualesquiera otras leyes o normas con fuerza de ley.

Por último, esta institución subraya que la solicitante de recurso ha pedido también su interposición respecto al Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de Salud Pública de las Illes Balears, y el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos

de la crisis ocasionada por la COVID-19; así como frente a la Ley del País Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de COVID-19.

En todas sus solicitudes, ha expresado razonamientos semejantes y genéricos sobre afectación a los derechos fundamentales por una ley autonómica y vulneración de la Constitución. En consecuencia, debe recordarse que, cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, dada la gravedad de la afirmación de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, los solicitantes de un recurso de inconstitucionalidad ante el Defensor del Pueblo han de desarrollar una argumentación suficiente que permita a esta institución analizar debidamente las cuestiones que se suscitan. No debe estimarse una pretensión que solo descansa en la mera aseveración genérica de una supuesta afectación de derechos fundamentales y a la Constitución.

Una vez sentado lo anterior, y a la vista de que los argumentos de las solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad son prácticamente idénticas, los fundamentos jurídicos de la presente resolución son semejantes a los ya formulados respecto a la solicitud sobre el Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, de las Illes Balears, si bien algo más breves en número y extensión para ajustarse a las alegaciones concretas formuladas y a la norma cuya impugnación se pretende.

SEGUNDO. La limitación de derechos fundamentales está prevista y regulada en la Constitución. Los derechos fundamentales no son absolutos ni ilimitados. En ocasiones, pueden y deben ceder en su confrontación con otros derechos fundamentales o con otros bienes constitucionalmente protegidos para cuya garantía puede ser necesario restringirlos. Así lo advierte el artículo 10.1 de la Constitución cuando afirma que el respeto a los derechos de los demás es uno de los fundamentos del orden político y de la paz social y así se desprende de los artículos 53.1 y 81.1 y de una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 2/1982, FJ 5, entre otras muchas).

El Tribunal Constitucional reconoció de forma temprana, en su Sentencia 140/1986, de 11 de noviembre, FJ 5, y así lo ha refrendado en múltiples ocasiones, que «el desarrollo legislativo de un derecho proclamado en abstracto en la Constitución consiste en la determinación de su alcance y límites». A su vez, ha interpretado el artículo 53.1 de la Constitución de manera que resulta en un apoderamiento general al legislador ordinario para regular el ejercicio de los derechos consagrados en el Capítulo segundo del Título I.

De acuerdo con una reiterada y conocida jurisprudencia constitucional, el legislador (más precisamente, los legisladores, dada la plural potestad legislativa que la Constitución implanta) tiene muy variadas posibilidades de intervención normativa en el campo de los derechos fundamentales: el legislador orgánico, para el desarrollo de los derechos y libertades (artículo 81.1); el legislador ordinario, para regular el ejercicio

(artículo 53.1); y el legislador autonómico, al que el Tribunal Constitucional ha reconocido competencia para satisfacer la reserva de ley que establece el artículo 53.1.

Es claro pues que el legislador (orgánico y ordinario —entre el que se encuentra el legislador autonómico—) puede establecer límites a los derechos fundamentales. Límites entendidos como toda acción jurídica que entrañe o haga posible una restricción de las facultades que constituyen el contenido de los derechos. Límites que pueden ser normales u ordinarios, pero que también pueden consistir en restricciones extraordinarias, temporales estas por definición.

Ahora bien, la limitación debe reunir tres presupuestos de constitucionalidad: el respeto al contenido esencial del derecho limitado (que consagra también el artículo 53.1 CE), la búsqueda de un fin constitucionalmente legítimo o la salvaguarda de un bien constitucionalmente relevante (STC 104/2000, FJ 8 y las allí citadas) y cumplir con el principio de proporcionalidad (por todas, SSTC 11/1981, FJ 5; 196/1987, FJ 6, y 292/2000, FJ 15).

Además, la limitación de los derechos fundamentales debe ser respetuosa con la reserva de ley prevista en los artículos 81.1 y 53.1 de la Constitución; reserva de ley orgánica u ordinaria según sea desarrollo directo y frontal del derecho o regulación de su ejercicio y según sea la intensidad y grado de afectación de la limitación (SSTC 11/1981, FJ 5; 140/86, FJ 5; 196/1987, FJ 6, y 292/2000, FJ 15, entre otras muchas).

El Tribunal Constitucional mantiene, desde la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, un criterio de interpretación estricto de la reserva de ley orgánica (artículo 81.1 CE). Tanto en lo que se refiere al término «desarrollar» como a la «materia» objeto de reserva. De esta forma, la reserva de ley orgánica no significa que esta haya de agotar todos y cada uno de los aspectos relacionados con el contenido y ejercicio de los derechos fundamentales. No todo lo que afecte a los derechos fundamentales es un desarrollo directo de estos, es decir, una regulación de sus aspectos esenciales que requiera de una disposición de las Cortes emanada con forma de ley orgánica. Solo será precisa cuando se acometa un desarrollo directo -global o de sus aspectos esenciales- del ámbito subjetivo u objetivo de los derechos fundamentales (SSTC 5/1981; 6/1982; 67/1985; 140/1986; 160/1987; 132/1989, y 127/1994, entre otras). En definitiva, no se corresponde con la Constitución la afirmación de que toda limitación de un derecho fundamental ha de hacerse única y exclusivamente por ley orgánica.

En esa misma línea de razonamiento, el Tribunal Constitucional ha rechazado una interpretación extensiva del límite material del decreto-ley (afectación a los derechos y libertades del Título I) fijado en el artículo 86.1 de la Constitución que supondría el vaciamiento de la figura, haciéndola «inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título I de la

Constitución». La cláusula restrictiva debe ser entendida de modo que no se reduzca a la nada el decreto-ley. Por tanto, lo que se prohíbe constitucionalmente es que se regule un régimen general de estos derechos, deberes y libertades o que vaya en contra del contenido o elementos esenciales de algunos de tales derechos (STC 111/1983, FJ 8, confirmada por otras posteriores: SSTC 60/1986, FJ 4; 182/1997, FJ 6; 137/2003, FJ 6; 108/2004, FJ 7, y 329/2005, FJ 8).

Hay que tener presente, además, que la reserva de ley orgánica no implica que solo la Administración estatal pueda limitar estos derechos. Nada impide que la correspondiente ley orgánica otorgue a las autoridades de las comunidades autónomas (o incluso a las locales) el poder de restringirlos en determinadas circunstancias.

TERCERO. De acuerdo con lo anterior, el Tribunal Constitucional ha fijado cuándo la imposición de límites a un derecho fundamental cae en la reserva de ley orgánica (artículo 81.1 CE) y cuándo se puede considerar una regulación del ejercicio del derecho (artículo 53.1 CE) no reservado a aquella forma legal.

Los límites legales pueden ser bien restricciones directas del derecho fundamental mismo, bien restricciones al modo, tiempo o lugar de ejercicio del derecho fundamental, límites estos últimos que afectan solo a las condiciones de ejercicio de los derechos, sin modificar sus elementos ni su estructura (sujetos titulares, objeto, contenido). Modifican únicamente las condiciones accidentales o circunstanciales en que se ejercen o se realizan.

En el primer caso, regular esos límites es una forma de desarrollo del derecho fundamental que exige la ley orgánica. En el segundo, los límites que se fijan lo son a la forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que compone el contenido del derecho fundamental en cuestión, constituyendo una manera de regular su ejercicio, lo que puede hacer el legislador ordinario a tenor de lo dispuesto en el artículo 53.1 de la Constitución (STC 292/2000, FJ 11).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2002, de 27 de febrero, FJ 13, alude también a la intensidad de la afectación al derecho fundamental al enjuiciar la constitucionalidad de una limitación de ese derecho fundamental establecida por ley ordinaria. Las restricciones del derecho especialmente gravosas, por su intensidad y el grado de afectación a su contenido, suponen una limitación esencial del mismo y son equiparables a un tratamiento frontal o «desarrollo» del derecho, por lo que exigen ley orgánica de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución. No así las modulaciones provisionales y limitadas a la forma en que se ejerce, en circunstancias determinadas, el derecho fundamental, para las que es suficiente la ley ordinaria.

En definitiva, el Tribunal Constitucional admite que la ley, ordinaria u orgánica, permita la adopción de medidas concretas que limiten determinados derechos

fundamentales, con las matizaciones hechas acerca del ámbito aceptable de intromisión de una y otra en el derecho fundamental, sin necesidad de acudir a la excepcionalidad constitucional que implica la declaración de un estado de alarma y siempre que esta limitación se encuentre suficientemente acotada en la correspondiente disposición legal de habilitación en cuanto a los supuestos y fines que persigue, de manera que resulte cierta y previsible, y esté justificada en la protección de otros bienes o derechos constitucionales.

CUARTO. En un contexto de grave crisis sanitaria, como el que acaece desde hace más de un año y medio a causa de la pandemia de covid-19, el marco ordinario de referencia legal lo constituyen las ya citadas Ley Orgánica 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, Ley 14/1986, General de Sanidad, y Ley 33/2011, General de Salud Pública, así como las leyes de salud pública de las comunidades autónomas.

Al amparo de estas leyes, las autoridades sanitarias autonómicas, tras la finalización del primer estado de alarma, han ido acordando medidas de prevención y control de la pandemia de covid-19, en función de la correspondiente situación epidemiológica en sus territorios, sus características específicas y sus concretas necesidades, al amparo del marco legal antes referido. Algunas de las medidas implican limitaciones de derechos fundamentales, como el derecho de reunión o el de libre circulación, entre otros, con un alcance general en cuanto vinculan al conjunto de la población de un territorio determinado. Limitaciones que, a su vez, persiguen la protección de otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos. La limitación del derecho de reunión y la libre circulación o de la intimidad y o de la autonomía personal vendría así motivada por la protección de los derechos a la salud, la vida y la integridad física, y por la protección de la salud pública (artículos 15 y 43 CE) en un contexto de grave riesgo para la salud pública, como lo es la pandemia de covid-19 y la emergencia sanitaria que ha provocado, con el fin de prevenirla y controlarla, mediante la reducción del riesgo de contagio de esta enfermedad infecciosa.

Las medidas adoptadas no tienen por finalidad privar de la titularidad del derecho, suprimirlo, negar su existencia o modificar su contenido, sino modificar durante un tiempo delimitado y en unas circunstancias determinadas algunas condiciones de su ejercicio o algunos contenidos, de la forma mínima posible, proporcionada y adecuada al fin buscado. Dado que no se limita frontalmente el contenido del derecho sino que se limita provisionalmente su ejercicio, las habilitaciones contenidas en la Ley 14/1986, General de Sanidad, y en la Ley 33/2011, General de Salud Pública, podrían resultar suficientes, si bien a la vista del alcance de la limitación respecto al conjunto de destinatarios y en ocasiones su intensidad y duración en el tiempo, a veces prolongada y dependiente de la evolución epidemiológica, puede ser necesaria, de conformidad con la jurisprudencia constitucional antes citada, una habilitación prevista en ley orgánica.

Ya ha quedado razonado, en el fundamento jurídico primero, que una ley orgánica puede prever y permitir que las autoridades sanitarias autonómicas, en ejercicio de sus competencias ejecutivas, adopten medidas limitativas de derechos fundamentales con alcance general, es decir dirigidas a un grupo amplio de personas no individualizado, al conjunto de la población de un municipio, comarca o comunidad autónoma, en una situación concreta de grave riesgo para la salud pública, como lo es la pandemia de covid-19 y la emergencia sanitaria que ha provocado, con el fin de garantizar el control de brotes epidemiológicos y el riesgo de contagio.

Eso es lo que precisamente hace el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, que, con el rango de ley orgánica, se corresponde con el presupuesto legal habilitante que exige la Constitución.

Dispone este precepto legal que

Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria [tanto el Estado como a las comunidades autónomas], en el ámbito de sus respectivas competencias, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.

El segundo inciso del artículo, «así como las medidas que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible», no limita ni restringe el tipo de medidas que pueden adoptar las autoridades autonómicas sanitarias para controlar el riesgo de una enfermedad transmisible. Pueden adoptar las medidas, tanto individualizadas como de alcance general en un determinado ámbito, que se consideren necesarias a tal fin, incluidas las que limiten derechos fundamentales, siempre que sean proporcionadas.

Si las medidas no pudieran ser de alcance general, dirigidas a un conjunto de población en un determinado ámbito, el segundo inciso resultaría redundante y carecería de sentido. No debe interpretarse una cláusula legal en un sentido que le priva de efecto. Ha de presumirse que el legislador, al añadir este segundo inciso al artículo 3, pretendía regular la posibilidad adicional de adopción de medidas que afectarían a personas distintas de «los enfermos, las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y a las situadas en el medio ambiente inmediato» mencionados en el primer inciso. Por otra parte, nada hay en el tenor literal del artículo que permita distinguir en función del número de afectados. Si la ley no distingue no cabe una interpretación que sí haga distinciones.

Adviértase que, en situaciones de graves crisis sanitarias, para las que está pensado el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, surgen problemas imprevistos e imprevisibles, que el legislador no puede anticipar ni regular con detalle, pero a los que hay que dar

una respuesta pública inmediata y, probablemente, drástica. Dado que resulta prácticamente imposible conocer de antemano cuál será la situación excepcional que acaezca y predeterminar los medios necesarios para enfrentarla, es razonable pensar que el legislador ha querido conferir una habilitación genérica, unos muy amplios poderes a la Administración, con un también amplio margen de apreciación, para las circunstancias de esta naturaleza, en las que están en juego los derechos a la vida e integridad física en íntima conexión con el derecho a la salud. De esta forma, confiere a las autoridades administrativas la flexibilidad precisa para dar una respuesta apropiada a estas situaciones graves.

La necesidad de reaccionar de forma apropiada y a tiempo justifica esta habilitación legal, formulada en términos tan amplios, en el inciso final del artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986. Se trata de una habilitación genérica recogida en una ley orgánica que abarca limitaciones provisionales de derechos para un conjunto amplio de personas o la población en general a través de todas las medidas que puedan reputarse necesarias para el control de una enfermedad transmisible cuando concurren razones sanitarias de urgencia y necesidad (artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1986).

La falta de concreción legal del contenido de las actuaciones habrá de ser suplida por la explícita motivación de las resoluciones que se adopten, de forma que se justifique su proporcionalidad y adecuación a los hechos.

Las disposiciones administrativas mediante las que se aprueban las medidas de salud pública restrictivas de derechos fundamentales no pueden eludir en sus preámbulos un razonamiento que explique suficientemente que su adopción contribuye a mejorar la situación sanitaria con el conocimiento científico disponible y en el concreto ámbito geográfico en el que se imponen, así como el resto de consideraciones que permitan verificar que no se ha incurrido en excesos a la hora de limitar los derechos.

También deben incluir una justificación suficiente de su imperiosa necesidad, pues la jurisdicción contencioso-administrativa anula las disposiciones restrictivas de derechos cuando en su propio texto no justifican suficientemente su necesidad, sin que sea admisible aportar una justificación con ocasión del ulterior proceso que las enjuicie.

En definitiva, estas normas administrativas han de hacer un esfuerzo de motivación que permita a los tribunales de justicia llevar a cabo el juicio de su necesidad, idoneidad y proporcionalidad. La omisión de justificación, la justificación insuficiente, o la desproporcionalidad de las medidas respecto de la justificación expuesta, conducirían a su no ratificación o posterior anulación.

El Defensor del Pueblo considera, a la luz de los argumentos expuestos, que una interpretación tanto literal como teleológica del artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, ampara la posibilidad

de que las administraciones competentes adopten, en un contexto de emergencia sanitaria, medidas para proteger la salud de los ciudadanos y evitar la propagación de la epidemia que limiten de manera provisional derechos con alcance general al conjunto de población de un ámbito, en general territorial, determinado. Tal es la previsión del último inciso de dicho precepto.

Debe insistirse, además, en que las medidas previstas en el precepto dan respuesta a un conflicto entre derechos fundamentales: aquellos que se limitan, de los que se deriva para las autoridades competentes la obligación negativa de respetarlos; y los derechos a la vida y a la integridad física, que imponen a esas mismas autoridades la obligación positiva de protegerlos. Y no hay razón para resolver ese conflicto escogiendo la interpretación más favorable a los primeros y más perjudicial para los segundos.

En complemento de la Ley Orgánica 3/1986, el artículo 26 de la Ley General de Sanidad, prevé la posibilidad de que las autoridades sanitarias puedan adoptar las medidas preventivas que consideren pertinentes cuando exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud. La duración de dichas medidas se fijará para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, y no excederá de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó.

La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, por su parte, establece en el artículo 54.1 que

sin perjuicio de las medidas previstas en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, con carácter excepcional, y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, la Administración General del Estado y las de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ámbito de sus competencias respectivas, podrán adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de la ley.

Hay que subrayar que, como garantía adicional, aquellas medidas adoptadas por la Administración sanitaria que limiten con alcance general derechos fundamentales conforme a la Ley Orgánica 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, requieren de ratificación judicial. Por el contrario, la declaración de estado de alarma está excluida del control jurisdiccional ordinario dado su rango de ley (STC 83/2016, de 28 de abril de 2016).

Los artículos 10.8 y 11.1. i) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, tras la reforma operada por la Ley 3/2020 de 18 de septiembre, prevén que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia o de la Audiencia Nacional conozcan de la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria, que

las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal o la estatal, respectivamente, consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente. El artículo 122 *quater* dispone que la tramitación de estas ratificaciones tendrá siempre carácter preferente y deberá resolverse en un plazo máximo de tres días naturales y que en ella será parte el ministerio fiscal. Las decisiones judiciales recaídas en estos procesos son ahora susceptibles de recurso de casación ante el Tribunal Supremo, tras la reciente reforma legal llevada a cabo por el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, que busca así la unificación de la doctrina.

En suma, el Defensor del Pueblo estima constitucional que las autoridades sanitarias autonómicas, en un contexto de emergencia sanitaria y dentro del marco legal descrito, en especial al amparo del artículo 3 de la Ley Orgánica de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, adopten medidas de protección de la salud pública, en ejercicio de sus competencias ejecutivas, que supongan limitaciones temporales de derechos fundamentales con alcance general, siempre que justifiquen adecuadamente, en cualquier caso, su necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Así lo ha mantenido desde el verano de 2020 en las quejas tramitadas y en la resolución de las solicitudes de recursos de inconstitucionalidad planteados en conexión con esta cuestión, tal y como recoge el informe anual 2020 elevado a las Cortes Generales. Así lo ha recogido también la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo en sus sentencias 720/2021 de 24 de mayo, y 788/2021, de 3 de junio.

QUINTO. La limitación del derecho de reunión, contemplada en el artículo único, apartado uno, que introduce una letra i) en el apartado 2 del artículo 32 de la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón, estipulando que las reuniones sociales a las que se refiere el artículo 9 de esta ley no podrán superar el número de cuatro personas salvo en los casos de personas convivientes, independientemente de que se trate de espacios o establecimientos de carácter público o privado, no es diferente de las limitaciones de este derecho, que las autoridades autonómicas han venido adoptando, en ejercicio de sus competencias ejecutivas y bajo el control judicial, al amparo de la Ley Orgánica 3/1986, la Ley 14/1986, General de Sanidad, y la Ley 33/2011, General de Salud Pública.

La reforma legal autonómica concreta las medidas susceptibles de ser adoptadas por la autoridad sanitaria competente en situaciones de grave riesgo para la salud pública (en especial, para hacer frente a enfermedades de carácter transmisible) y la regulación de los requisitos y el procedimiento exigibles para su adopción.

A la hora de dilucidar si tal concreción se ha realizado dentro del marco previsto en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la legislación sanitaria orgánica y ordinaria

básica de aplicación, puede interpretarse que el régimen jurídico no constituye un desarrollo frontal ni comporta restricciones que supongan una limitación esencial de los derechos fundamentales que se ven afectados, sino que comporta únicamente la previsión de la posibilidad de modulaciones provisionales y limitadas de su ejercicio en circunstancias muy determinadas, razón por lo que no entraría en juego la reserva de ley orgánica. Así ocurre con el precepto limitativo del derecho de reunión en nivel de alerta 3 cuya, constitucionalidad se cuestiona.

En el supuesto de que la medida de limitación de reuniones sociales en alerta 3 pudiera resultar especialmente gravosa, al aumentar su intensidad y el grado de afectación al contenido de algún derecho fundamental por su prolongación en el tiempo, quedaría, a juicio de esta institución, precisamente cubierta por la Ley Orgánica 3/1986, sin que se aprecie un desarrollo de esa norma orgánica por el decreto-ley autonómico ni por la ley que modifica, sino en todo caso su constreñimiento por concreción.

En una materia, la salud pública, en la que es competente la Comunidad Autónoma de Aragón, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.16.^a y su Estatuto de Autonomía, estas normas legales constituirían una concreción legítima de lo establecido en la Ley Orgánica 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, y en el resto de leyes estatales referidas, Ley 14/1986, General de Sanidad, y la Ley 33/2011, General de Salud Pública, susceptible, por ello, en los términos que se acaban de precisar, de desarrollo por el legislador autonómico.

Resulta determinante que tanto el decreto-ley que se cuestiona como la ley que modifica no amplían los poderes ya otorgados por la Ley Orgánica 3/1986 a la autoridad sanitaria autonómica para limitar los derechos fundamentales, sino que, por el contrario, los reducen, los constriñen, al someter el poder genérico que, con amplia discrecionalidad, confiere el artículo tercero de dicha norma orgánica («las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible») a ciertas reglas sustantivas y de procedimiento, reforzando así las garantías y la seguridad jurídica. De esta manera, la reformada la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, especifica las medidas y modulaciones de derechos y de la actividad que se pueden adoptar en cada nivel de alerta, los presupuestos y procedimiento para declarar estos, recoge la temporalidad de las medidas, las exigencias del principio de proporcionalidad y su necesaria ratificación judicial. Además, los procedimientos y requisitos establecidos respetan los principios establecidos en la legislación estatal de carácter básico.

RESOLUCIÓN

De acuerdo con lo razonado, el Defensor del Pueblo (e.f.), oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier

opinión discrepante, resuelve **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo único, apartado uno, Decreto-ley 2/2021, de 7 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón.