

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9639 *Pleno. Sentencia 95/2025, de 9 de abril de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 7767-2021. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, en relación con el Decreto-ley 11/2021, de 2 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de Covid-19 en Canarias. Límites materiales de los decretos-leyes autonómicos: pérdida parcial de objeto del proceso, nulidad de los preceptos que habilitan a los órganos autonómicos para la adopción de medidas preventivas y tipifican infracciones en materia de salud (STC 136/2024); extensión, por conexión o consecuencia, de la declaración de nulidad a otros preceptos de la misma norma de urgencia.*

ECLI:ES:TC:2025:95

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7767-2021, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra el Decreto-ley 11/2021, de 2 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de covid-19 en Canarias. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el abogado del Estado. Han formulado alegaciones el Gobierno de Canarias y el Parlamento de Canarias. Ha sido ponente la magistrada doña Laura Díez Bueso.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este tribunal el 7 de diciembre de 2021, el procurador de los tribunales don Antonio Ortega Fuentes, actuando en nombre y representación de don Santiago Abascal Conde y de otros cincuenta y un diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, interpuso, con la firma como comisionado de don Juan José Aizcorbe Torra, recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 11/2021, de 2 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de covid-19 en Canarias (en adelante, Decreto-ley 11/2021) y, subsidiariamente, contra los arts.: 1; 2; 3.4; 5.2; 6.1 y 2; 7.4; 9.1; 12.1 a) y b), 2, 5 y 6; 14.2; 15.7; 19.3 y 4; 21.3; 22.2, 3 y 4; 23.1, 2 y 3; 24.3; 25; 26; 27 y 28; las disposiciones transitoria segunda y final primera, en cuanto da nueva redacción a los apartados

segundo y tercero del art. 28 de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de ordenación sanitaria de Canarias (en adelante, Ley 11/1994), y el anexo III de dicho Decreto-ley 11/2021.

La demanda dedica el apartado de antecedentes a transcribir los apartados de la exposición de motivos del Decreto-ley 11/2021 que considera pertinentes, así como a hacer referencia a su convalidación por el Parlamento de Canarias y a su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Finalmente, alude a los recursos de inconstitucionalidad núm. 2901-2021, 5403-2021 y 6174-2021, interpuestos, respectivamente, contra la legislación de medidas sanitarias para la gestión de la pandemia de covid-19 aprobadas por las comunidades autónomas de Galicia, Illes Balears y el País Vasco, indicando que en todos ellos se ha denunciado también la infracción de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), de acuerdo con lo afirmado por el dictamen núm. 213-2021, del Consejo de Estado, de 22 de marzo de 2021. También considera de interés la doctrina fijada en las SSTC 148/2021, de 14 de julio, y 183/2021, de 27 de octubre.

En el fundamento jurídico primero, la demanda delimita el objeto del recurso de inconstitucionalidad. Expone que se impugna el Decreto-ley 11/2021 porque «el Gobierno canario, a través de la regulación impugnada, declara de manera encubierta un estado de excepcionalidad que altera, además con carácter indefinido, el orden competencial establecido, imponiendo graves restricciones a los derechos fundamentales y permitiendo cercos perimetrales, cierres de fronteras territoriales y confinamientos autonómicos».

Concretamente, se impugnan también los arts. 1; 2; 3.4; 5.2; 6.1 y 2; 7.4; 9.1; 12.1 a) y b), 2, 5 y 6; 14.2; 15.7; 19.3 y 4; 21.3; 22.2, 3 y 4; 23.1, 2 y 3; 24.3; 25; 26; 27 y 28; las disposiciones transitoria segunda y final primera, en cuanto da nueva redacción a los apartados segundo y tercero del art. 28 de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1994, y el anexo III del Decreto-ley 11/2021.

Por su parte, en el fundamento jurídico segundo se recoge lo que la demanda denomina como «[m]arco normativo de aplicación», dentro del cual se hace referencia al dictamen núm. 213-2021 del Consejo de Estado; a las SSTC 148/2021 y 183/2021; a la sentencia 719/2021, de 24 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2021:2178); a la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas-especiales en materia de salud pública (en adelante, Ley Orgánica 3/1986); a la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad (LGS), y a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública (en adelante, Ley 33/2011).

Una vez expuestos, en estos términos, el objeto del recurso de inconstitucionalidad y el marco jurídico aplicable, la demanda recoge los motivos de impugnación en los que se basa el recurso de inconstitucionalidad en los fundamentos jurídicos tercero a octavo, cuyo contenido se expone sintéticamente a continuación.

A) Vulneración de los arts. 116, 55 y 38 CE, en cuanto el Decreto-ley 11/2021 regula un estado de excepción constitucional, fuera del marco establecido en la Constitución.

Afirman los recurrentes que, habiendo finalizado los estados de alarma y no hallándose amparada por aquellos, la Comunidad Autónoma de Canarias ha venido a aprobar sus propios criterios y medidas restrictivas de derechos fundamentales. Esta regulación instaura un verdadero régimen excepcional al margen de la Constitución y de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, Ley Orgánica 4/1981), resultando manifiestamente inconstitucionales las limitaciones de derechos que esta regulación conlleva. De este modo, el Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021 se concibe como un instrumento normativo análogo a la ley orgánica a la que remite el art. 116 CE, creando una situación de crisis sanitaria durante la cual se aplican automáticamente las medidas establecidas para cada nivel de alerta, desvinculándose de la vigencia de un estado de excepcionalidad de los previstos en el art. 116 CE.

En esta misma contravención del art. 116 CE incurren los arts. 1; 2; 7.4; 21.3; 22.2, 3 y 4; 23.2 y 3 y 24.3 y la disposición final primera, en relación con la nueva redacción que da al art. 28.3 de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1994.

En particular, se refiere separadamente a esta última disposición final primera del Decreto-ley 11/2021, en cuanto que da nueva redacción al apartado tercero del art. 28 de la Ley 11/1994. En relación con este precepto, denuncia la vulneración del art. 38 CE. En este sentido, trae a colación lo dicho en la STC 148/2021 en relación con el art. 10 del 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, en relación con la suspensión de apertura de establecimientos y realización de actividades, y señala que «si intensísima fue la suspensión, en estado de alarma, de determinadas actividades, resulta radicalmente inconstitucional la habilitación que el Decreto-ley 11/2021 hace a la autoridad sanitaria autonómica para suspender, con carácter general, fuera del estado de alarma, cualesquiera actividades o la apertura de cualesquiera establecimientos».

En fin, para los demandantes, el Decreto-ley 11/2021 pretende instaurar con carácter general y de forma permanente para Canarias una suerte de estado de alarma, que denomina «situación de crisis sanitaria», en el que se habilita a las autoridades canarias para adoptar medidas que implican suspensiones/restricciones de derechos fundamentales que la jurisprudencia constitucional ha declarado que, en su caso, únicamente proceden en los supuestos de excepcionalidad constitucional previstos en el art. 116 CE.

B) Infracción de los límites materiales previstos para el decreto-ley y vulneración del contenido esencial de los derechos fundamentales a la libertad de circulación y residencia, a la libertad personal, a la integridad física, a la intimidad personal y al derecho de reunión, en relación con los arts. 6.1 y 2; 12.1 a) y b), 2, 5 y 6; 14.2, párrafos segundo y tercero; 15.7; 19.3 y 4; 25.2; 26.2; 27.2; 28.2, 10, 11 y 26 a 32, del Decreto-ley 11/2021.

El recurso de inconstitucionalidad denuncia que el Decreto-ley 11/2021 no ha respetado los límites materiales de los decretos-leyes, en lo que se refiere a la prohibición de afectar a los derechos reconocidos en el título I CE. Específicamente, predica esta queja respecto de los siguientes preceptos:

a) En relación con el derecho fundamental a la libertad personal del art. 17 CE, su contenido esencial resulta vulnerado: (i) por el art. 12.1 a) y b) y 5 del Decreto-ley 11/2021, que impone el aislamiento de personas que se encuentren contagiadas por SARS-CoV-2 y (ii) por el art. 6.1 y 2 del Decreto-ley 11/2021, en cuanto que prescribe una obligación personal de confinamiento o cuarentena, permitiendo la privación de libertad de una persona sin autorización judicial ni consentimiento de la persona afectada.

b) Por su parte, las medidas previstas en los arts. 6.1 y 2 y 12.1, 2 y 6 incurren en una vulneración de los derechos a la libertad de circulación y de elección de residencia (art. 19 CE).

c) En lo que respecta al derecho de reunión, entiende que se ve afectado porque los arts. 25.2; 26.2; 27.2; 28.2, 10, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33, del Decreto-ley 11/2021, constituyen una suspensión del citado derecho fundamental al prohibir reuniones privadas o la «permanencia de grupos de personas tanto en espacios de uso público como privado, cerrados o al aire libre».

d) Por lo que se refiere a los derechos fundamentales a la integridad física (art. 15 CE) y a la intimidad personal (art. 18.1 CE), en relación con la noción de vida privada [art. 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH)], afirma la demanda su afectación por «las medidas profilácticas –entre ellas, la vacunación obligatoria– que pueden acordar las autoridades autonómicas al amparo de los arts. 14.2 y 15.1 [del] Decreto-ley 11/2021». Llama la atención sobre la absoluta desproporción de la sanción prevista para el caso de no

prestar el consentimiento para la realización de pruebas diagnósticas o la exigencia de vacunación, que pueden dar lugar a la imposibilidad de desempeñar el trabajo o actividad que se condicionó a la prueba diagnóstica y a la posibilidad de imposición de restricciones u obligaciones personalizadas en los términos dispuestos en el Decreto-ley. Indica también que estas sanciones se imponen sin cumplimiento de garantía alguna de procedimiento, con vulneración de la vertiente procedimental de los arts. 25.1 y 24 CE.

Por ello, concluye el recurso que es claro que el Decreto-ley 11/2021 introduce medidas limitativas de derechos claramente vedadas a los decretos-leyes, en cuanto afectan, en el sentido constitucionalmente proscrito, a los derechos fundamentales de los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE. Esta vulneración se agrava, además, si tenemos en cuenta el art. 19.4 del Decreto-ley, que establece que no será necesaria la ratificación judicial de las medidas generales aplicables por mandato de este decreto-ley en cada uno de los niveles de alerta previstos.

También se impugna el art. 9.1, en relación con la imposición del uso de mascarilla a niños mayores de seis años y menores de once años, en cualquier espacio cerrado e incluso en cualquier espacio al aire libre en el que, por la aglomeración de personas no resulte posible mantener una distancia mínima de 1,5 metros entre las mismas, salvo grupos de convivientes. El incumplimiento de esta obligación puede dar lugar a sanciones conforme al art. 18.3 del Decreto-ley 11/2021.

Según la demanda, la imposición del uso de mascarilla constituye una injerencia en la libertad del individuo (art. 1.1 CE), la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), la libertad personal (art. 17 CE), la libertad de circulación (art. 19 CE), el derecho de reunión (art. 21 CE), el derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18 CE) «en cuanto se condiciona la proyección pública personal al uso de la mascarilla». Asimismo, estima que supone la imposición de una prestación personal y patrimonial de carácter público, vulnerando el art. 31.3 CE. También añade que se impone esta obligación sin haber efectuado una ponderación sobre la afectación que supone al interés superior del menor (art. 39 CE). A su juicio, la injerencia en los derechos y libertades antes referidos resulta manifiestamente desproporcionada, al haberse impuesto el uso de mascarillas, de manera generalizada, a los niños mayores de seis años y menores de once años, sin ponderar circunstancia alguna.

C) Vulneración del art. 24 CE por tratarse de un decreto-ley autoaplicativo que vulnera las exigencias constitucionales para esta tipología normativa.

Para la demanda el carácter autoaplicativo del Decreto-ley 11/2021 es evidente. De acuerdo con el tenor literal de los arts. 3.4, 22.2, 23.1, 25, 26, 27 y 28, la disposición transitoria segunda y el anexo III, resulta que el Decreto-ley 11/2021 define cuatro niveles de alerta en función del riesgo, para cuya declaración ha de atenderse a los niveles de transmisión, en los términos dispuestos por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (art. 22). Una vez publicados estos niveles de alerta, se aplican automáticamente todas las restricciones y limitaciones de derechos previstas en el decreto-ley para cada nivel de alerta «sin necesidad de mediar disposición o acto alguno, salvo el acceso a los niveles 3 y 4 que se producirá a los cuatro días naturales de dicha publicación, también de forma automática». Del mismo modo, tampoco la imposición de las medidas recogidas en el anexo III requiere de acto alguno de aplicación, pues obligarán de manera automática cualquiera que sea el nivel de alerta que se implante.

A juicio de los recurrentes, se está utilizando la reserva de ley para operar una inconstitucional restricción del derecho a la tutela judicial efectiva, impidiendo la impugnación de las medidas ante la jurisdicción contencioso-administrativa y que esta pueda enjuiciar la concreta aplicación de las restricciones, el procedimiento para su aplicación o la proporcionalidad de las limitaciones de derechos fundamentales, dado que es la norma autoaplicativa la que las impone en cada caso.

D) Inconstitucionalidad de los arts. 6.1 y 2; 9.1; 12.1 a) y b), 2, 5 y 6; 14.2 y 3; 15.7; 19.3 y 4; 25.2; 27.2 y 28.2, 10, 11 y 26 a 32, del Decreto-ley 11/2021, por infracción del art. 81 CE, en relación con los arts. 15, 17, 18, 19, 21, 24 y 25 CE.

Subsidiariamente, para el improbable supuesto de que no se estimara la infracción del art. 86.1 CE por vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes, afirma la demanda que estos preceptos inciden de manera intensa en los elementos esenciales de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15, 17, 18, 19 y 21 CE, fijando sus límites en atención a la protección del derecho a la salud (art. 43 CE), que su regulación está reservada al legislador orgánico (art. 81.1 CE).

E) Inconstitucionalidad de los arts. 5.2; 25.8; 26.8; 27.8 y 28.8 del Decreto-ley 11/2021, por vulneración de los arts. 18 y 38 CE.

El art. 5.2 del Decreto-ley 11/2021 impone a los empresarios de las actividades o negocios que se determinen por las autoridades sanitarias la obligación de «recabar información de las personas empleadas, usuarias o participantes, que deberán facilitarla para la trazabilidad de contagios y contactos, como condición para la realización de tales actividades o negocios». De igual manera, los arts. 25.8, 26.8, 27.8 y 28.8 del Decreto-ley 11/2021, con expresa remisión al art. 5.2 y para cada uno de los cuatro niveles de alerta previstos, imponen a las personas responsables de los establecimientos y actividades de ocio nocturno, la obligación de «recabar información de las personas empleadas, usuarias o participantes [...] para la trazabilidad de contagios y contactos».

En virtud de estos preceptos, se impone a los empresarios, como requisito para el ejercicio de la actividad o empresa propia: (i) recabar sin autorización de la persona afectada ni resolución judicial motivada, información personal relativa a la salud de sus empleados, usuarios o partícipes, con clara vulneración del art. 18.1 CE y (ii) mantener un registro de tales datos, igualmente sin el consentimiento de las personas afectadas ni resolución judicial motivada y sin que los titulares de tales datos tengan derecho a objetar su registro ni a obtener la modificación o supresión de los datos, todo ello con manifiesta infracción del art. 18.4 CE.

Estas inconstitucionales obligaciones se imponen al empresario con la amenaza del cierre de su empresa o establecimiento y, por lo tanto, con vulneración del art. 38 CE.

F) Inconstitucionalidad del Decreto-ley 11/2021 por vulneración del marco constitucional de distribución de competencias.

La demanda dedica su último motivo de impugnación a denunciar la inconstitucionalidad del Decreto-ley 11/2021, por vulneración de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 149.1.16 CE.

En concreto, la definición de las medidas limitativas de derechos fundamentales ante una crisis sanitaria constituye legislación estatal que tiende a garantizar la igualdad en el acceso al derecho previsto en el art. 43 CE, cuya observancia se vería gravemente afectada si se admitiese la incidencia de la legislación autonómica sobre tal definición.

Por otra parte, se ha de tener en cuenta la competencia estatal en «sanidad exterior» y sobre las «bases y coordinación general de la sanidad». Si se ponen en relación las facultades de coordinación en materia sanitaria que ostenta el Estado con la existencia de un interés nacional reflejado en el alcance y dimensión de la emergencia, se hace imprescindible una coordinación y actuación conjunta de las diversas administraciones implicadas, al objeto de proveer un modelo nacional mínimo que permita la fijación de unas líneas comunes de actuación por parte del Estado.

Ya sea desde la perspectiva del apartado primero o del apartado decimosexto del art. 149.1 CE resulta evidente que el establecimiento por razones sanitarias de supuestos en los que cabría imponer fuertes restricciones o incluso la auténtica suspensión de derechos fundamentales tan nucleares como los previstos en los arts. 15, 17, 19, 18 y 21 CE, es una competencia exclusiva del Estado, que no puede abordarse desde una perspectiva puramente territorial.

La demanda concluye suplicando que se dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto-ley 11/2021 y, subsidiariamente, la de los arts. 1; 2; 3.4; 5.2; 6.1 y 2; 7.4; 9.1; 12.1 a) y b), 2, 5 y 6; 14.2; 15.7; 19.3 y 4; 21.3; 22.2, 3 y 4; 23.1, 2 y 3; 24.3; 25; 26; 27 y 28; las disposiciones transitoria segunda y final primera, en cuanto da nueva redacción a los apartados segundo y tercero del art. 28 de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1994, y el anexo III del citado Decreto-ley 11/2021.

2. Por providencia de 27 de enero de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, así como al Parlamento de Canarias y al Gobierno de Canarias, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito presentado en este tribunal el día 10 de febrero de 2022, el presidente del Senado comunica el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC.

4. Por escrito presentado el día 15 de febrero de 2022, la letrada de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias se personó en el procedimiento, solicitando la prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días a contar desde la expiración del plazo ordinario.

5. Por diligencia de ordenación de 16 de febrero de 2022, se tuvo por personada a la letrada de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, en nombre del Gobierno de Canarias, y se acordó prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

6. Mediante escrito registrado el día 17 de febrero de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

7. El abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por escrito registrado en este tribunal el día 18 de febrero de 2022, manifestó que se personaba en el presente procedimiento sin formular alegaciones, a los efectos exclusivamente de que en su día se le notificasen las resoluciones que en él se dictaran.

8. Por escrito de 23 de febrero de 2022, el letrado-secretario general del Parlamento de Canarias, en representación de este, se personó en el procedimiento y solicitó la ampliación del plazo para formular alegaciones.

9. Por diligencia de ordenación de 23 de febrero de 2022, se tuvo por personado al letrado-secretario general del Parlamento de Canarias, en representación de dicha cámara, y se acordó prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

10. La letrada del Gobierno de Canarias presentó escrito de alegaciones el 9 de marzo de 2022, en el que suplica que se dicte sentencia en la que no sean objeto de enjuiciamiento, por insuficiente argumentación, los motivos de impugnación relacionados con los arts. 4, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 20, las disposiciones adicional única, transitoria primera, final primera y derogatoria única, y los anexos I y II del Decreto-ley 11/2021, así como los relacionados con la infracción de los arts. 17, 21, 24, 25 y 55 CE, y que se desestime el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás o, alternativamente, se desestime íntegramente el recurso de inconstitucionalidad.

A) El Gobierno de Canarias comienza sus alegaciones exponiendo que lo relevante para resolver el presente recurso de inconstitucionalidad es que la legislación estatal en materia sanitaria autoriza la limitación de derechos fundamentales siempre que se den las condiciones previstas en la misma y que se concretan en la identificación con suficiente claridad del peligro grave para la salud pública derivado de una enfermedad transmisible que es preciso conjurar para preservar el derecho a la salud y a la vida; el establecimiento de la extensión de ese riesgo desde el punto de vista subjetivo, espacial y temporal; y la justificación de la idoneidad y proporcionalidad de los medios que se establezcan.

Por ello, afirma que las disposiciones impugnadas tienen su fundamento en el art. 43 CE, así como en la Ley Orgánica 3/1986, la Ley 14/1986, de 25 de abril, y la Ley 33/2011. Además, defiende que la Comunidad Autónoma de Canarias actúa en el ejercicio de sus competencias con arreglo a lo previsto en el art. 148.1.21 CE y en el art. 141.2 b) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan).

A juicio del Gobierno autonómico, lo que ha de analizarse en este proceso es si las medidas contenidas en la norma impugnada exceden el alcance constitucionalmente posible en el ejercicio de la competencia legislativa autonómica o, en su caso, en el ejercicio que corresponde al legislador autonómico de urgencia, en un ámbito en el que la legislación estatal de rango ordinario y orgánico ofrece amplia cobertura para las determinaciones restrictivas de derechos fundamentales que las autoridades sanitarias puedan adoptar para afrontar la presente crisis sanitaria.

B) En segundo lugar, reprocha a los recurrentes que la demanda obvie que el Decreto-ley 11/2021 se adopta en el marco de la pandemia del coronavirus, una situación que carece de precedente alguno en nuestro sistema constitucional. En este contexto, la protección de la vida (art. 15 CE) y de la salud (art. 43 CE) es una finalidad constitucionalmente legítima para adoptar las medidas impugnadas, más aún en una situación extraordinaria como la existente a partir de marzo de 2020. Y, en relación con esta consideración, también destaca que los recurrentes no hayan cuestionado en ningún momento la concurrencia del presupuesto habilitante del citado decreto-ley.

C) En tercer lugar, y antes de adentrarse en la oposición a los motivos de impugnación en los que se basa el recurso de inconstitucionalidad, señala que la demanda incurre en una falta de carga argumentativa en buena parte de sus impugnaciones. Apunta que este vicio unas veces afecta al sentido de las objeciones formuladas, en otras al parámetro de control que se propone y en otras al objeto de las objeciones formuladas, pues no se aprecia la conexión con muchos de los artículos y disposiciones que se impugnan de forma principal.

D) Hechas las consideraciones anteriores, aborda en primer lugar la denunciada inconstitucionalidad del Decreto-ley 11/2021 por vulneración del marco constitucional de distribución de competencias. A este respecto, defiende la competencia incontrovertida de la Comunidad Autónoma de Canarias para legislar en materia sanitaria, en virtud del art. 141 EACan.

Dicho esto, defiende que los recurrentes no han identificado condición básica alguna adoptada en el ejercicio del art. 149.1.1 CE ni norma básica alguna adoptada en el ejercicio del art. 149.1.16 CE, que pueda contrastarse, en un análisis de constitucionalidad mediata, con alguna de las disposiciones contenidas en el Decreto-ley 11/2021. En consecuencia, solicita la inadmisión del motivo de impugnación por falta de la carga argumentativa mínima. Subsidiariamente, solicita la desestimación de la queja porque la Comunidad Autónoma de Canarias ejerce su competencia legislativa directamente a partir de la Constitución y de su estatuto de autonomía, con pleno respeto de las disposiciones estatales que resultan aplicables. De hecho, los recurrentes no han hecho un análisis de constitucionalidad mediata y ello se debe a que el Decreto-ley 11/2021 no incurre en contradicción alguna con la legislación estatal, sino que la complementa.

E) A continuación, el escrito se centra en la impugnación del Decreto-ley 11/2021 por vulneración del art. 24 CE, en relación con el carácter autoaplicativo del mismo. En este punto, el Gobierno de Canarias defiende que los recurrentes parten de la premisa errónea de que toda ley autoaplicativa es una ley singular y, sin embargo, la doctrina constitucional sobre las leyes singulares se refiere a los actos materialmente administrativos que se adoptan bajo la forma de una norma con rango de ley. Para el Gobierno autonómico, no hay ninguna duda de que el Decreto-ley 11/2021 no constituye una ley singular, sino que contiene una regulación abstracta y general, por específica que sea la situación que la motiva. En fin, este mismo motivo de impugnación fue desestimado *ab initio* por la STC 183/2021.

F) Acto seguido, aborda la impugnación basada en la vulneración de los arts. 116, 55 y 38 CE, por regular el Decreto-ley 11/2021 un estado de excepción, si bien con carácter preliminar apunta que la queja basada en el art. 38 CE será examinada más adelante, así como que la referencia a la vulneración del art. 25 CE se efectúa en el encabezamiento, después no se desarrolla fundamentación alguna sobre la misma, por lo que carece de argumentación suficiente.

Sobre la infracción de los arts. 116 y 55 CE, el Gobierno de Canarias expone:

a) Ni la declaración del estado de alarma implica la exclusión de las comunidades autónomas en la lucha contra la pandemia, aun cuando el ejercicio ordinario de sus competencias pueda quedar afectado, ni tampoco la finalización del estado de alarma previamente declarado puede acarrear impedimento alguno para el ejercicio de las competencias autonómicas.

b) La circunstancia de que el Tribunal Constitucional haya declarado inconstitucional, en la STC 183/2021, la habilitación como «autoridades competentes delegadas» de los presidentes autonómicos en el estado de alarma, no implica que las comunidades autónomas no puedan ejercer sus competencias estatutarias tanto durante como, más aún, tras la finalización de los efectos de la declaración del estado de alarma.

c) Como subrayó la STC 183/2021, FFJJ 3 B) y 6 B), las determinaciones restrictivas de los derechos fundamentales se pueden justificar no solo en un estado de emergencia, sino también en situaciones de normalidad. De hecho, como es notorio, la legislación estatal proporciona amparo específico a restricciones de diversa intensidad con el fin de afrontar las crisis sanitarias (art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986).

d) En suma, es plenamente constitucional que una comunidad autónoma ejerza sus competencias normativas en materia de sanidad en la pandemia. Por el mero hecho de ejercer sus competencias normativas y regular un sistema de alerta sanitaria, no puede considerarse que el Gobierno de Canarias esté sobrepasando o invadiendo el marco del art. 116 CE ni el marco establecido en la Ley Orgánica 4/1981, no procurándose con ello un estado de excepción alternativo o sustitutivo, so pena de vaciar completamente el alcance de las competencias autonómicas en la materia. Es evidente que la regulación incluida en el Decreto-ley 11/2021 no utiliza los conceptos o categorías constitucionales que aparecen en el art. 116 CE y se desarrollan en la Ley Orgánica 4/1981, sino otros conceptos y medidas, de naturaleza estrictamente sanitaria y preventiva, y plenamente acordes con su ámbito de competencias, por lo que difícilmente puede reprochársele haber creado una suerte de estado de alarma paralelo o sustitutivo.

Por todo ello, este motivo de impugnación global del Decreto-ley debe ser íntegramente rechazado. Por lo demás, alega que ninguno de los restantes motivos de impugnación guarda relación alguna con los siguientes preceptos que, en ningún caso, podrían ser declarados inconstitucionales:

- el art. 4, que establece el principio de precaución;
- el art. 8, que establece las medidas generales de prevención e higiene;
- el art. 10, que regula la distancia de seguridad interpersonal;
- el art. 11, que establece el régimen de aforos;
- el art. 13, que establece el régimen de eventos multitudinarios;

- el art. 14, que regula las pruebas diagnósticas, salvo el inciso relativo a la «exigencia de vacunación», del apartado segundo;
- el art. 15, que regula la realización de cribados;
- el art. 16, que regula la realización del rastreo de contagios y contactos;
- el art. 17, que regula los tratamientos tasados de datos personales en relación con la situación epidemiológica y contactos;
- el art. 18, que regula la inspección, control y régimen sancionador;
- el art. 20, que se refiere al coste de adopción de las medidas;
- la disposición adicional única, que habilita a la persona titular de la consejería competente en materia de hacienda para acordar las modificaciones presupuestarias que agilicen la gestión de los fondos europeos para paliar los efectos de la pandemia;
- la disposición transitoria primera, que establece la continuidad temporal de las medidas anteriormente aplicables a los centros sanitarios, educativos y sociales, así como al transporte, hasta tanto sean modificadas o dejadas sin efecto conforme a las previsiones de este decreto-ley;
- la disposición derogatoria única, en cuyo apartado primero se contiene la cláusula derogatoria general y en cuyo apartado tercero se deroga la disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento de Canarias 1/2021, de 29 de abril, por la que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente al covid-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias, sobre la que la administración del Estado había planteado una posible tacha de inconstitucionalidad, promoviendo el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC a fin de buscar una solución a la controversia suscitada;
- el anexo I, que contiene las recomendaciones para la prevención de contagios por SARS-CoV-2;
- y el anexo II, que dispone las medidas específicas en materia de limpieza y desinfección, de aforo y distancia de seguridad.

G) A continuación, aborda la denuncia relativa a la infracción de la reserva de ley orgánica. Con carácter previo, sostiene que la demanda no levanta la carga argumentativa respecto del art. 15.7 del Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021 y que tampoco se justifica de qué manera se vulneran los arts. 17, 24 y 25 CE, por lo que el contraste con estos preceptos debe excluirse del enjuiciamiento.

Hecha esta precisión, argumenta que la jurisprudencia constitucional es clara cuando limita la reserva de ley orgánica a los supuestos en que se acometa un desarrollo directo, global o de los aspectos esenciales del ámbito subjetivo u objetivo de los derechos fundamentales. A juicio del Gobierno autonómico, el Decreto-ley 11/2021 no efectúa un desarrollo directo de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15, 17, 18, 19 y 21 CE.

H) En cuanto a la vulneración de los arts. 18 y 38 CE, el escrito distingue entre, por un lado, la impugnación de los arts. 5.2, 25.8, 26.8, 27.8 y 28.8; y, por otro lado, la impugnación de la disposición final primera del Decreto-ley 11/2021 en la medida en que da nueva redacción al apartado tercero del art. 28 de la Ley 11/1994.

a) En relación con lo primero, argumenta que las obligaciones de información de las empresas, sus productos o sus servicios son una medida habitual de policía administrativa. Es una técnica habitual y poco intrusiva que utiliza el legislador para lograr un equilibrio entre los derechos de los ciudadanos y la actividad de los operadores económicos, con el fin de evitar que las consecuencias del ejercicio de determinados derechos o actividades perjudiquen los derechos de terceros. Por lo tanto, no puede sorprender que en una situación de pandemia se establezca una obligación de esta naturaleza.

Además, se niega que exista vulneración del art. 18.1 CE, porque el derecho a la intimidad no es un derecho absoluto, sino que puede ceder ante razones justificadas de interés general previstas en la ley, entre las que se encuentran la prevención y la evitación de riesgos y peligros para la salud pública. Y también niega que se produzca

afectación de la libertad de empresa (art. 38 CE), en cuanto que no se influye sobre el poder de dirección del empresario sobre su actividad, ni se condicionan o prejuzgan sus decisiones económicas.

Por lo demás, se trata de una obligación de información acotada a una información muy concreta y durante un período de tiempo limitado, por lo que está justificada constitucionalmente. En todo caso, apunta que la injerencia sobre el derecho reconocido en el art. 18.4 CE cumple con las exigencias establecidas en la STC 76/2019, de 22 de mayo, pues el derecho a la protección de datos de carácter personal puede ser restringido por ley, siempre que responda a un fin de interés general y los requisitos y el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten el principio de proporcionalidad.

Por otro lado, como resulta del art. 17 del Decreto-ley 11/2021, el tratamiento de los datos personales está protegido conforme a las exigencias del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) y de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

b) Por otro lado, en relación con las consecuencias del incumplimiento de esta obligación, el Gobierno de Canarias entiende que la queja va referida a la disposición final primera en relación con la redacción que se da al art. 28.3 de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1994. A este respecto, señala que la clausura provisional o definitiva de una actividad o negocio como medida preventiva en caso de existencia o sospecha de un riesgo inminente para la salud o bien por incumplimiento grave o reiterado de las normas de policía administrativa constituye una previsión legislativa muy común. Si hubiera que declarar la inconstitucionalidad de la disposición final primera del Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021 en los términos indicados, la misma razón obligaría a declarar la inconstitucionalidad de otras muchas disposiciones legales en vigor que delimitan el ejercicio de la libertad de empresa.

l) Por último, en relación con la pretendida vulneración del art. 86.1 CE, destaca que el recurso de inconstitucionalidad no cuestiona el presupuesto habilitante para adoptar el presente decreto-ley, sino que solo reprocha que las medidas «han ido —a su juicio— demasiado lejos». En contra de lo que afirma la demanda, las medidas incluidas en el Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021 no suprimen ni hacen impracticable el contenido esencial de la libertad personal, la libertad de circulación, la libertad de reunión, la libertad de residencia o la integridad física. Tampoco introduce, ni lo pretende, una regulación u ordenación general del ejercicio de los derechos fundamentales ni siquiera para el período de duración de la pandemia o la situación de alerta sanitaria. Sus medidas tienen carácter individualizado, temporal y preventivo y solo persiguen conciliar el ejercicio de los derechos por los ciudadanos con la legítima pretensión de los demás ciudadanos a la protección de su salud e integridad física y la de sus familias.

a) En relación con las medidas de aislamiento y cuarentena, defiende que solo pueden ser prescritas por un profesional sanitario (art. 6.1) y solo afectan a las personas contagiadas por SARS-CoV-2 y a las sospechosas de haber sido contagiadas (art. 12).

b) Respecto de las restricciones en reuniones privadas, niega que esta medida afecte al derecho de reunión previsto en el art. 21 CE.

c) Por lo que se refiere a la vacunación obligatoria, niega que la misma esté contemplada en el Decreto-ley 11/2021. El art. 14.2, al que aluden los recurrentes, «se limit[a] a prever que el régimen aplicable a la realización de las pruebas diagnósticas en materia de consentimiento informado o de su denegación sería extensible a la exigencia de vacunación, en la medida en que esta exigencia derivase de una norma constitucionalmente idónea para establecerla. Mientras esa exigencia no se haya establecido, no resulta aplicable la previsión contemplada en el precepto impugnado».

d) Por lo que hace a la impugnación de la utilización de la mascarilla por los menores de entre seis y once años (art. 9.1), comienza señalando que «no basta con enumerar siete preceptos constitucionales para levantar la carga argumentativa de la vulneración alegada que compete a los recurrentes».

Dicho esto, argumenta: (i) que los arts. 1.1 y 10 CE no declaran derechos fundamentales, por lo que no fundamentan contenidos esenciales indisponibles al legislador; (ii) que la invocación del art. 17 CE debe quedar excluida del enjuiciamiento; (iii) que también deben excluirse las impugnaciones basadas en los arts. 18, 19 y 21 CE, porque el uso obligatorio de una mascarilla no impide de forma alguna el ejercicio de los derechos que allí se reconocen, y (iv) que es evidente que la exigencia de mascarilla no encaja en el concepto constitucional de «prestación personal o patrimonial de carácter público» del art. 31.3 CE, porque no es una contraprestación ni una herramienta de financiación de los servicios públicos (STC 63/2019, de 9 de mayo). En suma, se ha de concluir que un menor de edad de entre seis y doce años no es privado de su dignidad o de la posibilidad de desarrollar su personalidad, ni de su libertad personal, ni de su libertad de circulación, ni de su intimidad personal y a la propia imagen, ni de la posibilidad de reunirse y, por lo tanto, la norma no incurre en afectación de ninguno de los derechos fundamentales invocados en la demanda.

Por último, aduce que la demanda se limita a calificar la medida como desproporcionada, sin que de su argumentación se deduzcan las razones que conducirían a tal conclusión. Y, en todo caso, pone de manifiesto que también el legislador estatal ha considerado necesario el uso de mascarillas a partir de los seis años [art. 6 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el covid-19 (en adelante, Ley 2/2021, de 29 de marzo)], vigente en el momento en que se adoptó el Decreto-ley 11/2021).

11. El 10 de marzo de 2022, formuló sus alegaciones el letrado-secretario general del Parlamento de Canarias, interesando la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad.

Comienza sus alegaciones exponiendo sucintamente los antecedentes relativos a la tramitación del Decreto-ley 11/2021. En particular, destaca que, tras su convalidación por el Parlamento de Canarias, se acordó su tramitación como proyecto de ley, que se encuentra pendiente de debate en el Pleno de la Cámara, por lo que, una vez aprobada la ley pueda tener algún efecto en la eventual pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad.

También con carácter preliminar, procede a situar el contexto en el que se aprobó el Decreto-ley 11/2021, haciendo referencia a los pasajes que considera más reseñables de la exposición de motivos, al dictamen núm. 213-2021 del Consejo de Estado, a la Ley Orgánica 3/1986 y a las SSTC 148/2021 y 183/2021, dictadas en relación con los estados de alarma declarados y prorrogados en relación con la pandemia de la covid-19.

Efectuadas estas consideraciones previas, procede a exponer los argumentos en los que se fundamenta su oposición al recurso de inconstitucionalidad.

A) Frente a la alegación de que el Decreto-ley 11/2021 ha establecido un estado de excepción constitucional, el letrado del Parlamento de Canarias defiende:

a) La Comunidad Autónoma de Canarias ha aprobado el Decreto-ley 11/2021 en el ejercicio de sus competencias y en modo alguno pretende suplantar al Gobierno de la Nación en la fijación encubierta de una situación de excepcionalidad constitucional. Afirma que se trata de hacer frente a una situación extraordinaria y urgente, que no tiene que ver, jurídicamente hablando, con la excepcionalidad constitucional que el Gobierno decidió afrontar mediante la declaración del estado de alarma. Añade que el propio Gobierno ha considerado que la lucha contra los efectos de la pandemia debe seguir

desde el ordinario sistema de distribución de competencias, que posee medidas suficientes para hacer frente a esa situación «posalarma».

b) Por otro lado, aunque la pandemia exista y la situación pueda ser grave, la adopción de las medidas que correspondan en contexto de legalidad ordinaria no implica una suerte de estado de alarma. La legalidad ordinaria en situación de normalidad constitucional ofrece mecanismos tan intensos de intervención que, incluso, pueden ser compatibles con la declaración de un estado de alarma. Lo que significa que, en una situación de anormalidad sanitaria, tales medidas, en cuanto que, previstas en la legislación básica, pueden ser aplicadas y/o desarrolladas por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias estatutarias. A su juicio, estamos ante una situación de emergencia sanitaria, pero no ante una situación de excepcionalidad constitucional.

c) Añade también que no es cierto que los derechos solo se puedan limitar en un estado de alarma y que tampoco comparte la tesis de los recurrentes de que no quepa control judicial alguno frente a las medidas adoptadas. Nada hay que objetar a que se declare una situación de alerta en función de criterios epidemiológicos objetivos y que el nivel de alerta se module, modifique, amplíe o restrinja debido a la evolución de tales criterios. Se respetan los principios de legalidad, motivación y proporcionalidad y no se trata de una declaración arbitraria, intempestiva ni infundada.

d) Finalmente, en relación con las medidas preventivas para establecimientos, actividades y espacios específicos, sostiene que la libertad de empresa admite limitaciones intensas por razones de seguridad, sanidad y salubridad y que así lo demuestra la legislación básica del Estado (cita, en concreto, las Leyes 14/1986, de 25 de abril, y 33/2011).

B) Niega la vulneración de la reserva de ley orgánica. Sostiene que, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, la reserva de ley orgánica es de interpretación restrictiva y que la ley orgánica solo es exigible cuando exista un desarrollo directo del ámbito subjetivo u objetivo de los derechos fundamentales, es decir, cuando se trate de la ordenación de los aspectos esenciales para la delimitación del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas; lo que, según afirma, no acontece en el caso examinado.

Por ello, concluye alegando que el Decreto-ley 11/2021 «no procede a la suspensión de derecho alguno, ni a su privación, ablación o afección de su contenido esencial; y los derechos afectados siguen siendo reconocibles en sus aspectos definitorios esenciales».

C) También se opone a la impugnación basada en la infracción de los límites del decreto-ley. Tras una cita abundante de jurisprudencia constitucional, defiende que concurre el presupuesto habilitante para la adopción del Decreto-ley 11/2021, pues se trata de hacer frente a una situación sanitaria de extraordinaria y urgente necesidad. En cuanto a la vulneración de los límites materiales, se remite a las consideraciones efectuadas más adelante en las que se analiza «cómo la regulación del decreto-ley no incide en la esencialidad de los derechos presuntamente vulnerados sino en su delimitación, modulando los términos de su ejercicio, por razones justificadas y de forma proporcional».

D) Acto seguido, se opone a la pretendida inconstitucionalidad del Decreto-ley 11/2021, basada en su carácter de ley autoaplicativa. Para ello, sostiene que cumple con los requisitos de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación definidos por la doctrina constitucional. Indica también que se trata de una ley general y abstracta, cuyas normas aparecen expresadas en términos generales. Además, añade que existen factores que matizan el carácter autoaplicativo de la norma, toda vez que la aplicación de las medidas va precedida de una intensa actividad técnico-administrativa a través del seguimiento de la evolución de los indicadores epidemiológicos en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Se trata de una norma con rango de ley que puede delimitar, en la medida de lo indispensable y con proporcionalidad, el ejercicio de ciertos derechos en aras de la defensa y protección de otros intereses jurídicamente protegibles. Como toda ley, puede

ser objeto de control a través del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. Y, además, las medidas se aplican a partir de la declaración del nivel de alerta que corresponda, acto que ha de ser objeto de publicación y que podría eventualmente ser impugnado en relación con determinada o concreta medida.

E) En cuanto a la vulneración por razones competenciales, el letrado-secretario general del Parlamento de Canarias considera que se trata de un motivo infundado y que no cumple con la mínima carga alegatoria. A su juicio, los recurrentes imputan al Decreto-ley 11/2021 un vicio genérico y global por haber sido dictado en ausencia de competencias, sin razonar qué preceptos incurren en ese vicio y por qué no pueden ser objeto de desarrollo con arreglo a las competencias autonómicas de desarrollo de las bases estatales, asumidas en el Estatuto de Autonomía.

Subsidiariamente, niega la supuesta invasión competencial. Llama la atención sobre el dato de que la legislación sanitaria estatal no se ha dictado al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.1 CE, sino en el título competencial contemplado en el art. 149.1.16 CE. Dicho esto, reafirma la competencia en materia sanitaria asumida en el art. 141 EACan y concluye que las medidas previstas en el Decreto-ley 11/2021 son compatibles con las normas básicas estatales que «constituyen el soporte normativo adecuado para que esta comunidad pueda ejercer sus competencias en los términos en que lo ha hecho el Decreto-ley 11/2021».

F) A continuación, procede a rechazar las vulneraciones de los derechos fundamentales invocadas en el recurso de inconstitucionalidad.

a) Niega la lesión del derecho a la libertad personal (art. 17 CE), por cuanto que los sometidos a aislamiento o cuarentena tienen derecho a desplazarse y a comunicarse con terceras personas. Además, no son obligaciones generales para todo tipo de personas y situaciones y se deben adoptar por la autoridad sanitaria, previo procedimiento y sometidas a autorización o ratificación judicial. Se trata de una medida que cuenta con la cobertura de la Ley Orgánica 3/1986.

b) En relación con las libertades de circulación y de residencia (art. 19 CE), sostiene que los preceptos recurridos no contienen una suspensión del derecho generalizada por cuanto las obligaciones de cuarentena y aislamiento son el resultado de una previa resolución administrativa que debe estar fundada y motivada en razones tales que permitan amparar la limitación, atenuada, del citado derecho. Así interpretados tales artículos, decae la pretensión de inconstitucionalidad de los mismos por lesión de la libertad de circulación.

c) Por lo que hace al derecho de reunión (art. 21 CE), sostiene que los artículos recurridos solamente contienen una limitación del ejercicio del derecho, en razón de circunstancias extremas que hacen que el derecho individual de cada persona a reunirse con quien quiera y donde quiera pueda verse razonablemente constreñido. Frente a lo alegado en la demanda, niega que se haya producido una suspensión del derecho de reunión, sino que solo se delimita su ejercicio en casos y supuestos razonables, de forma proporcional y con un fin lícito.

d) En cuanto a la vulneración del derecho a la integridad física (art. 15 CE) y el derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE), razona lo siguiente:

(i) De un lado, niega que haya pruebas diagnósticas o vacunaciones forzosas, por lo que ninguna lesión o atentado a la integridad física o a la intimidad puede existir si la persona afectada decide simplemente no someterse a las pruebas antes citadas. No es cierto que la vacuna sea obligatoria ni que la norma obligue a la realización de pruebas diagnósticas o a la administración de vacunas en contra de la voluntad de la persona afectada. Tal es así que el Decreto-ley 11/2021 reconoce el derecho de las personas a no prestar el consentimiento para la vacunación. Lo que la norma dice es que la negativa a la vacunación tendrá ciertos efectos en el ámbito laboral o actividad en los que su ejercicio profesional se condiciona a la vacunación previa, con los efectos limitados.

(ii) De otro lado, en relación con el uso de mascarillas a partir de los seis años de edad, sostiene que el Decreto-ley 11/2021 se ha limitado a recoger la obligación prevista

en el art. 6.1 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo. A su juicio, calificar esta exigencia como una injerencia en la libertad, la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, así como lesiva de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 17, 18 19 y 21 CE «no deja de ser un exceso» y «desde luego, no es una prestación personal y patrimonial del art. 31.3 CE». En todo caso, insiste en que se trata de una medida siempre sometida a la legislación básica del Estado.

G) También rechaza la impugnación de la modificación operada en la Ley 11/1994:

a) Estima que las funciones asignadas al personal de inspección se encuentran detalladas con el mismo tenor en el art. 31.1 LGS, básica en materia sanitaria.

b) Precisamente la STC 148/2021 avalaría las medidas de suspensión y prohibición de actividades o clausura de establecimientos, impugnadas.

c) La frontera entre las medidas que se pueden adoptar en un estado de alarma sanitaria y una situación sanitaria grave sin estado de alarma es sutil y hasta permeable, como lo acredita el hecho de que el estado de alarma puede hacer suyas medidas contempladas en la legalidad ordinaria. Y de todo ello se desprende que, dándose las debidas condiciones adecuadas, se pueden adoptar medidas limitativas de derechos sin que haya estado de alarma declarado.

H) Por último, rechaza que se incurra en una vulneración de la libertad de empresa (art. 38 CE) y del derecho a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE). Para ello, parte de la consideración de que los preceptos cuestionados hacen expresa remisión a lo dispuesto en la legislación de datos personales. También sostiene que la obligación contemplada en el art. 5.2 del Decreto-ley 11/2021 no afecta a toda clase de establecimientos, sino solamente a las actividades o negocios que determinen las autoridades sanitarias. Y añade, que la medida es conforme con el art. 9.1 de la Ley 33/2011, y con el art. 22.1 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo.

12. Por diligencia del secretario de justicia del Pleno de 11 de marzo de 2022, se declaró el proceso concluso y pendiente para deliberación y votación de la sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

13. Por providencia de 8 de abril de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 9 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad núm. 7767-2021, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, tiene por objeto el Decreto-ley 11/2021, de 2 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de covid-19 en Canarias y, subsidiariamente, contra los arts. 1; 2; 3.4; 5.2; 6.1 y 2; 7.4; 9.1; 12.1 a) y b), 2, 5 y 6; 14.2; 15.7; 19.3 y 4; 21.3; 22.2, 3 y 4; 23.1, 2 y 3; 24.3; 25; 26; 27 y 28; las disposiciones transitoria segunda y final primera, en cuanto da nueva redacción a los apartados segundo y tercero del art. 28 de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de ordenación sanitaria de Canarias, y el anexo III de dicho Decreto-ley 11/2021.

Como se ha expuesto en detalle en los antecedentes, el recurso se fundamenta en los siguientes motivos: (i) la vulneración de los arts. 116, 55 y 38 CE, por regular el Decreto-ley 11/2021 un estado de excepción constitucional, fuera del marco establecido en la Constitución; (ii) la infracción de los límites materiales previstos para el decreto-ley (art. 86.1 CE), así como la vulneración del contenido esencial (art. 53.1 CE) de diversos derechos fundamentales; (iii) la vulneración del art. 24 CE, por tratarse de un decreto-ley autoaplicativo que no cumple las exigencias constitucionales que rigen para este tipo de normas; (iv) la infracción de la reserva de ley orgánica (art. 81 CE); (v) la vulneración de

los arts. 18 y 38 CE, y (vi) la invasión de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 149.1.16 CE.

El Gobierno de Canarias ha solicitado expresamente en el suplico de su escrito de alegaciones que no sean objeto de enjuiciamiento, por insuficiente argumentación, los motivos de impugnación relacionados con los arts.: 4, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 20; con las disposiciones: adicional única, transitoria primera, final primera y derogatoria única, y con los anexos I y II del Decreto-ley 11/2021, así como los relacionados con la infracción de los arts. 17, 21, 24, 25 y 55 CE. Tanto el Gobierno de Canarias como el Parlamento de Canarias han interesado la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad y, además, a lo largo de sus respectivos escritos de alegaciones, han puesto de manifiesto la ausencia de carga alegatoria del recurso de inconstitucionalidad en determinados apartados, tal y como se refleja en el relato de antecedentes de esta resolución.

2. Consideraciones previas.

A) El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el Decreto-ley 11/2021 de 2 de septiembre, del Gobierno de Canarias, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de covid-19 en Canarias. Una vez convalidado por el Parlamento de Canarias, su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia culminó con la aprobación de la Ley 2/2022, de 6 de junio, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de covid-19 en Canarias (en adelante, Ley 2/2022). La disposición derogatoria única, apartado cuarto, de la citada Ley del Parlamento de Canarias 2/2022 acordó la íntegra derogación del Decreto-ley 11/2021. Por lo tanto, con carácter previo a examinar el fondo del recurso, debemos examinar en qué medida afecta esta modificación legislativa a la subsistencia del presente proceso constitucional.

a) Como tuvimos ocasión de recordar en la STC 141/2024, de 19 de noviembre, FJ 2 a), la doctrina constitucional ha reiterado que en los recursos de inconstitucionalidad, cuya finalidad última es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre puede producir la extinción sobrevenida del proceso pues, como regla general, en un recurso abstracto como el de inconstitucionalidad, carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento de modo total, sin ultraactividad [SSTC 67/2024, de 23 de abril, FJ 2, y 88/2024, de 5 de junio, FJ 3 b)]. Ahora bien, esta regla general tiene varias excepciones en nuestra jurisprudencia, algunas de las cuales resultan de interés en relación con el presente procedimiento.

La primera de esas excepciones tiene que ver con el concreto supuesto de la impugnación de los decretos-leyes por la infracción del art. 86.1 CE, tanto en lo que se refiere a los límites formales (presupuesto habilitante y conexión de sentido) como a los límites materiales a los que está sujeta la utilización de este instrumento normativo propio de la legislación de urgencia. En estos casos, una reiterada jurisprudencia sostiene que la modificación legislativa posterior del decreto-ley impugnado no impide a la jurisdicción constitucional controlar si la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se ejerció siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto. Al respecto, este tribunal ha venido señalando que la infracción del art. 86.1 CE no pierde objeto, ya que la falta de vigencia en este momento del precepto recurrido no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues este control tiene por objeto velar por el recto ejercicio de la potestad para dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [STC 9/2023, de 22 de febrero, FJ 2 b)], con cita de las SSTC 137/2011, de 14 de

septiembre, FJ 2; 47/2015, de 5 de marzo, FJ 2 b); 48/2015, de 5 de marzo, FJ 2; 211/2015, de 8 de octubre, FJ 2, y 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 3].

La segunda excepción se refiere a las impugnaciones de carácter competencial. En estos casos, como recordamos en la STC 10/2023, de 23 de febrero, FJ 2, el mantenimiento del objeto del recurso dependerá de si la nueva normativa, sustitutoria de la impugnada, viene a plantear o no los mismos problemas competenciales señalados en el recurso de inconstitucionalidad [por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)]. Si los problemas competenciales subsisten, ello justifica la pervivencia del objeto del recurso y la competencia para resolverlo del tribunal porque «la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio» (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 2, y jurisprudencia allí citada). Por ello, si «la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto» [STC 134/2011, FJ 2 b)].

La tercera excepción que hemos de tener en cuenta es la relativa a los recursos de inconstitucionalidad que denuncian la infracción del art. 81.1 CE, en cuanto se refiere a la reserva de ley orgánica. En estos casos, hemos venido afirmando que «el conflicto subyacente al recurso planteado ante este tribunal pervive ya que lo que se pide es un pronunciamiento sobre la atribución de la naturaleza de ley orgánica a ciertas normas, lo que puede y debe hacerse, con independencia de cuál sea su vigencia al tiempo de dictarse el presente fallo» [SSTC 124/2003, de 19 de junio, FJ 10, y 184/2012, de 17 de octubre, FJ 2 b)]. En idéntico sentido nos hemos pronunciado recientemente en la STC 136/2024, de 5 de noviembre, FJ 2 B) (i).

Por otro lado, como resolvimos en la STC 141/2024, FJ 2 a), tampoco pierden objeto, en este contexto, las quejas relativas a la infracción de los arts. 116 y 55 CE, por haberse regulado medidas de suspensión o restricción de derechos fundamentales que solo cabe adoptar a través de la legislación excepcional de los estados de crisis.

Finalmente, este tribunal ha entendido que la derogación o pérdida de vigencia de un decreto-ley no impide el control de aquellas cuestiones que, sin versar acerca de la infracción de los presupuestos formales y materiales de los decretos-leyes, inciden «en la correcta utilización de este instrumento legislativo y en el papel que desempeña en el sistema de fuentes del Derecho». Así lo afirmó este tribunal en la STC 38/2016, de 3 de marzo, FJ 7, en relación con una queja dirigida contra un decreto-ley autonómico impugnado por una pretendida infracción del art. 24 CE, basada en la consideración de aquel como una ley singular dictada con la finalidad de impedir la ejecución de determinadas resoluciones judiciales.

b) Aplicando la doctrina constitucional al caso que nos ocupa, ha de afirmarse que, a pesar de la derogación del Decreto-ley 11/2021 por la Ley 2/2022, subsiste indudablemente el objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a los siguientes motivos de impugnación: i) la vulneración de los arts. 116 y 55 CE, por regular el Decreto-ley 11/2021 un estado de excepción constitucional, fuera del marco establecido en la Constitución; (ii) la infracción de los límites materiales del decreto-ley (art. 86.1 CE) y (iii) la vulneración de la reserva de ley orgánica (art. 81 CE).

En relación con la queja de naturaleza competencial, por la pretendida invasión de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 149.1.16 CE, la tesis de los recurrentes puede sintetizarse en que «el establecimiento por razones sanitarias de supuestos en los que cabría imponer fuertes restricciones o incluso la auténtica suspensión de derechos fundamentales tan nucleares como los previstos en los arts. 15, 17, 19, 18 y 21 CE, integra una competencia exclusiva del Estado». Esta queja, si bien expuesta en términos globales –lo que, como luego se dirá, habrá de condicionar la forma de la respuesta que, en su caso, haya de recibir–, no se debe entender dirigida contra todo el Decreto-ley 11/2021 en su conjunto, pues no toda su regulación consiste en disposiciones que quepa calificar como restrictivas de los derechos fundamentales a

los que específicamente alude la demanda, sino que la impugnación ha de entenderse limitada implícitamente a aquellos preceptos y apartados del mismo que regulan específicamente medidas de restricción de derechos fundamentales y que el recurso de inconstitucionalidad identifica como tales en el cuarto fundamento jurídico, en el que se desarrolla la tacha de inconstitucionalidad basada en la vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE), por haber «afectado» el decreto-ley a derechos fundamentales.

Así delimitada la impugnación de índole competencial, el Tribunal constata que el contenido de la Ley 2/2022 reproduce con leves variaciones el contenido del Decreto-ley 11/2021. Por lo tanto, con arreglo a la doctrina expuesta, no es posible afirmar que haya perdido su objeto el recurso de inconstitucionalidad en este punto, sino que la queja pervive en los términos en los que fue inicialmente planteada. Sin embargo, la anterior conclusión no puede hacerse extensiva a la impugnación del art. 9.1 del Decreto-ley 11/2021 antes citado, en relación con la imposición del uso obligatorio de mascarillas, pues el art. 9.1 de la Ley 2/2022 ya no concreta, como hacía su predecesor, los supuestos en los que resulta obligatorio el uso de mascarillas, sino que en su redacción vigente ya simplemente dispone que «[e]l uso obligatorio de mascarillas y sus excepciones se ajustarán a lo previsto en la normativa básica estatal». En consecuencia, en la medida en que el nuevo art. 9.1 de la Ley 2/2022 se limita a efectuar una mera remisión a la legislación estatal, la controversia de carácter competencial ha desaparecido.

Por otro lado, la derogación del decreto-ley autonómico recurrido tampoco ocasiona la pérdida de objeto del motivo de impugnación fundado en la alegada vulneración del art. 24 CE, por tratarse de un decreto-ley autoaplicativo, que los diputados recurrentes dirigen contra los arts. 3.4, 22.2, 23.1, 25, 26, 27 y 28, la disposición transitoria segunda y el anexo III. Si bien en este caso no se aduce que se trate de un decreto-ley dictado para eludir el cumplimiento de resoluciones judiciales, como se denunciaba en el supuesto examinado en la STC 38/2016, FJ 7, lo cierto es que el criterio seguido entonces es plenamente trasladable al caso que nos ocupa. En este recurso de inconstitucionalidad se denuncia que el decreto-ley –o, más propiamente, los concretos preceptos impugnados– opera como una ley singular autoaplicativa que impide el control jurisdiccional de los niveles de alerta sanitaria y de las medidas establecidas para cada uno de ellos y, con independencia de la respuesta que haya de darse a este motivo de impugnación, la cuestión planteada va más allá de una mera queja sustantiva por vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción, sino que afecta a la correcta utilización del instrumento legislativo del decreto-ley y, en definitiva, al correcto funcionamiento del sistema de fuentes. Y, en cuanto que tal, ha de ser abordada.

Por el contrario, la derogación del Decreto-ley 11/2021 por la disposición derogatoria única de la Ley 2/2022 sí ocasiona la carencia sobrevenida de objeto de los motivos de impugnación de naturaleza material o sustantiva deducidos en el recurso de inconstitucionalidad, a saber: (i) la infracción del art. 38 CE, que se imputa a la disposición final primera del Decreto-ley 11/2021, en cuanto que da una nueva redacción al apartado tercero del art. 28 de la Ley 11/1994; (ii) la infracción de los arts. 18 y 38 CE, invocada en relación con los arts. 5.2, 25.8, 26.8, 27.8 y 28.8 del Decreto-ley 11/2021 y (iii) el resto de consideraciones de tipo sustantivo o material que el recurso de inconstitucionalidad alega, de manera entremezclada y algo confusa, al hilo de las quejas basadas en la vulneración de los arts. 86.1 y 81.1 CE, como sería el caso de la impugnación del art. 9.1 del Decreto-ley 11/2021 por no haber efectuado una ponderación suficiente del interés superior del menor (art. 39.3 CE) y vulnerar el principio de proporcionalidad, así como la impugnación del art. 19 del citado Decreto-ley, que se recurre por «agrava[r]» las vulneraciones sustantivas de derechos fundamentales alegadas.

B) Por otro lado, las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Canarias han solicitado la inadmisión parcial del recurso de inconstitucionalidad por carecer manifiestamente de carga argumentativa en alguno de sus puntos.

En relación con las consecuencias que se puedan derivar del incumplimiento de la carga argumental del recurrente, este tribunal ha afirmado reiteradamente que «nuestro pronunciamiento debe centrarse en los aspectos señalados en la demanda “sin que este tribunal pueda entrar en aquellos sobre los que el recurso, no solo carece de una argumentación suficiente que permita desvirtuar la presunción de validez de las leyes aprobadas” (STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3), sino que, además, “exceden de la pretensión planteada” (STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 2). En efecto, “cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13). Ello supone que no debe estimarse una pretensión que solo descansa en la mera aseveración genérica, huérfana de toda argumentación, [...] [STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)]» [STC 76/2024, de 8 de mayo, FJ 2 b) (i)].

a) Pues bien, en primer lugar, la letrada del Gobierno de Canarias solicita que no sean objeto de enjuiciamiento, por insuficiente argumentación, los arts. 4, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 20, las disposiciones adicional única, transitoria primera, derogatoria única y los anexos I y II del Decreto-ley 11/2021.

Esta pretensión no puede acogerse o, al menos, no en los términos en los que ha sido planteada. El examen de la demanda pone de manifiesto que no estamos ante un caso de ausencia de carga argumental del recurso de inconstitucionalidad en relación con los preceptos indicados por el Gobierno autonómico, sino que, en realidad, se trata de preceptos que, sencillamente, no han sido objeto de impugnación autónoma. La mayoría de los preceptos aludidos no se mencionan en el suplico de la demanda junto con el resto de los preceptos impugnados ni tampoco son objeto de consideración en la fundamentación jurídica de la misma. Esta conclusión, sin embargo, no alcanza a los arts. 14.2 y 15.7 del Decreto-ley 11/2021, que sí han sido objeto de impugnación y respecto de los cuales la demanda, al exponer la queja constitucional por vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE), desarrolla una argumentación que no cabe calificar como insuficiente a los efectos que ahora nos ocupan.

b) En segundo lugar, en relación con la impugnación basada en la infracción de la reserva de ley orgánica (art. 81 CE), la letrada del Gobierno de Canarias solicita que se deje fuera del enjuiciamiento el art. 15.7 del Decreto-ley 11/2021 y las quejas relacionadas con los arts. 15, 17, 18, 19, 21, 24 y 25 CE.

En relación con el art. 15.7 del Decreto-ley 11/2021, este tribunal no aprecia que el recurso incurra en una ausencia de argumentación. Sucede que se trata de una impugnación planteada de forma subsidiaria respecto de la tacha de inconstitucionalidad fundada en la infracción del art. 86.1 CE, de manera que, siguiendo la lógica interna del escrito de demanda, los argumentos empleados para defender la inconstitucionalidad del precepto desde la perspectiva de los límites materiales de los decretos-leyes se hacen extensibles también a la queja relativa a la infracción de la reserva de ley orgánica. Ciertamente, esta forma de construir el discurso impugnatorio puede resultar cuestionable técnicamente, en la medida en que implica una especie de traslación argumental entre distintos apartados de la demanda, referidos a vulneraciones constitucionales distintas y, por ende, sujetas a cánones de enjuiciamiento que no resultan enteramente coincidentes entre sí. Sin embargo, con independencia de ello, no puede considerarse solo por este motivo que el presente recurso carezca absolutamente de contenido impugnatorio respecto del art. 15.7 del Decreto-ley 11/2021.

Esto mismo acontece en el caso de los arts. 15, 17, 18, 19 y 21 CE, que solo se invocan de manera instrumental en relación con la vulneración de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), que es la verdadera tacha de inconstitucionalidad que se alega.

Así delimitado el contenido de este motivo de impugnación, y atendiendo a la lógica interna del recurso de inconstitucionalidad antes indicada, no puede afirmarse que esta queja carezca de desarrollo argumentativo en la demanda y prueba de ello es que el escrito de alegaciones del Gobierno de Canarias ha dedicado varias páginas a desarrollar por qué, a su juicio, el decreto-ley impugnado no lleva a cabo el desarrollo directo de los referidos derechos fundamentales.

Por el contrario, este tribunal ha de convenir con la letrada del Gobierno de Canarias en que los arts. 24 y 25 CE, aunque se citan en el encabezamiento del motivo de impugnación, luego no son objeto de consideración alguna en la argumentación que se desarrolla en relación con la alegada vulneración de la reserva de ley orgánica. Por lo tanto, en nuestro enjuiciamiento de este motivo, los arts. 24 y 25 CE no serán objeto de análisis.

c) Por su parte, también se solicita por este motivo la inadmisión de la queja competencial. Sin embargo, este óbice, planteado tanto por el Gobierno como por el Parlamento de Canarias, no puede prosperar por cuanto que la lectura de la demanda revela que la carga alegatoria del recurso en este punto es suficiente, tanto para que las contrapartes puedan defenderse adecuadamente, y así lo han hecho en sus respectivos escritos de alegaciones, como para que este tribunal cuente con los debidos elementos de juicio para pronunciarse. No obstante, también ha de advertirse que, en la medida en que la impugnación no se formula a través de una argumentación exhaustiva respecto de cada uno de los preceptos afectados, sino que lo que se plantea es una queja estructural o común a todos ellos, nuestro enjuiciamiento, llegado el caso, habrá de seguir este mismo planteamiento [por todas, STC 111/2024, de 10 de septiembre, FJ 3 B) a)].

d) Por otro lado, la letrada del Gobierno de Canarias estima que la demanda, al denunciar la infracción del art. 86.1 CE, por vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes, no contiene argumentación suficiente en relación con la impugnación que dirige contra el art. 9.1 del Decreto-ley 11/2021.

A juicio de la demanda, la imposición del uso obligatorio de mascarilla a partir de los seis años de edad «supone una indudable injerencia (i) en la libertad del individuo (valor superior del ordenamiento jurídico de acuerdo con el artículo 1.1 CE, correspondiendo a los poderes públicos garantizar su realidad y efectividad de conformidad con el artículo 9.2 CE); (ii) la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad, como fundamentos del orden político y de la paz social (artículo 10.1 CE); (iii) la libertad personal del artículo 17 CE y la libertad de circulación del artículo 19 CE, en cuanto el uso de mascarilla se impone como presupuesto del ejercicio de la libertad deambulatoria; (iv) el derecho de reunión del artículo 21 CE, que se condiciona al uso obligatorio de mascarilla; y (v) la intimidad personal y familiar y [a] la propia imagen (art. 18 CE) en cuanto se condiciona la proyección pública personal al uso de mascarilla. Asimismo, esta obligación supone la imposición de una prestación personal y patrimonial de carácter público, contrariamente al art. 31.3 CE».

Vistos los términos en los que se plantea la tacha de inconstitucionalidad, ha de acogerse el óbice planteado en este punto por la representación del Gobierno autonómico. La queja se limita a enumerar un listado de preceptos constitucionales, algunos de los cuales ni siquiera son derechos y libertades recogidos en el título I CE, sin desarrollar una mínima argumentación, ni siquiera sucinta, acerca de por qué los aludidos derechos han resultado «afectados», en los términos a los que esta expresión se refiere en el marco de lo dispuesto en el art. 86.1 CE, por el apartado recurrido. Como tiene declarado este tribunal, «no basta la mera cita de preceptos constitucionales si el contenido de los mismos no se vincula o se enlaza de algún modo con el contenido de las disposiciones impugnadas» (STC 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 6). De esta conclusión se deriva, dada la lógica interna a través de la cual la parte ha construido su argumentación, que la insuficiencia alegatoria advertida respecto de la impugnación por la infracción del art. 86.1 CE impide, por el mismo motivo, el examen del art. 9.1 del Decreto-ley 11/2021 desde la perspectiva de la infracción del art. 81 CE.

e) Aparte de las consideraciones de las partes demandadas ya abordadas, para terminar de delimitar adecuadamente el objeto de nuestro enjuiciamiento, resulta necesario efectuar una serie de precisiones adicionales en relación con la carga argumental del recurso de inconstitucionalidad.

(i) En relación con la queja fundada en la infracción de los arts. 116 y 55 CE, a pesar de que la misma aparece formulada de manera global, resulta innegable que no todo el contenido del decreto-ley impugnado contiene reglas que quepa calificar como de limitación, restricción o suspensión de derechos fundamentales. El vicio de inconstitucionalidad alegado no puede aceptarse respecto de toda la norma con rango de ley impugnada, toda vez que el recurso de inconstitucionalidad no se establece en la Constitución como una impugnación dirigida contra un bloque o una parte del ordenamiento jurídico (STC 83/2020, de 15 de julio, FJ 2 *in fine*), sino que solo podría ser entendido razonablemente puesto en conexión con algunos preceptos concretos que la fundamentación que acompaña a este motivo de impugnación no especifica con la precisión requerida por nuestra jurisprudencia. Por ello, a pesar de su formulación aparentemente estructural, el motivo de impugnación debe reconducirse a aquellos preceptos específicos respecto de los cuales la demanda sí ha argumentado de manera suficiente la existencia de una incidencia *iustfundamental* y que son aquellos a los que los diputados recurrentes imputan expresamente una infracción de los límites materiales de los decretos-leyes.

En cambio, en relación con los arts. 1, 2, 7.4, 21.3, 22.2, 3 y 4, 23.2 y 3, y 24.3 del Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021, que se dicen impugnados en este punto de forma subsidiaria, este tribunal no halla en sus alegaciones una explicación clara y mínimamente razonada de por qué estos preceptos incurren en la vulneración constitucional denunciada. En consecuencia, al no haber cumplido el recurso de inconstitucionalidad con la inexcusable carga alegatoria que le incumbe, los citados preceptos no pueden ser objeto de examen.

(ii) También se advierte que, aunque el art. 14.3 del Decreto-ley 11/2021 se cita en ocasiones dentro del elenco de preceptos impugnados, lo cierto es que la argumentación, en relación con la denunciada infracción de los límites materiales de los decretos-leyes, solo se refiere a los párrafos segundo y tercero del art. 14.2, a los que habremos de constreñir nuestro examen. Otro tanto de lo mismo acontece respecto del apartado undécimo del art. 28 del Decreto-ley 11/2021 que, por idéntica razón, ha de quedar fuera del objeto de nuestro enjuiciamiento.

(iii) Y, para terminar de delimitar el objeto de nuestro enjuiciamiento, respecto de la impugnación del art. 19, apartados tercero y cuarto, del Decreto-ley 11/2021, cuya impugnación de índole sustantiva basada en la vulneración material de derechos fundamentales ha perdido objeto [*supra*, FJ 2 A) b) *in fine*], resta por indicar que este tribunal no halla en el relato de la demanda una argumentación clara y concisa sobre la razón por la que este precepto incurre en una infracción de los límites materiales del decreto-ley (art. 86.1 CE), lo que, por las razones ya expuestas en relación con la lógica interna del recurso de inconstitucionalidad, conduce inexorablemente a que tampoco pueda ser objeto de examen desde la perspectiva de la pretendida infracción de la reserva de ley orgánica (art. 81 CE).

C) Una vez delimitado el objeto de enjuiciamiento, corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, determinar el orden de examen de las distintas tachas de inconstitucionalidad planteadas [SSTC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b), y 146/2023, de 26 de octubre, FJ 2]. A la vista de cuanto viene de exponerse, en relación con la carga argumental del recurso, nuestro examen habrá de comenzar con el motivo de impugnación relativo a la vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes por ser esta la alegación principal de la demanda, a cuya argumentación se remiten o deben reconducirse buena parte de las restantes. Acto seguido, se procederá al análisis de los demás motivos en los que se funda el recurso de

inconstitucionalidad, salvo que la eventual estimación de alguna de las quejas hiciera innecesario el pronunciamiento sobre las restantes.

3. Infracción del art. 86.1 CE en relación con los límites materiales de los decretos-leyes.

A) El recurso de inconstitucionalidad afirma que el Decreto-ley 11/2021 ha incurrido en afectación de los derechos fundamentales a la libertad personal (art. 17.1 CE), a la libertad de circulación y residencia (art. 19 CE), a la integridad física (art. 15 CE), a la intimidad personal (art. 18.1 CE) y de reunión (art. 21 CE). Los preceptos recurridos por esta razón, una vez delimitado el objeto de enjuiciamiento (fundamento jurídico 2, *supra*), son los arts. 6.1 y 2; 12.1 a) y b), 2, 5 y 6; 14.2, párrafos segundo y tercero; 15.7; 25.2; 26.2; 27.2 y 28.2, 10 y 26 a 33, del Decreto-ley 11/2021.

a) El derecho fundamental a la libertad personal (art. 17.1 CE) estaría afectado por los siguientes artículos del Decreto-ley 11/2021:

(i) El art. 6, apartados primero y segundo, que establecen:

«1. Todas las personas que se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias deberán adoptar las medidas necesarias para evitar la generación de riesgos de propagación de la enfermedad covid-19, incluyendo el cumplimiento del aislamiento o cuarentena prescritos por un profesional sanitario, así como la propia exposición a dichos riesgos. Este deber de cautela y protección será igualmente exigible a las personas titulares de cualquier actividad.

2. Cualquier persona que experimente alguno de los síntomas compatibles con la covid-19 que establezca la autoridad sanitaria, permanecerá en su domicilio, lo comunicará a su servicio sanitario y seguirá las medidas que se le indiquen.»

La queja se limita a los incisos «incluyendo el cumplimiento del aislamiento o cuarentena prescritos por un profesional sanitario» del apartado primero, y «permanecerá en su domicilio» del apartado segundo, del art. 6.

(ii) El art. 12, apartados primero, letras a) y b), y quinto, que disponen:

«1. En virtud de las resoluciones que pudiera adoptar la autoridad sanitaria o de las actuaciones materiales desarrolladas por los servicios sanitarios para la contención de los brotes epidémicos de la pandemia de covid-19, las personas afectadas tendrán la siguiente obligación personal:

a) Aislamiento, en cuya virtud cualquier persona contagiada por SARS-CoV-2 permanecerá en el lugar que se le indique, durante el plazo establecido en cada caso, sin posibilidad de desplazarse ni de relacionarse presencialmente con otras personas.

b) Cuarentena, en cuya virtud cualquier persona o grupo de personas sospechosas de haber sido contagiadas permanecerá en el lugar que se le indique, durante el plazo establecido en cada caso, sin posibilidad de desplazarse ni de relacionarse presencialmente con otras personas.

[...]

5. El aislamiento o la cuarentena indicada se cumplirá, preferentemente, instando a la colaboración voluntaria de las personas obligadas. En caso de negativa o resistencia a su cumplimiento voluntario podrá imponerse mediante resoluciones específicas, que podrán dictarse de forma individual o colectiva, sin perjuicio en todo caso de la sujeción, cuando proceda, al régimen de autorización o ratificación judicial.»

b) El recurso considera que también afectan al derecho a la libertad de circulación y de residencia (art. 19 CE), además de los preceptos recién transcritos, el art. 12,

apartados segundo y sexto del Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021, que establecen:

«2. Durante el periodo de aislamiento o cuarentena las personas deberán limitar sus desplazamientos y los accesos de terceras personas a dicho lugar a los imprescindibles y excepcionales para la asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios y por causas de fuerza mayor o situación de necesidad debidamente justificadas. El acceso a los bienes o servicios indispensables para garantizar su alimentación, limpieza y, en su caso, cuidados sanitarios de primera necesidad se facilitará por la administración en los supuestos excepcionales en que no se dispusiera de familiares, allegados u otros medios para su provisión.

Tanto en sus desplazamientos como en su contacto con convivientes y con quienes les proporcionen los bienes o servicios indispensables para garantizar su alimentación, limpieza y en su caso cuidados sanitarios, se deberán observar todas las medidas de higiene y prevención de la transmisión de la enfermedad provocada por la covid-19, debiendo utilizar mascarillas filtrantes con una eficacia de filtración mínima del 90 por 100, tanto en espacios abiertos como cerrados.

[...]

6. La obligación personal de aislamiento o de cuarentena es independiente de las obligaciones derivadas de los confinamientos perimetrales territoriales que pudieran acordarse.»

c) Los derechos a la integridad física (art. 15 CE) y a la intimidad personal (art. 18 CE) estarían afectados por los arts. 14.2, párrafos segundo y tercero, y 15.7 del Decreto-ley, que establecen respectivamente:

«Artículo 14. *Realización de pruebas diagnósticas y vacunación.*

[...]

2. [...]

La denegación del consentimiento para la realización de las pruebas diagnósticas se recogerá por escrito y conllevará la imposibilidad de desempeñar el trabajo o la actividad a la que se condicionó la realización de la prueba diagnóstica, así como, en su caso, la posibilidad de imposición de restricciones u obligaciones personalizadas en los términos previstos por este decreto-ley.

Este mismo precepto se aplicará a los efectos de la exigencia de vacunación.»

«Artículo 15. *Realización de cribados.*

[...]

7. La denegación del consentimiento para la realización de las pruebas diagnósticas programadas en relación con dichos cribados se tramitará en la forma prevista en el artículo anterior y conllevará las consecuencias que en él se establecen.»

d) Finalmente, los diputados recurrentes estiman que afectan al derecho de reunión (art. 21 CE) los siguientes preceptos del Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021:

(i) El art. 25.2, que establece, como medida aplicable en el nivel de alerta 1, lo siguiente:

«Grupos de personas: la permanencia de grupos de personas tanto en espacios de uso público como privado, cerrados o al aire libre, quedará supeditada a que no se supere el número máximo de doce personas, salvo que se trate de convivientes. En el caso de que el grupo esté constituido por convivientes y no convivientes, no se sobrepasará el número máximo de personas indicado. Se entiende como convivientes aquellas personas que residen bajo el mismo techo.»

(ii) El art. 26.2 que regula, como medida aplicable en el nivel de alerta 2:

«Grupos de personas: la permanencia de grupos de personas tanto en espacios de uso público como privado, cerrados o al aire libre, quedará supeditada a que no se supere el número máximo de ocho personas, salvo que se trate de convivientes. En el caso de que el grupo esté constituido por convivientes y no convivientes, no se sobrepasará el número máximo de personas indicado. Se entiende como convivientes aquellas personas que residen bajo el mismo techo».

(iii) El art. 27.2 que contempla, como medida aplicable en el nivel de alerta 3:

«Grupos de personas: la permanencia de grupos de personas tanto en espacios de uso público como privado, cerrados o al aire libre, quedará supeditada a que no se supere el número máximo de seis personas, salvo que se trate de convivientes. En el caso de que el grupo esté constituido por convivientes y no convivientes, no se sobrepasará el número máximo de personas indicado. Se entiende como convivientes aquellas personas que residen bajo el mismo techo.»

(iv) Los siguientes apartados del art. 28, que recogen medidas aplicables en el nivel de alerta 4:

«2. Grupos de personas: la permanencia de grupos de personas tanto en espacios de uso público como privado, cerrados o al aire libre, quedará supeditada a que no se supere el número máximo de seis personas, salvo que se trate de convivientes. En el caso de que el grupo esté constituido por convivientes y no convivientes, no se sobrepasará el número máximo de personas indicado. Se entiende como convivientes aquellas personas que residen bajo el mismo techo.

[...]

10. Espectáculos públicos: las actividades culturales, recreativas, de ocio y esparcimiento, incluidos los deportes, que se desarrollen esporádicamente y en lugares distintos a los establecimientos destinados al ejercicio habitual de dicha actividad y, en su caso, las celebradas en instalaciones desmontables o a cielo abierto, que no tenga la consideración de eventos multitudinarios, no se podrán celebrar.

[...]

26. Las acampadas, refugios, albergues no sociales y campamentos con pernoctación permanecerán cerrados.

27. No podrán celebrarse mercados que desarrollan su actividad en la vía pública (mercadillos) esporádicos o extraordinarios.

28. Las atracciones de feria en espacios cerrados permanecerán cerradas.

29. Cierre de parques y playas y aquellos otros espacios públicos en los que sea previsible la celebración de «botellones» o en los que puedan producirse aglomeraciones en horario nocturno antes de las 22:00 horas.

30. No se permite en espacios cerrados espectáculos con coros, bandas, orquestas u otras agrupaciones musicales en los que no puedan mantenerse el uso continuo de la mascarilla y la distancia de seguridad interpersonal de dos metros, permanentemente.

31. No se permiten las visitas en las residencias de estudiantes y cerradas las zonas comunes garantizando la posibilidad de adquirir la comida para consumo en la habitación.

32. Se suspenden las actividades en el resto de centros recreativos para niños y jóvenes, ludotecas infantiles o asociaciones, y similares, salvo necesidad justificada.

33. La celebración de congresos, encuentros, reuniones de negocios, conferencias y eventos y actos similares promovidos por cualquier entidad, de naturaleza pública o privada solo se podrá realizar de manera telemática.»

B) Una vez expuestos los preceptos legales sobre los que se proyecta la impugnación, hemos de recordar la doctrina constitucional sobre los límites materiales de los decretos-leyes, en lo que atañe a la prohibición de «afectar» a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE que prevé el art. 86.1 CE.

Este límite, previsto en el art. 86.1 CE, rige también para los decretos-leyes autonómicos, como es el caso del aquí impugnado. Como tiene declarado este tribunal (por todas SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6, y 107/2015, de 28 de mayo, FJ 3), la Constitución no impide que los estatutos de autonomía atribuyan a los gobiernos autonómicos la potestad normativa excepcional de aprobar decretos-leyes, si bien, por virtud del principio democrático (art. 1.1 CE) debe entenderse que los límites formales y materiales que afectan al decreto-ley autonómico son como mínimo los que la Constitución impone al decreto-ley estatal (art. 86.1 CE); el estatuto puede solo añadir «cautelos o exclusiones adicionales» con el fin de «preservar más intensamente la posición del Parlamento autonómico». En todo caso, el art. 46.2 EACan dispone que los decretos-leyes «no podrán afectar [...] a la regulación esencial de los derechos establecidos en este Estatuto».

Pues bien, en lo que hace a esta limitación material constitucionalmente establecida, nuestro enjuiciamiento debe partir de que «afectar» derechos constitucionales es, según nuestra doctrina, una noción restringida. La STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, sostuvo que «la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE ('no podrán afectar...') debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, [...] ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos».

De conformidad con ese criterio hermenéutico, lo que le está vedado al decreto-ley, por el juego del límite material ahora examinado, es la regulación del régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I CE o que se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos de modo que de aquel límite se infiere que el decreto-ley no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales de los derechos, deberes y libertades del título I CE. La misma concepción estricta de la afectación de derechos constitucionales se ha reiterado, entre otras, en las SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 6; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7, y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8. En todas ellas, de uno u otro modo, se añade que a lo que este tribunal debe atender al interpretar el límite material del art. 86.1 CE es «al examen de si ha existido 'afectación' por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I de la Constitución», lo que exigirá «tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (SSTC 182/1997, FJ 8; 329/2005, FJ 8; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9; 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5; 134/2021, de 24 de junio, y 7/2024, de 16 de enero, FJ 5, entre otras).

A partir de estas premisas estamos ya en disposición de examinar si los preceptos enjuiciados «afecta[n]», en el sentido constitucional de la expresión según el art. 86.1 CE, a los derechos fundamentales previstos en los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE, tal y como sostienen los diputados recurrentes.

C) Comenzando nuestro examen por los derechos fundamentales a la libertad personal (art. 17.1 CE) y a la libertad de circulación (art. 19.1 CE) ha de partirse de que, como afirmamos en la STC 136/2024, «estos guardan, de acuerdo con nuestra doctrina, una relación de grado, de modo que el rigor de la afectación de la capacidad deambulatoria determina, en el caso concreto, si nos encontramos ante el ámbito protegido por uno u otro derecho. Tal y como hemos señalado en la STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 4, la libertad garantizada por el art. 17 CE «es 'la de quien orienta, en el marco de normas generales, la propia acción' (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 4)», de modo que esta libertad solo queda comprometida cuando «de cualquier modo, se impida u obstaculice la autodeterminación de la conducta lícita» (STC 98/1986, de 10 de julio, FJ 4). Por ello, cuando una norma únicamente afecta a los desplazamientos que el individuo puede realizar en supuestos determinados, es la libertad de circulación del art. 19 CE la que, en principio, queda concernida. En definitiva, tal y como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la decisión de 13 de abril de 2021, asunto

Terheş c. Rumanía, para determinar si estamos ante una afectación de la libertad deambulatoria o de la libertad de circulación, es necesario partir de su situación concreta y tener en cuenta un conjunto de criterios como el tipo, la duración, los efectos y las modalidades de ejecución de la medida en cuestión, que deben examinarse de manera “acumulada y combinada” (§ 36)» [FJ 5.3 A) a)].

Pues bien, las medidas de aislamiento de las personas contagiadas por SARS-CoV-2 [art. 12.1 a) del Decreto-ley 11/2021] y de cuarentena de las personas sospechosas de haber sido contagiadas [art. 12.1 b) del Decreto-ley 11/2021], a las que también se refieren los incisos impugnados de los apartados primero y segundo del art. 6 (como parte integrante del deber de cautela), conllevan la «obligación personal» de sus destinatarios de permanecer en el lugar que se indique «sin posibilidad de desplazarse ni de relacionarse presencialmente con otras personas». Frente a esta prohibición de desplazamiento, la norma no admite más excepciones que las establecidas en el art. 12.2, y que se concretan en «la asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios» y los desplazamientos motivados «por causa de fuerza mayor o situación de necesidad debidamente justificadas».

Así las cosas, partiendo de la doctrina constitucional antes citada, este tribunal constata que las obligaciones personales de aislamiento y cuarentena, dada su definición legal, pueden llegar a implicar una privación de la capacidad de autodeterminación de movimientos de la persona, casi en su totalidad, con incidencia en la libertad personal del art. 17.1 CE.

Por otro lado, las medidas de aislamiento y cuarentena, aquí enjuiciadas, tienen carácter obligatorio y pueden ser objeto de imposición coactiva, incluso en contra de la voluntad de su destinatario. En efecto, el art. 12 del Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021 califica estas medidas como obligaciones personales (apartados primero y cuarto) y, aunque, en principio y preferentemente, para el cumplimiento de dicha obligación el decreto-ley autonómico apela a la «colaboración voluntaria de las personas obligadas», también es cierto que, en caso de negativa al cumplimiento voluntario, el apartado quinto del art. 12 prevé que el cumplimiento pueda «imponerse mediante resoluciones específicas, que podrán dictarse de forma individual o colectiva». Se trata, en definitiva, de medidas jurídicamente obligatorias, cuyo cumplimiento puede imponerse por la administración competente, aun sin el concurso del consentimiento de las personas afectadas por aquellas.

Además, el examen en conjunto del régimen jurídico autonómico desarrollado para la gestión de la pandemia pone de manifiesto que las medidas aquí examinadas no son solo jurídicamente obligatorias, en los términos a los que acabamos de referirnos, sino que pueden dar lugar a consecuencias de naturaleza sancionadora. En efecto, en virtud de la remisión efectuada por el art. 18.3 del Decreto-ley 11/2021, ha de tenerse en cuenta que, con arreglo a lo dispuesto en la Ley del Parlamento de Canarias 1/2021, de 29 de abril, por la que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente al covid-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias, el incumplimiento del deber de observar cuarentena o aislamiento prescrito por profesional sanitario podría dar lugar a la imposición de sanciones administrativas por la comisión de una infracción leve [art. 6.2 A) 7] o grave [art. 6.2 B) 2], según los casos.

A la vista de lo hasta aquí dicho, es claro que nos encontramos ante medidas que limitan o restringen el alcance material del derecho fundamental previsto en el art. 17.1 CE y lo hacen en unos términos que alcanzan, como también acaecía en los casos examinados en las SSTC 136/2024, FJ 5.3, y 141/2024, FJ 3 D), a aspectos esenciales de la regulación del citado derecho fundamental. En conclusión, la regulación de las medidas de aislamiento y cuarentena constituyen una afectación del art. 17.1 CE, lo que debe conducir a apreciar la infracción del límite material del art. 86.1 CE, alegada por los recurrentes.

En consecuencia, procede declarar inconstitucionales y nulos el art. 12, apartados 1, 2 y 5, así como los incisos «incluyendo el cumplimiento del aislamiento o cuarentena prescritos por un profesional sanitario» del art. 6.1 y «permanecerá en su domicilio» del

art. 6.2, todos ellos del Decreto-ley 11/2021. A su vez, en el ejercicio de la facultad prevista en el art. 39.1 LOTC, esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad ha de extenderse a los apartados 3, 4, 6 y 7 del art. 12 del Decreto-ley 11/2021, que están íntimamente ligados con aquellas medidas y sin los cuales quedan despojados de su sentido y finalidad.

D) En siguiente lugar, cabe examinar las quejas que la demanda dirige contra los regímenes establecidos para la realización de pruebas diagnósticas y vacunación (art. 14) y de cribados (art. 15) del Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021 y que, a juicio de los recurrentes, incurren en afectación de los arts. 15 y 18.1 CE. Antes de continuar, es importante precisar que la demanda no impugna todo el contenido de estos artículos, sino solamente el art. 14.2, párrafos segundo y tercero, y el art. 15.7, esto es, aquellos apartados de los preceptos que establecen que la negativa a prestar consentimiento para someterse a las pruebas diagnósticas, a la vacunación o a las pruebas diagnósticas de cribado «conllevará la imposibilidad de desempeñar el trabajo o la actividad» condicionados a su realización, «así como, en su caso, la posibilidad de imposición de restricciones u obligaciones personalizadas en los términos previstos por este decreto-ley».

En relación con la vacunación, este tribunal afirmó en la STC 136/2024, FJ 5.3 A) c) que se trata de una medida que afecta con carácter general y sin necesidad de que conlleve riesgos especiales para la salud, al derecho a la integridad personal del art. 15 CE, en su dimensión positiva. Dijimos entonces, con cita de las SSTC 37/2011, de 28 de marzo, FJ 5, y 38/2023, de 20 de abril, FJ 4, que «el consentimiento del paciente a cualquier intervención sobre su persona es algo inherente, entre otros, a su derecho fundamental a la integridad física, a la facultad que este supone de impedir toda intervención no consentida sobre el propio cuerpo, que no puede verse limitada de manera injustificada como consecuencia de una situación de enfermedad. Se trata de una facultad de autodeterminación que legitima al paciente, en uso de su autonomía de la voluntad, para decidir libremente sobre las medidas terapéuticas y tratamientos que puedan afectar a su integridad, escogiendo entre las distintas posibilidades, consintiendo su práctica o rechazándolas. Esta es precisamente la manifestación más importante de los derechos fundamentales que pueden resultar afectados por una intervención médica: la de decidir libremente entre consentir el tratamiento o rehusarlo, posibilidad que ha sido admitida por el [Tribunal Europeo de Derechos Humanos], aun cuando pudiera conducir a un resultado fatal (STEDH de 29 de abril de 2002, caso *Pretty c. Reino Unido*, § 63), y también por este tribunal (STC 154/2002, de 18 de julio, FJ 9)». E igualmente reconocimos que la vacunación es un acto sanitario que «entra, con claridad, dentro de las facultades de autodeterminación garantizadas por el derecho a la integridad personal del art. 15 CE».

Por su parte, en la STC 136/2024, FJ 5.3 A) d), también nos referimos a la realización de pruebas diagnósticas a personas que presenten síntomas compatibles con la enfermedad y de pruebas diagnósticas de cribado, y afirmamos que tales medidas inciden sobre «los derechos a la integridad física (art. 15 CE) y a la intimidad personal (art. 18 CE)». Continuamos diciendo entonces que «la utilización de medios más o menos intrusivos para la realización de la medida determinará, en el caso concreto, el derecho fundamental específicamente afectado, pues la integridad física (art. 15 CE) y la intimidad personal (art. 18 CE) también guardan en nuestra doctrina, de modo similar a lo que ocurre con la libertad deambulatoria y la libertad de circulación, una cierta relación de grado».

En particular, cuando el método en el que se concreten las referidas medidas suponga un riesgo, aunque sea meramente potencial, de lesión o menoscabo de la salud, existirá, de acuerdo con nuestra doctrina, «una intromisión en el derecho fundamental a la integridad física» (STC 207/1996, de 16 de diciembre, FFJJ 2 y 3). Y lo mismo ocurrirá cuando la medida afecte a «la incolumidad corporal», esto es, al derecho de la persona a no sufrir menoscabo «en su cuerpo o en su apariencia externa sin su consentimiento», pues el hecho «de que la intervención coactiva en el cuerpo pueda

suponer un malestar (esto es, producir sensaciones de dolor o sufrimiento) o un riesgo o daño para la salud supone un plus de afectación, mas no es una condición *sine qua non* para entender que existe una intromisión en el derecho fundamental a la integridad física» (STC 207/1996, FJ 2).

En cambio, la afectación del art. 18 CE se producirá cuando el método empleado concierna el «criterio dominante en nuestra cultura sobre el recato corporal» (por todas, STC 37/1989, de 15 de febrero, FJ 7) y, en todo caso, cuando responda a «la finalidad» de indagación de datos íntimos, como ocurre, evidentemente, cuando trata de averiguarse si una persona es portadora de una determinada enfermedad [SSTC 207/1996, FJ 3; 234/1997, de 18 de diciembre, FJ 9 B), y 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 4]».

Una vez determinados los derechos fundamentales concernidos por las medidas impugnadas, ha de examinarse el tipo de injerencia que las mismas suponen respecto de aquellos. En este punto, y a diferencia de lo que ocurría en las disposiciones examinadas en las SSTC 136/2024 y 141/2024, el Decreto-ley 11/2021 no contempla ni la vacunación ni la realización de pruebas diagnósticas o de cribado como medidas de carácter obligatorio, sino que todas ellas quedan sujetas a la regulación del consentimiento informado contenida en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, a la que remite el art. 14.2, primer párrafo, del Decreto-ley 11/2021, que no ha sido objeto de impugnación. Es decir, que la norma parte de la voluntariedad tanto de la vacunación frente a la covid-19 como del sometimiento a las pruebas diagnósticas y de cribado.

Ahora bien, aunque dicha voluntariedad sea la premisa o punto de partida de la regulación, no es menos cierto que a través de los apartados recurridos (párrafos segundo y tercero del art. 14.2, y el art. 15.7), se establecen una serie de consecuencias de diversa intensidad para el caso de que la persona se niegue a prestar el consentimiento para someterse a la vacunación o a las pruebas antedichas, tales como la imposibilidad de desempeñar el trabajo o actividad que se hubiera condicionado a tales intervenciones sanitarias o la posibilidad de ser objeto de restricciones u obligaciones personalizadas, según los casos.

Estas consecuencias carecen de la naturaleza sancionadora que pretende atribuirles el recurso de inconstitucionalidad, pues no cabe advertir en ellas la «finalidad represiva, retributiva o de castigo» por la realización de una conducta antijurídica, que es lo que caracteriza a este tipo de normas (SSTC 148/2021, FJ 4, y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 8). Sin embargo, el hecho de que se trate de medidas no obligatorias o que la negativa a someterse a las mismas carezca de consecuencias sancionadoras no puede llevarnos sin más a la conclusión de que no se produce por ello una afectación a los derechos fundamentales concernidos. La previsión de unas consecuencias legales como las indicadas para el supuesto de denegación del consentimiento a la inmunización por medio de vacunas o la práctica de las pruebas diagnósticas o de cribado implica la introducción, aunque sea indirectamente, de un condicionamiento material al ejercicio del derecho a la integridad personal en su dimensión positiva. Inevitablemente, que la ley predetermine una serie de consecuencias a la decisión de una persona de someterse a una injerencia corporal implica una restricción o limitación a su capacidad de decisión respecto a la realización de la intervención médica correspondiente. En consecuencia, los párrafos segundo y tercero del art. 14.2 y el art. 15.7 del Decreto-ley participan de la naturaleza de normas restrictivas del derecho a la integridad personal (art. 15 CE), en su dimensión positiva.

Una vez caracterizados los preceptos impugnados como normas limitativas o restrictivas del derecho fundamental a la integridad personal, que inciden sobre un aspecto esencial del mismo como es la libertad del individuo para decidir si consiente o no un tratamiento de inmunización o la realización de una prueba médica, se sigue la conclusión de que el legislador de urgencia ha incurrido en una afectación del art. 15 CE, en los términos constitucionalmente vedados por los arts. 86.1 CE y 46.2 EACan.

En consecuencia, procede declarar inconstitucionales y nulos, por infracción de los límites materiales de los decretos-leyes, el art. 14.2, párrafos segundo y tercero, y 15.7 del Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021.

E) Es el momento de examinar la pretendida afectación del derecho de reunión del art. 21 CE. Los recurrentes imputan esta vulneración del art. 86.1 CE a un conjunto de apartados heterogéneos (arts. 25.2; 26.2; 27.2, y 28.2, 10 y 26 a 33, del Decreto-ley 11/2021), por lo que, antes de entrar en el fondo de la queja, es preciso determinar si todas estas medidas inciden sobre el derecho de reunión.

a) La doctrina constitucional ha destacado reiteradamente la relevancia del derecho de reunión como «expresión del principio democrático participativo [...] al ser este derecho, en la práctica, para muchos grupos sociales “uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones” (SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 196/2002, de 28 de octubre, FJ 4; 195/2003, de 27 de octubre, FJ 3; 110/2006, de 3 de abril, FJ 3; 301/2006, 23 de octubre, FJ 2)» (STC 172/2020, de 19 de noviembre). Esta vinculación entre la libertad de expresión y el derecho de reunión ha sido igualmente destacada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al recordar que «“la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión” (STEDH caso *Stankov*, de 2 de octubre de 2001, § 85), o también al afirmar que “la libertad de e expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación” (STEDH caso *Rekvényi*, de 20 de mayo de 1999, § 58)» (STC 195/2003, FJ 3).

b) Desde el punto de vista de su configuración constitucional, el derecho de reunión es una asociación transitoria de personas que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones. Se trata, pues, de un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que constituye un cauce del principio democrático participativo [SSTC 66/1995, FJ 3; 196/2002, FJ 4; 284/2005, de 7 de noviembre, FJ 3; 90/2006, de 27 de marzo, FJ 2 a); 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 3; 38/2009, de 9 de febrero, FJ 2; 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 3, y 172/2020, FJ 6 B) a)].

Así pues, como ya afirmó este tribunal tempranamente en su STC 85/1988, de 28 de abril, FJ 2, «son elementos delimitadores o definidores del derecho de reunión, entre otros, el concierto de las personas que reúnen y la presencia de un fin lícito». Concretando esta idea, esta misma sentencia sostuvo «como ideas relevantes [...] que, en cuanto al elemento subjetivo, la agrupación de personas en el derecho de reunión viene caracterizada por la nota esencial de ser una concurrencia concertada en la cual existe un cierto grado de vinculación subjetiva de cada persona interviniente en la reunión con los restantes que participan en la misma y, respecto del elemento finalístico, que la finalidad de comunicación pública, en su consideración de elemento interno, común y consustancial a toda clase de reuniones en lugares públicos [...] no es confundible con la concreta finalidad que tenga la reunión».

De este modo, por una parte, no toda aglomeración o confluencia de personas supone una manifestación del ejercicio del derecho de reunión, sino que este derecho viene caracterizado por una «concurrencia concertada en la cual existe un cierto grado de vinculación subjetiva de cada persona interviniente en la reunión con los restantes que participan en la misma». Es decir, el derecho de reunión no solo implica una agrupación de personas, sino que exige un «concierto mutuo para concurrir» o «saberse participantes en una reunión» (STC 85/1988, FFJJ 2 y 3). La STC 172/2020, FJ 6 D) a), complementó esta doctrina aludiendo a la establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha afirmado que las manifestaciones pacíficas espontáneas o no comunicadas encuentran amparo en el art. 11 CEDH siempre que los participantes no hayan realizado ninguna conducta ilegal y que concurran especiales circunstancias, concretadas en que la manifestación en cuestión fuera necesaria para dar respuesta a un evento o acontecimiento político actual (SSTEDH de 17 de julio de 2007, asunto *Bukta y otros c.*

Hungría, § 36; de 14 de octubre de 2014, asunto *Yilmaz Yildiz y otros c. Turquía*, § 42 y 45, y de 15 de octubre de 2015, asunto *Kudrevičius y otros c. Lituania*, § 155).

Por otra parte, el elemento finalista de la reunión únicamente constituye un «elemento externo» que opera «como condición legitimadora del ejercicio del derecho, pero no como contenido del mismo, en el sentido de que cualquier actividad lícita pueda ser realizada por el cauce del derecho de reunión al margen del régimen legal y reglamentario al cual esté sometida, pues ello entraña una inaceptable desnaturalización del derecho en la que se invierten los términos que lo relacionen con su finalidad, en cuanto que es la licitud del fin la que legitima la reunión y no el derecho de reunión con fin lícito el que legaliza, por su sola invocación, la actividad a través de la cual se cumple dicho fin» (STC 85/1988, FJ 3).

c) Sobre la base de tales consideraciones, estamos ya en disposición de señalar que buena parte de los apartados impugnados a los que los recurrentes imputan una afectación del derecho de reunión no pueden calificarse *stricto sensu* como verdaderas manifestaciones del derecho de reunión ni, por lo tanto, pueden encontrar cobijo dentro del ámbito de tutela del art. 21 CE. En particular, así acontece en los supuestos a los que se refieren los apartados 10 y 26 a 33 del art. 28, que regulan las medidas aplicables en el nivel de alerta 4. Y ello porque en estos casos no confluye el doble presupuesto necesario de concurrencia concertada y finalidad de comunicar ideas o reivindicaciones, presupuestos ambos imprescindibles para considerar que nos hallamos ante el ejercicio del derecho de reunión constitucionalmente protegido.

Efectivamente, no confluyen, en principio, estas dos notas esenciales del derecho de reunión en los espectáculos públicos, actividades culturales, recreativas, de ocio y esparcimiento (apartado décimo), las acampadas, refugios, albergues y campamentos (apartado vigesimosexto), los mercadillos (apartado vigesimoséptimo), las atracciones de feria (apartado vigesimoctavo), los parques y las playas y otros espacios públicos susceptibles de aglomeraciones (apartado vigesimonoveno), los espectáculos con coros, bandas, orquestas o agrupaciones musicales (apartado trigésimo), las residencias de estudiantes (apartado trigésimo primero), los centros recreativos (apartado trigésimo segundo) y los congresos, encuentros, reuniones de negocios, conferencias y actos similares (apartado trigésimo tercero).

En buena parte de estos casos no resulta posible apreciar la existencia de ese elemento subjetivo que nuestra doctrina ha identificado con el concierto mutuo de varias personas para concurrir, sino que simplemente cabe apreciar que se trata de actividades desarrolladas en espacios abiertos al público y caracterizadas por la posible afluencia de una multitud de personas, pero no necesariamente mediando concertación de ellas entre sí para concurrir.

Tampoco se advierte, con carácter general, en la mayoría de estas actividades la presencia del elemento teleológico que caracteriza el derecho de reunión y que consiste en servir de cauce para la comunicación pública de ideas y de reivindicaciones, que es consustancial a la propia relevancia constitucional del derecho de reunión como expresión del principio democrático.

Ello no implica que en supuestos concretos no pudiera darse la presencia de tal elemento teleológico, lo que determinaría que nos encontráramos ante una actividad que sí pudiera incardinarse en el derecho de reunión, pero ello habrá que determinarlo en cada caso.

A mayor abundamiento, en todos los casos antes indicados nos encontramos ante un conjunto de actividades cuyo ejercicio y desarrollo no queda dentro del ámbito de aplicación del régimen de comunicación previa propio del derecho de reunión, previsto en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, sino que su ordenación se lleva a cabo a través de la correspondiente regulación administrativa aplicable en cada caso. Por lo tanto, los apartados impugnados no afectan ni inciden sobre el contenido jurídico-constitucional del derecho de reunión (art. 21 CE), sino que, como afirmó este tribunal en la ya citada STC 85/1988, FJ 3, «las cuestiones que sobre

tales limitaciones o impedimentos pudieran suscitarse serían cuestiones relativas a la aplicación de la legalidad ordinaria».

En consecuencia, ha de desestimarse el motivo de impugnación respecto de los apartados 10 y 26 a 33 del art. 28 del Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021.

d) Distinta es la respuesta que ha de darse respecto de las limitaciones que se imponen, para cada uno de los distintos niveles de alerta, a la permanencia de grupos de personas con arreglo a lo dispuesto en el resto de los apartados controvertidos (arts. 25.2, 26.2, 27.2 y 28.2 del Decreto-ley 11/2021). Limitaciones a la permanencia cuya transgresión es susceptible de sanciones administrativas con arreglo al régimen sancionador al que remite el ya citado art. 18.3 del Decreto-ley 11/2021.

En relación con todos estos casos, los términos de la proposición jurídica siguen una redacción que guarda una sustancial coincidencia con la del art. 7.1 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, sobre el que este tribunal se pronunció en la STC 183/2021, FJ 6 B). En aquella sentencia consideramos que estas «reuniones y encuentros de personas quedan en todo caso fuera del régimen de la Ley reguladora del derecho de reunión [art. 2 a) y b)] y al margen, incluso, del propio concepto constitucional de reunión (art. 21 CE), al que es de esencia un propósito o sentido de participar, de un modo u otro, en la esfera pública [por todas, STC 172/2020, de 19 de noviembre, FJ 6 B)]; algo que está ausente, por definición, en estos encuentros de índole privativa o íntima. Además, la STC 148/2021, integrando la concepción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que considera, a este respecto, que las trabas u obstáculos al mantenimiento del contacto con familiares y amigos no se encuadran en el ámbito del art. 11 CEDH, relativo a la libertad de reunión, sino en el de su art. 8.1, que garantiza la vida privada y familiar [STEDH (Gran Sala) de 12 de septiembre de 2012, asunto *Nada c. Suiza*, § 165], ha declarado que este ámbito ha de considerarse “constitucionalmente protegido por el juego combinado de los arts. 21.1 y 18 CE” [FJ 5 a)]. Esta doctrina constitucional y europea relativa a los derechos de reunión e intimidad en relación con las limitaciones a la permanencia de grupos de personas en todo tipo de espacios ha sido reiterada en nuestras recientes SSTC 136/2024, FJ 5.3 A) b), y 141/2024, FJ 3 D) b).

Por lo tanto, y siguiendo la doctrina expuesta, al tratarse de normas restrictivas de derechos fundamentales y que comportan una regulación de aspectos esenciales de la regulación de los mismos, cabe afirmar que los arts. 25.2, 26.2, 27.2 y 28.2 del Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021 afectan, en el sentido constitucional del término, a los derechos fundamentales previstos en los arts. 18 y 21.1 CE, incurriendo por ello en la vulneración del art. 86.1 CE.

En consecuencia, procede declarar inconstitucionales y nulos, por infracción de los límites materiales de los decretos-leyes, los arts. 25.2, 26.2, 27.2 y 28.2 del Decreto-ley 11/2021.

F) De lo resuelto hasta este punto se deriva la innecesariedad de examinar los motivos del recurso de inconstitucionalidad basados en la vulneración de reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), en la infracción de los arts. 116 y 55 CE y en la pretendida invasión de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 149.1.16 CE.

a) En relación con la infracción de la reserva de ley orgánica, este motivo del recurso se plantea de modo subsidiario respecto de la lesión del art. 86.1 CE. Pues bien, buena parte de los artículos y apartados del Decreto-ley 11/2021 que se impugnaban por este motivo han sido ya declarados inconstitucionales y nulos por afectar al contenido de los derechos fundamentales previstos en los arts. 15, 17, 18, 19 y 21 CE, vulnerando el límite material del art. 86.1 CE, por lo que se hace innecesario el examen de la alegación efectuada de modo subsidiario.

En cuanto al resto de preceptos del Decreto-ley 11/2021, respecto de los que se ha descartado la vulneración del art. 86.1 CE, esto es, los apartados 10 y 26 a 33 del art. 28, la desestimación de la queja ha venido motivada por entender este tribunal que

se trata de preceptos que no afectan ni inciden sobre el derecho de reunión (art. 21 CE). Por las mismas razones antes expuestas hemos de rechazar, sin necesidad de ulteriores consideraciones, que concurra la denunciada infracción del art. 81.1 CE, pues no tratándose de previsiones que incidan sobre el derecho de reunión (art. 21 CE), debe igualmente descartarse que constituyan «desarrollo directo» del referido derecho fundamental.

b) Por idénticas razones, atendiendo a la delimitación del contenido impugnatorio del motivo basado en la vulneración de los arts. 116 y 55 CE [*supra* FJ 2 B) e)], una vez declarados inconstitucionales y nulos aquellos preceptos y apartados del Decreto-ley 11/2021 respecto de los cuales la demanda justificaba de manera precisa la afectación de derechos fundamentales, el citado motivo de impugnación pierde objeto y deviene innecesaria su resolución.

c) Por lo que se refiere a la tacha competencial, la impugnación se fundamenta en que «ya sea desde la perspectiva del apartado 1 o del 16 del art. 149.1 CE resulta evidente que el establecimiento por razones sanitarias de supuestos en los que cabría imponer fuertes restricciones o incluso la auténtica suspensión de derechos fundamentales tan nucleares como los previstos en los artículos 15, 17, 19, 18 y 21 CE, integra una competencia exclusiva del Estado que, de ningún modo, puede abordarse desde un ámbito territorial, introduciendo insoportables desigualdades precisamente en el disfrute de derechos fundamentales en el territorio nacional».

Como quiera que los apartados de la regulación recurrida que comportaban restricciones a los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15, 17, 18, 19 y 21 CE han sido ya declarados inconstitucionales y nulos por infringir los límites materiales de los decretos-leyes contraviniendo la prohibición prevista en el art. 86.1 CE, resulta ya innecesario pronunciarse sobre la controversia de naturaleza competencial planteada acerca de los mismos.

4. Sobre el carácter de ley singular autoaplicativa del Decreto-ley 11/2021: desestimación.

Finalmente, el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los arts. 3.4, 22.2, 23.1, 25, 26, 27 y 28, la disposición transitoria segunda y el anexo III del Decreto-ley 11/2021. Al impugnar este conjunto de preceptos, los diputados recurrentes reprochan al Decreto-ley 11/2021 su condición de ley autoaplicativa, por cuanto las restricciones y limitaciones de derechos previstas en el mismo operan de manera automática y sin necesidad de un acto administrativo de aplicación, restringiendo el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al impedir a los ciudadanos el control de las medidas a través de la interposición del correspondiente recurso contencioso administrativo. Por su parte, el Gobierno y el Parlamento canarios han negado que se trate de una ley singular, defendiendo que se trata de una norma que contiene una regulación general y abstracta. En definitiva, lo que se plantea en este motivo de impugnación es el problema de la compatibilidad de las leyes singulares con el art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción.

a) La doctrina de este tribunal sobre las leyes singulares afirma que las mismas no son, por este mero hecho, inconstitucionales, si bien, al no constituir un ejercicio normal de la potestad legislativa, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución. Por ello, cuando la ley o una disposición con rango de ley objeto del proceso es calificada como «ley singular» por alguna de las partes, lo primero que ha de examinarse es su naturaleza, pues una vez determinada esta estaremos en condiciones de pronunciarnos sobre las vulneraciones que se le reprochan [STC 134/2019, de 13 de noviembre, FJ 5 a), con cita de las SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 5, y 50/2015, de 5 de marzo, FJ 3]. O, dicho en otras palabras, cuando se invoca el carácter de ley singular de la norma impugnada, el enjuiciamiento de este tribunal ha de comenzar por comprobar si estamos o no ante alguno de los supuestos de ley singular sistematizados por nuestra jurisprudencia, pues de faltar tal presupuesto, sería infundada la

consecuencia a la que llegan los recurrentes, consistente en la vulneración del art. 24.1 CE (en este sentido, STC 170/2016, de 6 de octubre, FJ 5).

Pues bien, la doctrina constitucional (desde la STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, seguida por otras muchas como las SSTC 170/2016, FJ 4; 134/2019, FJ 5, y 148/2020, de 22 de octubre, FJ 5) ha identificado tres tipos de leyes singulares: (i) un primer tipo de ley singular es la ley autoaplicativa, término que hace alusión a «las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto», a las que encierran «una actividad materialmente administrativa» o a «aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación» (como era el supuesto enjuiciado en la STC 129/2013); (ii) un segundo tipo sería el de la ley «de estructura singular en atención a los destinatarios a que va dirigida», caso de la norma examinada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre; y (iii) finalmente, también se consideran como leyes singulares «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro», categoría en la que se encuadró, por ejemplo, el supuesto de la STC 203/2013, FJ 5.

b) El Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021 establece el régimen jurídico de la alerta sanitaria durante la pandemia de covid-19. Dentro de este régimen jurídico, la pieza clave del sistema son los denominados «niveles de alerta sanitaria» que se definen como «los estadios de gestión de la crisis sanitaria de covid-19 aplicables territorialmente en función de la evolución de los indicadores de riesgo» (art. 21.1). Estos niveles de alerta se determinan en función de la evolución del riesgo, lo que se verifica a partir del conjunto de indicadores epidemiológicos, de capacidad asistencial y de salud pública establecidos en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, así como aquellos otros que pueda establecer la autoridad sanitaria autonómica (art. 21.3).

Tal evaluación del riesgo de la situación sanitaria se lleva a cabo semanalmente. Con base en la evolución de los citados indicadores, la autoridad sanitaria autonómica determina el nivel de alerta que corresponde a cada isla o unidad territorial inferior, lo que es objeto de publicación en la página web «[p]ortal» covid del Gobierno de Canarias, momento a partir del cual son de aplicación las medidas correspondientes al nivel de alerta establecido (arts. 22.2 y 23.1). Con todo, la autoridad sanitaria autonómica conserva un margen de maniobra, toda vez que la normativa permite: (i) actualizaciones puntuales en períodos distintos del semanal en función de la evolución de los datos epidemiológicos (art. 22.2); (ii) activar, excepcionalmente y de forma motivada, un nivel de alerta distinto en caso de que la evolución de uno o algunos de los indicadores de valoración del riesgo así lo requiera (art. 22.3) y (iii) aplicar, también de forma motivada, un nivel de actuación inferior al que corresponda en función del sistema de evaluación del riesgo, siempre que no se pongan en peligro los intereses generales de intervención sanitaria contra la pandemia de covid-19 y la preservación de la capacidad asistencial del sistema de salud (art. 22.4).

De esta manera, en función de la situación epidemiológica, se establecen cuatro niveles de alerta (art. 22.1): (i) el nivel de alerta 1, en el que la situación se caracteriza por implicar brotes complejos o transmisión comunitaria limitada; (ii) el nivel de alerta 2, en el que existe transmisión comunitaria sostenida generalizada con presión creciente sobre el sistema sanitario; (iii) el nivel de alerta 3, en el que los indicadores revelan una situación de transmisión comunitaria sostenida y de difícil control junto con una presión alta sobre el sistema sanitario y (iv) el nivel de alerta 4, en el que la transmisión comunitaria se califica como no controlada y sostenida y puede exceder o excede las capacidades de respuesta del sistema sanitario. Por su parte, los arts. 25, 26, 27 y 28 establecen el conjunto de medidas restrictivas que resultan aplicables en cada uno de los niveles de alerta sanitaria. No obstante, la autoridad sanitaria queda habilitada para establecer medidas limitativas adicionales a las que correspondan en cada nivel de alerta sanitaria con arreglo a la legislación sanitaria y de salud pública general, siempre

que sean necesarias y proporcionales (art. 23.2). E igualmente se permite levantar temporalmente o modular la aplicación de algunas de estas medidas en algunas unidades territoriales, siempre que resulte posible en función de la concreta situación epidemiológica (art. 23.3).

En todo caso, sea cual sea el nivel de alerta sanitaria vigente en cada momento y unidad territorial, el anexo I recoge las recomendaciones para la prevención de contagios, el anexo II regula un conjunto de medidas específicas en materia de limpieza y desinfección, aforo y distancias en establecimientos y el anexo III (el único de los tres anexos objeto de impugnación) contempla las medidas preventivas específicas aplicables en función del tipo de establecimiento o de actividad (centros docentes, hostelería y restauración, establecimientos turísticos, oficinas, actividades deportivas, etc.).

c) Puesta la regulación contenida en los preceptos impugnados en contraste con la tipología normativa antes expuesta, debemos concluir que no nos hallamos ante ninguno de los casos de ley singular identificados en nuestra jurisprudencia, por los argumentos que a continuación se exponen:

(i) En primer lugar, hemos de descartar que el Decreto-ley 11/2021 pueda categorizarse como una ley singular ni en atención a sus destinatarios ni tampoco en atención al supuesto de hecho que regula.

En efecto, aunque nada se ha razonado sobre estos dos supuestos de ley singular por parte de los diputados recurrentes, no es ocioso poner de manifiesto que el decreto-ley recurrido, tanto considerado en su conjunto como en lo que se refiere a los concretos preceptos impugnados, no contiene una regulación dirigida a uno o varios sujetos individualizados o individualizables, sino que contiene una regulación de carácter general y abstracta aplicable a todas las personas físicas y jurídicas que se encuentren dentro de su ámbito territorial de aplicación, esto es, todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias. Es decir, se trata de una norma aprobada con vocación de generalidad para cuya configuración y aplicación, la identidad de sus destinatarios no resulta un factor determinante.

Tampoco es posible apreciar que la norma se haya dictado en atención a un supuesto de hecho concreto y singular. Por más que el Decreto-ley 11/2021 tenga por finalidad establecer un régimen jurídico dirigido a afrontar la específica situación provocada por la pandemia de covid-19, su regulación no se agota en la aplicación de una medida concreta a un supuesto de hecho concreto, sino que tiene un contenido abstracto y con vocación para ser aplicado en todo tipo de supuestos y de relaciones jurídicas que puedan producirse durante su ámbito temporal de aplicación, es decir, hasta que se declare la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19 en el ámbito nacional (art. 2); aspecto acerca del cual existía incertidumbre al tiempo de aprobarse la norma y que no se produjo hasta casi dos años después de su aprobación, con la publicación, por medio de la Orden SND/726/2023, de 4 de julio, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de julio de 2023, por el que se declara la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19.

(ii) Por otro lado, tampoco cabe considerar que nos encontremos ante una norma encuadrable dentro del concepto de ley autoaplicativa, tal y como el mismo ha sido definido por nuestra jurisprudencia.

Dentro de esta tipología normativa se engloban aquellas leyes que contienen una actividad puramente ejecutiva, de aplicación de una norma a un caso concreto, a través de la cual el legislador desarrolla una actividad materialmente propia de la administración, desplegando unos efectos *ope legis* o por ministerio de la ley, sin necesidad de que se dicten actos administrativos de aplicación de la norma. Sin embargo, esta situación no se produce en el caso que nos ocupa. Si bien es cierto que la ley define unos supuestos de hecho (los distintos niveles de alerta) a los que anuda una determinada consecuencia jurídica (las medidas aplicables a cada nivel), ello no basta para apreciar que se trate de una norma autoaplicativa. En este punto, resulta relevante destacar que, para que las medidas previstas en los arts. 25, 26, 27 y 28 del Decreto-ley

del Gobierno de Canarias 11/2021 resulten aplicables y su cumplimiento legalmente exigible, resulta preciso que por parte de la autoridad sanitaria autonómica (el centro directivo con competencias en materia de salud pública del Servicio Sanitario de Salud) se proceda a realizar, con la periodicidad prevista en la norma, la pertinente evaluación del riesgo y que, con base en dicha evaluación y a partir de los indicadores establecidos, se determine el nivel de alerta existente en cada unidad territorial. Es entonces cuando se procede a efectuar la publicación de la declaración de los niveles de alerta que correspondan a cada unidad territorial en el ya mencionado portal web. Y, a partir de ese momento, comienzan a resultar aplicables las previsiones de los arts. 25, 26, 27 y 28 del Decreto-ley 11/2021, salvo en el caso de los niveles 3 y 4 cuya vigencia comenzará a los cuatro días naturales a contar desde la publicación. Por más que el decreto-ley insista reiteradamente en que todo ello tiene lugar «sin necesidad de mediar disposición o acto alguno» y de manera «automática» (como se afirma, entre otros, en los arts. 22.2 y 23.1), resulta innegable que la publicación de la declaración de los niveles de alerta en el portal web es el resultado de una actuación administrativa de aplicación de la ley, consistente en la evaluación del riesgo de la situación epidemiológica de cada isla o unidad territorial y la subsunción de dicha realidad fáctica en uno de los niveles de alerta sanitaria establecidos normativamente. Esto es, se trata de un acto administrativo de aplicación de la norma al caso concreto. Tales actuaciones encomendadas a la autoridad sanitaria autonómica por la norma, por más que por mandato legal no revistan externamente la forma de acto o disposición administrativa, constituyen actos jurídicos que tienen el efecto de crear, modificar o extinguir, según los casos, derechos, obligaciones y situaciones jurídicas y, en cuanto que tales, constituyen actuaciones administrativas susceptibles de impugnación, a los efectos de lo dispuesto en el art. 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por los sujetos legitimados para ello con arreglo a la ley.

Además, como ya ha quedado indicado, por más que la norma insista en el automatismo, queda margen para que la autoridad sanitaria autonómica introduzca modulaciones en la configuración general de los niveles de alerta sanitaria, de manera que puede incorporar medidas adicionales a las previstas en la norma con carácter general o levantar o modular algunas de estas, siempre de manera motivada y atendiendo a las circunstancias concurrentes, lo que de nuevo impide calificar el Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021 como una ley singular autoaplicativa.

(iii) Por otro lado, las disposiciones del anexo III tampoco pueden considerarse como manifestaciones de la tipología normativa de las leyes autoaplicativas porque no contienen una actividad ejecutiva de aplicación de la norma al caso concreto, sino que establecen un nuevo conjunto de deberes y obligaciones para particulares y empresas que constituyen el régimen jurídico especial de ciertas actividades durante la pandemia de covid-19 y cuya eficacia exige que se dicten las disposiciones de desarrollo y los actos aplicativos que en cada caso corresponda. En este sentido, aunque nada se ha argumentado específicamente por los recurrentes acerca del contenido concreto del anexo III, no pueden dejar de destacarse, a título de ejemplo, las continuas remisiones que a lo largo del citado anexo se efectúan a los protocolos que, en cada uno de los casos, deberán precisar y detallar cada una de las medidas preventivas.

(iv) Por último, en cuanto a la disposición transitoria segunda, la misma persigue solucionar el problema de la sucesión temporal de normas, arbitrando el abandono paulatino de un régimen jurídico hasta la plena implantación del nuevo sistema de alertas sanitarias. A estos efectos, la norma determina el mantenimiento del nivel de alerta declarado en cada isla hasta el momento en que se proceda a la revisión de su situación con arreglo al nuevo sistema implantado, al tiempo que incorpora algunas de las medidas establecidas conforme a la nueva normativa, facilitando con ello el paso de un régimen al siguiente. La disposición transitoria segunda responde así al modelo arquetípico de las normas de transición y, por ello, no puede ser calificada como ley autoaplicativa (en idéntico sentido, la STC 170/2016, FJ 5).

d) En fin, una vez que hemos descartado que los preceptos impugnados pertenezcan a la categoría de leyes singulares, al constatar que nos encontramos ante una norma general y abstracta, cuyo contenido es típicamente normativo y que no encierra una actuación materialmente ejecutiva o administrativa de mera aplicación de la ley al caso concreto, decae la queja fundada en la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción. Pues, como advierte en estos casos nuestra jurisprudencia, negada la premisa o punto de partida, resulta infundada la infracción constitucional que se atribuye a la norma como consecuencia de aquella.

A este respecto, ha de recordarse que, de acuerdo con reiterada doctrina de este Tribunal Constitucional, dada la inexistencia de reserva reglamentaria en nuestro ordenamiento (por todas, STC 38/2016, FJ 7 *in fine*, con cita de las SSTC 120/2014, de 17 de julio, FJ 8, y 12/2015, de 5 de febrero), la ley puede tener cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias atribuidas al poder reglamentario (SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15; 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5, y 61/2016, de 17 de marzo, FJ 7). Cuestión distinta será que, dado el rango de esta norma, sus preceptos no puedan ser impugnados ante los tribunales, pero no estando ante una verdadera ley singular ni tampoco ante un uso arbitrario de tal tipología normativa, no puede sino concluirse que «pertenece a su propia naturaleza de ley el no poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios» (STC 248/2000, FJ 5 *in fine*), sin perjuicio de la facultad que a estos les asiste de plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (arts. 163 CE y 35 y ss. LOTC), y sin que quepa apreciar por ello una vulneración del art. 24.1 CE.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar en parte el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación de carácter competencial del art. 9.1 del Decreto-ley 11/2021, y de los motivos de impugnación de carácter sustantivo en los términos indicados en el fundamento jurídico 2 A) b) *in fine*.

2.º Declarar que son inconstitucionales y nulos el inciso «incluyendo el cumplimiento del aislamiento o cuarentena prescritos por un profesional sanitario» del art. 6.1; el inciso «permanecerá en su domicilio» del art. 6.2; el art. 12, apartados 1, 2 y 5; el art. 14.2, párrafos segundo y tercero; los arts. 15.7; 25.2; 26.2; 27.2 y 28.2 del Decreto-ley 11/2021.

3.º Extender, por conexión o consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a los apartados 3, 4, 6 y 7 del art. 12 del Decreto-ley 11/2021.

4.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a nueve de abril de dos mil veinticinco.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.