

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**27139** Pleno. Sentencia 141/2024, de 19 de noviembre de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 5403-2021. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados en relación con el artículo 1.1 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19. Límites materiales de los decretos-leyes autonómicos: nulidad de los preceptos que habilitan a los órganos autonómicos la adopción de medidas preventivas y tipifican infracciones en materia de salud pública (STC 136/2024).

ECLI:ES:TC:2024:141

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. 5403-2021, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra el art. 1.1 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la covid-19. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el abogado del Estado. Han formulado alegaciones el Gobierno de las Illes Balears y el Parlamento de las Illes Balears. 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 5 de agosto de 2021, el procurador de los tribunales don Antonio Ortega Fuentes, actuando en nombre 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 art. 1.1 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen

sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la covid-19.

En concreto, el recurso se dirige contra la nueva redacción que se da a los apartados 2 y 3 del art. 49 bis de la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears. La fundamentación jurídica de la demanda es, en síntesis, la siguiente.

A) Infracción de los arts. 53.1 y 86.1 CE, en relación con los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE.

La demanda denuncia la vulneración del contenido esencial de los derechos fundamentales y de los límites materiales previstos para el decreto-ley, por afectación ilícita a los derechos a la libertad de circulación y residencia, a la libertad personal, a la integridad física, a la intimidad personal y al derecho de reunión.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales de los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE, con cita, en particular, de la STC 148/2021, de 14 de julio, concluye que el nuevo art. 49 bis.2 y 3 de la Ley 16/2010 introduce medidas limitativas de los derechos que alteran o excepcionan *pro tempore* el contenido esencial de los derechos fundamentales indicados; limitaciones que «nunca podrían haberse previsto en leyes que pretendieran la regulación u ordenación general del ejercicio de esta libertad, so pena de incurrir en inconstitucionalidad (art. 53.1 CE)» (STC 148/2021, FJ 5). Por lo tanto, incluso al legislador orgánico le estarían vedadas restricciones tan intensas de derechos fundamentales que llegan a ignorar el contenido esencial de los mismos. Por ello, considera clara la vulneración del art. 53.1 CE en relación con los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE.

Además, la imposición directa a los ciudadanos de las medidas de control que se relacionan en el precepto impugnado está vedada a los decretos-leyes en cuanto afectan, en el sentido constitucionalmente proscrito, a sus derechos fundamentales de los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE. Por tanto, se infringe el art. 86.1 CE.

De modo específico, la demanda hace referencia a los siguientes aspectos de la regulación impugnada:

a) Las medidas de internamiento y aislamiento, respecto de las cuales se afirma que constituyen «una afeción a la libertad personal del artículo 17.1 CE».

b) Las medidas preventivas de control que comportan restricciones o limitaciones a la circulación y movilidad de las personas, que «suponen sin duda delimitar el contenido y alcance de los límites impuestos al ejercicio» del derecho a la libertad de circulación del art. 19 CE.

c) Las restricciones para celebrar reuniones privadas que «en tanto inciden en el contenido esencial del derecho de reunión constitucionalmente garantizado, vulneran el art. 86.1 CE».

d) Por su parte, la afectación del derecho a la integridad física (art. 15 CE) y del derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE), en relación con la noción de vida privada [art. 8 del Convenio europeo de derechos humanos (CEDH)], se denuncia en relación con «las medidas profilácticas –entre ellas, la vacunación obligatoria– que pueden acordar las autoridades autonómicas al amparo del art. 49 bis apartado 3 e)».

B) Reserva de ley orgánica.

La demanda señala, con cita del dictamen del Consejo de Estado núm. 213/2021 (sobre la Ley del Parlamento de Galicia 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia), que las comunidades autónomas no pueden regular materias reservadas a ley orgánica, entre ellas, el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Por ello, aun en el improbable supuesto de que no se estimara el primer motivo de impugnación, lo que resulta absolutamente palmario es que una incidencia tan intensa en elementos esenciales de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE está constitucionalmente reservada al legislador orgánico. La

adopción de tan graves restricciones, fuera de los estados de excepción del art. 116 CE y a través de un decreto-ley autonómico, vulnera el art. 81.1 CE en relación con los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE.

C) Vulneración del art. 81.1 CE en relación con los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE.

Defiende la demanda que los preceptos impugnados infringen el art. 81.1 CE, introduciendo en la ley autonómica de salud medidas restrictivas de derechos fundamentales que constituyen un desarrollo normativo ilegítimo de la legislación estatal.

Tanto el apartado 2 como el primer párrafo del apartado 3 del art. 49 bis de la Ley 16/2010 reproducen literalmente el tenor de los arts. 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, lo que constituye una peligrosa técnica legislativa, determinante de la inconstitucionalidad de dichos apartados.

En todo caso, el apartado 3 del art. 49 bis de la Ley 16/2010 no se limita a una mera reproducción literal del art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, sino que lo desarrolla. Citando de nuevo la STC 148/2021, FJ 5, argumenta que la legislación excepcional del Estado que, amparada en la declaración de uno u otro estado de crisis de los previstos en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, permite imponer restricciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, no tiene que ver con aquella que las comunidades autónomas puedan adoptar una vez finalizado además el estado de alarma en nuestro país. Procede, por tanto, analizar cada una de las medidas restrictivas.

a) Las medidas de control de personas enfermas o que hayan estado en contacto con estas, así como de su entorno inmediato y de las zonas afectadas, que permite imponer el art. 49 bis.3.a), c) y f) al facultar a las autoridades a recluir en su domicilio a la ciudadanía balear, constituyen una verdadera privación de libertad (STC 73/2010, de 18 de octubre, FJ 4). El confinamiento domiciliario supone la obligación de permanecer en el domicilio sin poder abandonarlo, por lo que la ciudadanía pierde su capacidad de situarse espacialmente donde desee, implicando una privación de la capacidad ambulatoria. Cita de nuevo la STC 148/2021, FJ 5.

b) Las medidas de limitación o restricción de la circulación o de la entrada y salida de las zonas afectadas, que se recogen en el apartado 3 f) párrafos segundo y tercero del art. 49 bis suponen una derogación de la libertad de circulación y de la libertad de residencia del art. 19 CE. La libertad de residencia protege la conducta del individuo consistente en elegir libremente su residencia en territorio español, como derecho subjetivo y personal a determinar el lugar o lugares donde desea residir transitoria o permanentemente en España (cita la STC 72/2005, de 4 de abril, FJ 4); presupuesto objetivo de la anterior es la libertad de circulación por lo que, al permitir medidas que nieguen toda libertad de desplazamiento, se está derogando la libertad de residencia.

c) Las «restricciones a las agrupaciones de personas», previstas en el apartado 3 f) párrafo cuarto del art. 49 bis (en realidad, se refiere al párrafo quinto) suponen una efectiva derogación de los derechos fundamentales del art. 21 CE y de los arts. 10.1 y 17 CE. Las reuniones privadas por razones familiares o de amistad constituyen manifestaciones esenciales de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad, de acuerdo con el art. 10.1 CE [cita la STC 148/2021, FJ 5 a)].

d) El apartado 3 b), d), e) y f) quinto párrafo (en realidad se refiere al sexto) del art. 49 bis recoge medidas vulneradoras de los derechos a la integridad física (art. 15 CE), a la libertad (art. 17.1 CE) y a la intimidad personal (art. 18.1 CE). La demanda considera que, prescindiendo del consentimiento del afectado –exigible con arreglo al art. 5 del convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina, hecho en Oviedo el 4 de abril de 1997 y ratificado por España el 23 de julio de 1999– tales medidas permiten que las autoridades sanitarias autonómicas sometan a tratamiento, examen médico, pruebas diagnósticas o profilácticas, a las personas enfermas o con síntomas.

En particular, la vacunación o inmunización obligatoria es una de las medidas profilácticas que, de acuerdo con el apartado 3 e) del art. 49 bis, podrían acordar las autoridades autonómicas.

La aplicación forzosa de vacunas vulnera el derecho fundamental a la integridad física pues la vacuna, en sí misma considerada, es una agresión física que puede llegar a perjudicar la salud del afectado; y como señaló la STC 120/1990, de 27 de junio, FJ 8, el derecho fundamental a la integridad física «resultará afectado cuando se imponga a una persona asistencia médica en contra de su voluntad [...] a no ser que tenga justificación constitucional».

Si bien el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986 permite la adopción por las autoridades autonómicas de las medidas que consideren oportunas para evitar la transmisión de enfermedades, tal medida no puede imponerse ni por decreto-ley ni por ley autonómica, sino necesariamente mediante ley orgánica. Y resulta claramente inconstitucional amparar su adopción en el derecho ordinario de situaciones excepcionales mediante el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica que en materia sanitaria ostenta la comunidad autónoma.

e) Finalmente, el apartado 3 g) del art. 49 bis vulnera el art. 9.3 CE, pues no recoge una enumeración exhaustiva de medidas, lo que lo convierte en una norma en blanco que deja en manos de las autoridades sanitarias autonómicas un margen de discrecionalidad e interpretación intolerable [cita la STC 76/2019, de 22 de mayo, FJ 5 d)].

#### D) Estado de alarma y competencias de las comunidades autónomas.

Del art. 116 CE resulta que la regulación constitucional expresa sobre el estado de alarma se centra en la articulación de los poderes del Gobierno y de las Cortes Generales. La declaración del estado de alarma no excluye que las comunidades autónomas participen en la adopción de las medidas y en la gestión de la crisis, sino que las comunidades autónomas deberán seguir ejerciendo sus competencias ordinarias, pero ponderando necesariamente el objetivo de lucha contra la pandemia.

Ahora bien, apunta la demanda que, como ya denunció el Grupo Parlamentario Vox en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020, el Gobierno, único investido ex *Constitutione* para fijar el estatuto jurídico del estado de alarma, desatendiendo tal función constitucional, pasó a hacer depender la determinación de los efectos del estado de alarma de los presidentes de cada concreta comunidad autónoma o ciudad autónoma. Pues bien, a través del precepto que aquí se recurre, afirman los recurrentes que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, «habiendo finalizado el estado de alarma y no hallándose, por tanto, amparada en esa aquiescencia extraordinaria que el Gobierno le concedió, viene a aprobar sus propios criterios y medidas restrictivas de derechos fundamentales, pero de una manera permanente y estable, [...] contraviniendo el orden competencial».

#### E) Marco normativo de aplicación.

Con apoyo en el dictamen del Consejo de Estado, emitido para el recurso contra la Ley del Parlamento de Galicia 8/2021, y en la STC 148/2021, FJ 8, la demanda argumenta que el Gobierno balear reintroduce las suspensiones/limitaciones de derechos fundamentales establecidos en el estado de alarma, pero fuera de dicho estado de excepcionalidad y con vocación de permanencia y generalidad. La propia exposición de motivos del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2021 reconoce que se introducen en la legislación balear medidas que suponen una suspensión o una intensa restricción de derechos fundamentales análogas a las adoptadas por el Estado al amparo de la legislación excepcional de los estados de crisis, pero sin el amparo constitucional del art. 116 CE, a través de una norma de urgencia y con un carácter de estabilidad y permanencia incompatible con los estados de excepcionalidad constitucional.

Tras recordar el marco normativo al que alude el decreto-ley impugnado (Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, arts. 26 y 28; Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública, art. 54, y Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, arts. 1, 2 y 3), la demanda admite que la comunidad quiera actuar de algún modo ante la pasividad del Gobierno central tras el decaimiento del estado de alarma, pero niega que pueda hacerlo suspendiendo o restringiendo derechos fundamentales fuera de los cauces expresamente previstos en la Constitución.

F) Configuración constitucional y estatutaria de la distribución competencial en materia de sanidad.

Afirma la demanda que para examinar la constitucionalidad del precepto objeto de recurso procede atender también a las competencias estatales que emanan tanto del art. 149.1.1 CE como del art. 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 «[s]anidad exterior» y sobre «[b]ases 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 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 arts. 15, 17, 19, 18 y 21 CE, es una competencia exclusiva del Estado, que no puede abordarse desde una perspectiva puramente territorial.

G) Reproducción de normas estatales por leyes autonómicas.

Es constante la doctrina constitucional que considera que la reproducción o reiteración en leyes autonómicas de preceptos de normas estatales es una técnica legislativa deficiente y peligrosa, generadora de inseguridad jurídica y confusión normativa e inadecuada para el sistema de fuentes del Derecho establecido en la Constitución (cita la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, entre otras). Tras cotejar las medidas que recoge el precepto impugnado del Decreto-ley balear con el tenor de los preceptos orgánicos, concluye la demanda la inconstitucionalidad de la norma autonómica.

El recurso de inconstitucionalidad termina suplicando que se dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad del art. 1.1 del Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, del Gobierno de las Illes Balears, por la nueva redacción que da a los apartados 2 y 3 del nuevo art. 49 bis de la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears.

2. Por providencia de 7 de octubre de 2021 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y 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, través de la ministra de Justicia, así como al Parlamento y al Gobierno de las Illes Balears, 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 21 de octubre de 2021, 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 LOTC.

4. Mediante escrito registrado en este tribunal el 22 de octubre de 2021, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El día 29 de octubre de 2021, el abogado del Estado se personó en el procedimiento, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, solicitando la prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más.

6. Por diligencia de ordenación de 2 de noviembre de 2021, se tuvo por personado al abogado del Estado, en nombre del Gobierno, y se acordó prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

7. Por escrito presentado el 10 de noviembre de 2021, el presidente del Parlamento de las Illes Balears se personó en el procedimiento, en representación de la Cámara, y formuló alegaciones, solicitando la terminación del proceso de inconstitucionalidad por desaparición sobrevenida de su objeto.

a) El escrito comienza afirmando que para enjuiciar la constitucionalidad del Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, hay que tener en cuenta que el mismo se dicta en el contexto de la pandemia mundial de la covid-19. En concreto señala que la norma se aprobó en el momento justo de finalización del segundo estado de alarma aprobado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que fue prorrogado por seis meses por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, y cuya duración se extendía hasta el día 9 de mayo de 2021. En esta coyuntura, se optó por la figura del decreto-ley porque aseguraba que, justo después de la finalización del segundo estado de alarma, se dispusiera de una norma jurídica que amparara y diera cobertura legal a las acciones preventivas y de contención que se habían dictado bajo el segundo estado de alarma.

En particular, hace referencia a la legislación sanitaria estatal (la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública; los arts. 26 y 28 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, y el art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública), y añade que la previsión legal del art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986 «genérica, amplísima y de carácter generalista necesitaba de una concreción por parte de las autoridades competentes para hacer frente de forma real y efectiva a los contagios masivos de la pandemia de la covid-19».

Afirma también que hay que tener en cuenta que estamos ante un contexto sanitario excepcional, imprevisible y nuevo. En concreto, sostiene que «por primera vez en nuestra democracia», el Tribunal Constitucional debe valorar la conjugación de lo que se entiende por desarrollo de los derechos fundamentales en juego (derecho a la integridad física, derecho a la intimidad personal, libertad de circulación y residencia y derecho de reunión) con el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE), cuando la salud tiene una dimensión colectiva y también individual, por afectar al derecho a la vida (art. 15 CE). Este marco inédito, desconocido y excepcional de crisis sanitaria debería presidir cualquier decisión del Tribunal Constitucional.

b) Acto seguido se refiere a la tramitación parlamentaria. Señala que el Decreto-ley 5/2021 fue convalidado por el Parlamento de las Illes Balears, conforme a lo previsto en los arts. 49 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB), aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, y 157 del Reglamento de la Cámara, aprobado por el Pleno el 19 de marzo de 2019, recibiendo veintinueve votos a favor de la convalidación, dieciocho en contra y tres abstenciones, y que se acordó su tramitación

como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia con cincuenta y cuatro votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención.

También destaca que, durante la tramitación parlamentaria, el proyecto de ley fue objeto de modificaciones. Expone que entre la convalidación del Decreto-ley 5/2021 y la aprobación del proyecto de ley se sucedieron una serie de decisiones relevantes. Hace referencia a la sentencia 719/2021, de 24 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, sobre las restricciones de los vuelos entre las Islas Canarias (ECLI:ES:TS:2021:2178); a la sentencia 788/2021, de 3 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, sobre determinadas restricciones sanitarias adoptadas en las Illes Balears (ECLI:ES:TS:2021:2176), y al ATC 74/2021, de 20 de julio, que mantuvo parcialmente la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1975-2021, interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Galicia 8/2021, de 25 de febrero.

En particular, hace alusión al acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, de 31 de agosto de 2021, en el que se dieron por resueltas las discrepancias existentes entre ambas administraciones en relación con el Decreto-ley 5/2021, accediendo el Gobierno autonómico a promover una iniciativa legislativa para dar una nueva redacción al art. 49 bis 3 e) de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 16/2010. Esta nueva redacción se incorporó durante la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

Finalmente, se aprobó la Ley del Parlamento de las Illes Balears 2/2021, de 8 de noviembre, por la que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la covid-19, en la que se introdujo la nueva redacción del art. 49 bis.3 e) de la Ley 16/2010, tal y como se había acordado, y cuya disposición derogatoria única estableció: «Se derogan todas las normas de rango igual o inferior a esta ley que la contradigan o se opongan a ella y, concretamente, el Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la covid-19».

c) Al hilo de esto último, se indica que la derogación expresa del Decreto-ley 5/2021 comporta la extinción del recurso de inconstitucionalidad por pérdida sobrevinida de objeto. En este sentido, cita la doctrina constitucional sobre esta causa de terminación excepcional de los procesos constitucionales en relación con los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra decretos-leyes (SSTC 216/2012, de 14 de noviembre, FJ 2, y 96/2014, de 12 de junio, FJ 2, y AATC 171/2015, de 20 de octubre, y 121/2016, de 7 de junio).

A la luz de esta jurisprudencia constitucional, señala que el recurso de inconstitucionalidad no plantea una controversia de naturaleza competencial, sino que lo que plantea es si el decreto-ley constituye un instrumento jurídico adecuado para regular las medidas de contención de la pandemia en cuanto que incidan sobre derechos fundamentales. Por lo tanto, se opone a la pervivencia del objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con la concurrencia de «una cuestión competencial subyacente».

En todo caso, acerca de dicha cuestión competencial, afirma que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ostenta competencia exclusiva sobre sanidad interior (art. 30.48 EAIB) y que cuenta con habilitación legislativa estatal en materia sanitaria recogida en el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, los arts. 26 y 28 de la Ley 14/1986 y el art. 54 de la Ley 33/2011.

Sostiene también que tanto el dictamen del Consejo de Estado 213/2021 como las SSTS 719/2021, de 24 de mayo, y 788/2021, de 3 de junio, dan a entender que las

comunidades autónomas pueden legislar sobre los extremos que se impugnan, en el sentido de que ostentan competencia plena para su regulación.

Por ello, concluye afirmando que procede la aplicación de la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre la terminación del proceso por pérdida sobrevenida de objeto, sin que concurra la circunstancia excepcional de la cuestión competencial.

8. Mediante escrito registrado el 11 de noviembre de 2021, el abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se personó en el procedimiento, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de las Illes Balears, y formuló alegaciones, interesando la extinción del recurso de inconstitucionalidad por pérdida sobrevenida de objeto o, subsidiariamente, su desestimación.

A) En primer lugar, se solicita la terminación del proceso por carencia sobrevenida de objeto. En este sentido se alega que en virtud de la disposición derogatoria única de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 2/2021, 8 de noviembre, se ha producido la definitiva derogación expresa del completo contenido del Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, quedando eliminado del mundo jurídico. Esta circunstancia determina la pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad.

Cita jurisprudencia constitucional sobre esta causa de extinción del proceso tanto en general (SSTC 150/1990, de 4 de octubre; 182/1992, de 16 de noviembre, y 136/2011, de 13 de septiembre) como en referencia a los supuestos de recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra decretos-leyes. Respecto de estos últimos, con cita de la STC 68/2007, de 28 de marzo, explica que el análisis que ha de hacerse se debe limitar a la licitud o ilicitud constitucional del uso del decreto-ley, sin extenderse sobre los demás motivos de inconstitucionalidad material alegados por los recurrentes.

En este sentido, el abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears razona que, dado que el recurso de inconstitucionalidad no cuestiona la concurrencia del presupuesto habilitante de la situación de extraordinaria y urgente necesidad ni tampoco la conexión de sentido entre dicha situación excepcional y las medidas adoptadas, procede declarar la pérdida de objeto del procedimiento. Añade también que tras la derogación no existe ninguna posibilidad de ultraactividad de la regulación derogada.

En consecuencia, no concurre ninguna circunstancia que impida la aplicación al caso de la regla general que conduce a declarar la terminación del proceso constitucional por desaparición sobrevenida de su objeto (SSTC 214/2014, de 18 de diciembre; 237/2015, de 19 de noviembre, y 270/2015, de 17 de diciembre), pues carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento sin ultraactividad.

B) Acto seguido, se expone el contexto en el que se aprobó el Decreto-ley 5/2021, objeto de impugnación. El escrito incide en que la inminente llegada del fin del estado de alarma aconsejaba tener una regulación en la legislación autonómica sobre las medidas de intervención administrativa de mayor concreción que la existente hasta el momento. Se perseguía contar con la previsibilidad normativa suficiente para que, en el marco de la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, se pudiera dar respuesta adecuada a la situación epidemiológica o asistencial originada por el virus del SARS-CoV-2 cuando fuera imprescindible.

C) Tras citar el precepto recurrido y enumerar los motivos de impugnación alegados en el recurso de inconstitucionalidad, plantea su oposición al mismo sobre la base de las siguientes consideraciones.

a) En primer lugar, se parte de que la crisis sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 y la enfermedad provocada por el mismo (la covid-19) constituyen una emergencia de salud pública a nivel mundial. Por esta razón se afirma que el enjuiciamiento constitucional ha de hacerse partiendo del principio de precaución (ATC 40/2020, de 30 de abril) al examinar las medidas sanitarias adoptadas en este contexto.



b) En conexión con el principio de precaución, trae a colación la máxima *salus populi suprema lex esto*. A su juicio, este principio del derecho público romano adquiere plena virtualidad en el ámbito de una crisis sanitaria, al objeto de evitar las graves consecuencias que se han venido padeciendo (muertes, hospitalizaciones masivas, colapso sanitario, etc.) en una situación de evidente e innegable peligro para la vida y la salud pública que han puesto en peligro la vida, la salud pública y el bienestar de la comunidad en términos de bien común. En consecuencia, ese ha de ser el interés que ha de prevalecer y esa máxima ha de presidir la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad.

c) A continuación se refiere a los límites materiales de los decretos-leyes, exponiendo que la noción de «afectación» debe considerarse con el alcance restrictivo que le atribuye la jurisprudencia constitucional (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, y 134/2021, de 24 de junio, FJ 4). De manera que se infiere que las medidas de urgencia que se incardinan en el decreto-ley impugnado no alteran el régimen general ni los elementos esenciales de los derechos, deberes y libertades del título I de la Constitución Española y, por lo tanto, a la hora de examinar si se han podido rebasar o no esos límites constitucionales, habrá de tenerse en cuenta cuál es la naturaleza y verdadero alcance de la regulación a examinar y sus condiciones de aplicación y efectividad.

Así, afirma que las medidas sanitarias contenidas en los apartados 2 y 3 del art. 49 bis de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 16/2010 se asientan sobre los siguientes fundamentos:

(i) En el ordenamiento jurídico español las epidemias pueden abordarse tanto con la declaración del estado de alarma decretado por el Gobierno del Estado (art. 116 CE y Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio) como mediante las potestades ordinarias atribuidas a las autoridades sanitarias competentes (Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública, y las leyes autonómicas que resulten de aplicación al ámbito territorial concernido).

(ii) La declaración del estado de alarma no impide que las autoridades sanitarias de cada administración con competencias puedan acordar, al amparo de la legislación sanitaria, otras medidas distintas de las acordadas por el Gobierno en dicha declaración. Avala esta tesis el art. 12 de la Ley Orgánica 4/1981.

(iii) Al amparo de la legislación sanitaria, las autoridades sanitarias autonómicas han ido acordando medidas de prevención y control de la pandemia, que pueden implicar limitaciones de derechos fundamentales y que vienen motivadas por la protección de los derechos a la vida y la integridad física y a la protección de la salud (arts. 15 y 43 CE).

(iv) Se trata de medidas que no son privativas de derechos fundamentales, ni los suprimen, ni niegan su existencia, ni modifican su contenido, sino que modifican durante un tiempo determinado y en unas circunstancias algunas condiciones de su ejercicio, de manera proporcionada y adecuada al fin buscado.

(v) El presupuesto legal habilitante es el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, que permite adoptar medidas tanto respecto de enfermos o individuos concretos, como de alcance general. Además, dado que resulta prácticamente imposible conocer de antemano cuál será la situación excepcional que acaezca y predeterminar los medios necesarios para enfrentarla, es razonable que el legislador haya conferido una habilitación genérica y unos amplios poderes de actuación a la administración, con un también amplio margen de apreciación. Esta falta de concreción legal ha de ser suplida por la explícita motivación de las resoluciones que se adopten, de forma que se justifique su proporcionalidad y adecuación a los hechos.

(vi) Por otra parte, hace referencia a la necesidad de autorización o ratificación judicial de las medidas, como una garantía derivada del art. 117.4 CE. De donde concluye que las medidas incluidas en los apartados 2 y 3 del art. 49 bis de la Ley 16/2010, en la redacción dada por el art. 1.1 del Decreto-ley 5/2021, de 7 de marzo, no contienen *per se* limitaciones esenciales al ejercicio de los derechos fundamentales

pues estas medidas «carecerían [...] de toda efectividad [...] si no fueran autorizadas por resolución judicial dictada al efecto [...] sin olvidar, en ningún momento, que la finalidad de esas medidas sanitarias positivadas y concretadas para su inclusión en una norma de rango legal que las sistematizara y regulara el procedimiento para su adopción, no es la de afectar al ejercicio de los derechos fundamentales sino, precisamente, salvaguardar bienes o valores constitucionales con el fin de hacer frente a una pandemia».

Por lo tanto, atendida la imposibilidad de afectación directa de derechos fundamentales por causa de la regulación de medidas sanitarias que se deriva del Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, ningún obstáculo existe para que puedan adoptarse mediante Decreto-ley.

9. Por escrito presentado el 12 de noviembre de 2021, el abogado del Estado comunicó su intención de no formular alegaciones y que su personación lo era exclusivamente a los efectos de que en su día se le notificasen las resoluciones que se dictaran en el procedimiento.

10. Por diligencia del secretario de justicia del Pleno de 15 de noviembre de 2021, se declaró el proceso concluso y pendiente para deliberación y votación de la sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

11. Mediante providencia de 19 de noviembre de 2024, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad núm. 5403-2021, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, tiene por objeto el art. 1.1 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la covid-19, en relación con la redacción que da a los apartados 2 y 3 del nuevo art. 49 bis de la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears.

Los apartados 2 y 3 del art. 49 bis de la Ley 16/2010, en la redacción impugnada, dada por el Decreto-ley 5/2021, establecían:

«2. Así mismo, y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, con el fin de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, las autoridades sanitarias autonómicas, dentro del ámbito de sus competencias, cuando lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad, pueden adoptar medidas preventivas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o de un grupo de personas o por las condiciones sanitarias en las que se realice una actividad.

3. Para controlar las enfermedades transmisibles, además de realizar las acciones preventivas generales y de la posible adopción de las medidas preventivas previstas en los apartados anteriores, pueden adoptar las medidas oportunas para el control de las personas enfermas, de las personas que estén o hayan estado en contacto con estas y del ambiente inmediato, así como las que se estimen necesarias en caso de riesgo de

carácter transmisible. En particular, se pueden adoptar las siguientes medidas preventivas:

a) Medidas de control de las personas enfermas, cuando sea procedente, como el aislamiento en el domicilio, el internamiento en un centro hospitalario o el aislamiento o internamiento en otro lugar adecuado para esta finalidad.

b) Sometimiento de las personas enfermas a tratamiento adecuado.

c) Medidas de control de las personas que estén o hayan estado en contacto con las personas enfermas, como el sometimiento a una cuarentena en el domicilio o en otro lugar adecuado para esta finalidad. A tal efecto, se entiende por cuarentena la restricción de las actividades y la separación, de las otras personas que no están enfermas, de una persona respecto a la que pueda tenerse razonablemente la sospecha de que haya estado o haya podido estar expuesta a un riesgo para la salud pública y sea una posible fuente de propagación adicional de enfermedades, de acuerdo con los principios científicos, las pruebas científicas o la información disponible.

d) Sometimiento a observación o a medidas de vigilancia del estado de salud, a examen médico o a pruebas diagnósticas de personas que presenten síntomas compatibles con la enfermedad transmisible de que se trate o de personas respecto a las que existan otros indicios objetivos que puedan suponer un riesgo de transmisión de la enfermedad. La observación, el examen o las pruebas serán lo menos intrusivos o invasivos posible para permitir conseguir el objetivo de salud pública consistente en prevenir o contener la propagación de la enfermedad.

e) Sometimiento a medidas profilácticas de prevención de la enfermedad, incluida la vacunación para determinados colectivos o la inmunización, con información, en todo caso, de los posibles riesgos relacionados con la adopción o la no adopción de estas medidas.

f) Medidas de control del entorno inmediato de las personas enfermas o de las personas que estén o hayan estado en contacto con estas, así como de las zonas afectadas. A tal efecto, se entiende por zona afectada aquellos lugares geográficos en los que sean necesarias medidas sanitarias de control de la propagación de la enfermedad. La determinación de la zona afectada se efectuará de acuerdo con los principios de precaución y proporcionalidad, procurando, siempre que resulte posible y eficaz, actuar lo antes posible o con más intensidad o medida sobre las zonas concretas en las que se produzca la mayor afección, para evitar perjuicios innecesarios al resto de la población. Entre otras, estas medidas podrán consistir en:

– Medidas que comporten la limitación o la restricción de la circulación o la movilidad de las personas dentro de la zona o la isla o las islas afectadas o en determinados lugares y espacios dentro de esta zona o en determinadas franjas horarias.

– Medidas de control de la salida de la zona o la isla o las islas afectadas o de entrada en estas, incluido el establecimiento de pruebas diagnósticas previas o posteriores.

– Medidas de control de las tarifas y los precios máximos que deben aplicar los centros, los servicios y los establecimientos sanitarios y sociosanitarios, públicos y privados, para la realización de las pruebas diagnósticas.

– Restricciones a las agrupaciones de personas, incluidas las reuniones privadas entre no convivientes, especialmente en los lugares y los espacios o con ocasión del desarrollo de actividades que comporten un mayor riesgo de propagación de la enfermedad; todo ello sin perjuicio de las competencias estatales en relación con las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones realizadas en ejercicio del derecho fundamental regulado en el artículo 21 de la Constitución española.

– Medidas de cribado consistentes en la realización de pruebas diagnósticas de determinados sectores o grupos de la población particularmente afectados o vulnerables.

Las restricciones a los desplazamientos y a las agrupaciones de personas enumeradas anteriormente nunca pueden ser absolutas, tienen que expresarse con

claridad y precisión los desplazamientos y las agrupaciones que se restringen, y deben actuar con preferencia sobre los desplazamientos y las agrupaciones por razones meramente recreativas y de ocio. Se deben admitir, en todo caso, los desplazamientos y las agrupaciones que se realicen por motivos esenciales o justificados compatibles con la protección de la salud, sin perjuicio, si procede, de los controles o las medidas de prevención adicionales que se puedan establecer.

g) Las otras medidas sanitarias justificadas y necesarias que, de acuerdo con los riesgos y las circunstancias en cada caso concurrentes, se estimen adecuadas para impedir o controlar la propagación de la enfermedad, en función del estado de la ciencia y del conocimiento existente en cada momento, siempre con sujeción a los criterios y a los principios establecidos en esta ley y, en particular, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Estas medidas pueden ser las siguientes:

- Medidas de salud pública:
  - Consejos generales de salud pública.
  - Identificación de contactos.
  - Pruebas diagnósticas a todas las personas que presenten síntomas.
  - Pruebas de cribado colectivas.
  - Aislamiento y cuarentena a las personas afectadas.
  - Limitaciones de desplazamientos territoriales que protejan del riesgo de transmisión y limitación de desplazamientos personales, manteniendo en todos los niveles de alerta los desplazamientos esenciales, siempre que se realicen de forma individual o con la unidad de convivencia y con todas las medidas de precaución higiénicas y de distanciamiento. Se incluye la limitación en horario nocturno.
    - Limitación del número de personas que se puede reunir, tanto en espacios públicos como privados.
    - Coordinación sobre la estrategia, las directrices y los planes de escalada del tipo de asistencia sanitaria en atención primaria, hospitalaria y servicios sociales.
    - Restricciones de visitas en las instalaciones residenciales.
    - Regulación de la situación de los espacios de trabajo en condiciones de espacio y medidas de higiene.
    - Control de apertura del comercio (aforo, cita previa u otras modalidades) de espacios de trabajo.
    - Priorización de gestión de horarios para promover y garantizar la conciliación familiar.
    - Regulación de las condiciones de apertura, afluencia, personales, materiales y temporales de los centros educativos y de ocio y tiempo libre.
    - Regulación del aforo en establecimientos de restauración y hoteleros, atendiendo a condiciones de espacio y medidas de higiene (mascarilla, lavado de manos) y regulación de las condiciones de apertura materiales y temporales.
    - Regulación de las actividades deportivas tanto profesionales y federadas como no profesionales atendiendo al tipo de deporte, los aforos y el uso de las instalaciones.
    - Otras de naturaleza análoga que resulten necesarias para la lucha contra la pandemia o la epidemia.

La adopción de estas medidas tiene por objeto garantizar el control de contagios y proteger la salud de las personas, y adecuarse al principio de proporcionalidad. A estos efectos, requiere la emisión de un informe por parte de la Dirección General de Salud Pública que acredite la situación de riesgo de contagio, la situación de control de la pandemia o la epidemia, la suficiencia de las medidas, y la propuesta de las medidas que se deben adoptar.

El acuerdo que establezca las medidas tiene que indicar su duración, que en principio no debe ser superior a quince días, excepto que se justifique la necesidad de establecer un plazo superior, sin perjuicio de que se pueda producir la prórroga, justificando el mantenimiento de las condiciones que determinaron su adopción.

El establecimiento de dichas medidas se debe realizar teniendo en cuenta siempre la menor afectación a los derechos de las personas, y, siempre que sea posible, se deben ajustar territorialmente al mínimo ámbito necesario para asegurar su efectividad.»

El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en los siguientes motivos, expuestos en detalle en los antecedentes: (i) infracción de los arts. 86.1 y 53.1 CE, en relación con los límites materiales de los decretos-leyes por afectar, en el sentido constitucional del término, los preceptos impugnados al contenido esencial de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15 (derecho a la integridad física), 17.1 (libertad personal), 18.1 (derecho a la intimidad personal), 19 (libertades de circulación y de residencia) y 21 (derecho de reunión) CE; (ii) infracción de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE); (iii) infracción del art. 116 CE por regular medidas que suponen una suspensión o una intensa restricción de derechos fundamentales, propias de la legislación excepcional de los estados de crisis, sin amparo constitucional; (iv) vulneración de las competencias estatales reconocidas en el art. 149.1.1 y 16 CE; y (v) indebida reproducción de normas estatales por la ley autonómica.

De contrario, el Parlamento de las Illes Balears ha solicitado la terminación del proceso por pérdida sobrevenida de objeto, al haber sido derogado íntegramente el Decreto-ley 5/2021 por la disposición derogatoria única de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 2/2021, de 8 de noviembre, por la que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la covid-19.

Por su parte, el Gobierno de las Illes Balears ha interesado también la terminación del proceso por desaparición sobrevenida de su objeto y, subsidiariamente, la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por las razones que se han recogido más extensamente en el relato de antecedentes de esta resolución.

## 2. Consideraciones previas.

a) Con carácter previo a abordar el enjuiciamiento de cada uno de los motivos de impugnación invocados en el recurso de inconstitucionalidad, debemos pronunciarnos sobre la subsistencia del presente proceso constitucional, tal y como nos han solicitado el Parlamento y el Gobierno de las Illes Balears en sus respectivos escritos de alegaciones. En este sentido, resulta preciso determinar qué incidencia tiene sobre el objeto del recurso que nos ocupa la modificación operada por la Ley 2/2021.

La Ley 2/2021, en vigor desde el 9 de noviembre de 2021, es el resultado de la tramitación parlamentaria del Decreto-ley 5/2021 del Gobierno de las Illes Balears como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, tras su convalidación por el Parlamento de las Illes Balears. La disposición derogatoria única de la Ley 2/2021 estableció que: «Se derogan todas las normas de rango igual o inferior a esta ley que la contradigan o se opongan a ella y, concretamente, el Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la covid-19». La Ley 2/2021 no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad.

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, tres de las cuales resultan de interés en relación con el presente recurso de inconstitucionalidad.

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 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).

En aplicación de la referida doctrina constitucional, estamos en disposición de afirmar que, a pesar de la derogación del Decreto-ley 5/2021 por la Ley 2/2021, subsiste el objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a las siguientes tachas de inconstitucionalidad: (i) la vulneración del art. 86.1 CE, en relación con los límites materiales en la aprobación de decretos-leyes, y (ii) la infracción del art. 81.1 CE, en lo que atañe a la reserva de ley orgánica.

Tampoco ha perdido objeto la denuncia de carácter competencial deducida en el presente recurso de inconstitucionalidad en relación con la pretendida invasión de las competencias estatales previstas en los arts. 149.1.1 y 149.1.16 CE. Con la salvedad de la modificación operada en el art. 49 bis.3 e) de la Ley 16/2010 por la Ley 2/2021, la nueva redacción del precepto impugnado se mantiene prácticamente idéntica en la nueva ley con respecto a su redacción originaria, dada por el Decreto-ley 5/2021, objeto

de impugnación. Por lo tanto, la controversia de índole competencial se mantiene inalterada en los términos en los que fue planteada en el recurso de inconstitucionalidad. Esta consideración se ha de hacer extensiva a la denuncia de la indebida reproducción de normas estatales por el decreto-ley autonómico, que también participa del carácter de impugnación de naturaleza competencial.

A lo anterior ha de añadirse que tampoco ha lugar a apreciar la carencia sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a la queja relativa a la infracción del art. 116 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. Por las mismas razones que han llevado a este tribunal a no declarar la pérdida de objeto en los supuestos de denuncias de infracciones de los arts. 86.1 y 81.1 CE, antes referidos, cabe aquí considerar que la derogación del Decreto-ley 5/2021 no hace desaparecer el interés constitucional en resolver la posible vulneración de los límites que la Constitución establece para la regulación propia de los estados excepcionales (arts. 55 y 116 CE), pues el pronunciamiento que con esta alegación se insta de este tribunal viene referido, como en aquellos otros casos, a «la necesidad de velar por el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa constitucionalmente establecido» (STC 67/2024, FJ 2).

Por lo expuesto, tan solo ha perdido objeto la impugnación de art. 49 bis.3 g), en relación con la pretendida infracción por el mismo del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) pues, por más que se invoque sistemáticamente dentro del apartado de la demanda relativo a la infracción de la reserva de ley orgánica, en realidad constituye un motivo de impugnación de carácter sustantivo que ni guarda relación con dicha pretendida infracción constitucional ni resulta reconducible a ninguna de las excepciones a la regla general admitidas por nuestra jurisprudencia que acabamos de mencionar. Hecha esta salvedad, en todo lo demás no ha lugar a declarar la desaparición sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

b) Por otra parte, en lo que se refiere al orden de examen de las diferentes tachas de inconstitucionalidad que se formulan en la demanda, debemos recordar que corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto, determinar el orden del examen de las quejas planteadas [SSTC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b), y 146/2023, de 26 de octubre, FJ 2].

Así las cosas, analizaremos los motivos de impugnación en los que se fundamenta el recurso de inconstitucionalidad sucesivamente, siguiendo el mismo orden que propone la demanda, salvo que la eventual estimación de alguna de las quejas haga innecesario pronunciarse sobre las restantes.

3. Infracción del art. 86.1 CE en relación con los límites materiales del decreto-ley autonómico.

A) En el primero de sus motivos de impugnación, los diputados recurrentes denuncian el uso indebido por parte del Gobierno de las Illes Balears del instrumento normativo del decreto-ley. Cumple precisar que la queja se refiere únicamente al incumplimiento por parte del legislador de urgencia balear de los límites materiales del decreto-ley puesto que, como indica expresamente la demanda, «no se discute la concurrencia del presupuesto [...] habilitante, es decir, la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad, ni tampoco la conexión de sentido entre la situación excepcional que se define y las medidas que se adoptan para conseguir el objetivo que se persigue».

A juicio de los demandantes, la regulación contenida en el precepto impugnado afecta, en el sentido constitucional del término, al contenido esencial de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15 (derecho a la integridad física), 17.1 (libertad personal), 18.1 (derecho a la intimidad personal), 19 (libertades de circulación y de residencia) y 21 (derecho de reunión) CE.

B) Antes de examinar la cuestión de fondo resulta preciso delimitar lo que haya de constituir el objeto de nuestro enjuiciamiento. Ello se debe a que el recurso de inconstitucionalidad dirige la impugnación contra los apartados 2 y 3 del art. 49 bis de la

Ley 16/2010, en la redacción dada por el Decreto-ley 5/2021, en su conjunto, y, aunque no indica expresamente a qué subapartados concretos se refieren cada una de las quejas, de la lectura de la demanda se desprende que la afectación de derechos fundamentales que se denuncia no se refiere a todas y cada una de las medidas contenidas en los apartados 2 y 3 del art. 49 bis sino solamente a una parte – considerable, eso sí– de aquellas.

En efecto, esta tacha de inconstitucionalidad va dirigida contra las «medidas limitativas respecto de las personas enfermas, de las personas que estén o hayan estado en contacto con estas y del ambiente inmediato», de suerte que cabe entender que la impugnación tiene por objeto las medidas reguladas en el art. 49 bis.3. De todo el amplísimo abanico de medidas sanitarias que regula el precepto impugnado, el razonamiento de la demanda solo se centra en las siguientes:

a) Las medidas de internamiento y aislamiento, respecto de las cuales se afirma que constituyen «una afeción a la libertad personal del artículo 17.1 CE». Esta alegación ha de entenderse referida a las letras a) («Medidas de control de las personas enfermas, cuando sea procedente, como el aislamiento en el domicilio, el internamiento en un centro hospitalario o el aislamiento o internamiento en otro lugar adecuado para esta finalidad») y c) («Medidas de control de las personas que estén o hayan estado en contacto con las personas enfermas, como el sometimiento a una cuarentena en el domicilio o en otro lugar adecuado para esta finalidad. A tal efecto, se entiende por cuarentena la restricción de las actividades y la separación, de las otras personas que no están enfermas, de una persona respecto a la que pueda tenerse razonablemente la sospecha de que haya estado o haya podido estar expuesta a un riesgo para la salud pública y sea una posible fuente de propagación adicional de enfermedades, de acuerdo con los principios científicos, las pruebas científicas o la información disponible») del art. 49 bis.3. También se han de conectar estas alegaciones con las medidas de salud pública previstas en el listado del art. 49 bis.3 g), que se refieren a: (i) «Aislamiento y cuarentena a las personas afectadas»; y (ii) «Limitaciones de desplazamientos territoriales que protejan del riesgo de transmisión y limitación de desplazamientos personales, manteniendo en todos los niveles de alerta los desplazamientos esenciales, siempre que se realicen de forma individual o con la unidad de convivencia y con todas las medidas de precaución higiénicas y de distanciamiento. Se incluye la limitación en horario nocturno».

b) Las medidas preventivas de control que comportan restricciones o limitaciones a la circulación y movilidad de las personas que, afirman, «suponen sin duda delimitar el contorno y alcance de los límites impuestos al ejercicio» del derecho a la libertad de circulación del art. 19 CE. Estas impugnaciones han de considerarse referidas a los dos párrafos segundo y tercero del art. 49 bis.3 f), cuando contemplan: (i) «Medidas que comporten la limitación o la restricción de la circulación o la movilidad de las personas dentro de la zona o la isla o las islas afectadas o en determinados lugares y espacios dentro de esta zona o en determinadas franjas horarias»; y (ii) «Medidas de control de la salida de la zona o la isla o las islas afectadas o de entrada en estas, incluido el establecimiento de pruebas diagnósticas previas o posteriores».

c) Las restricciones para celebrar reuniones privadas que, según se afirma en la demanda, «en tanto inciden en el contenido esencial del derecho de reunión constitucionalmente garantizado, vulneran el art. 86.1 CE». Esta impugnación ha de ponerse en relación con la previsión contenida en el quinto párrafo del art. 49 bis.3 f): «Restricciones a las agrupaciones de personas, incluidas las reuniones privadas entre no convivientes, especialmente en los lugares y los espacios o con ocasión del desarrollo de actividades que comporten un mayor riesgo de propagación de la enfermedad; todo ello sin perjuicio de las competencias estatales en relación con las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones realizadas en ejercicio del derecho fundamental regulado en el artículo 21 de la Constitución española». E igualmente debe entenderse dirigida la impugnación contra la medida de salud pública



prevista en el art. 49 bis.3 g): «Limitación del número de personas que se puede reunir, tanto en espacios públicos como privados».

d) Por su parte, la afectación del derecho a la integridad física (art. 15 CE) y del derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE), en relación con la noción de vida privada (art. 8 CEDH) se denuncia en relación con «las medidas profilácticas –entre ellas, la vacunación obligatoria– que pueden acordar las autoridades autonómicas al amparo del art. 49 bis apartado 3 e)». En este caso, sin ningún género de dudas, el recurso se dirige exclusivamente contra el art. 49 bis.3 e).

Por lo tanto, el objeto del recurso, en lo que se refiere a la infracción de los límites materiales de los decretos-leyes, ha de quedar restringido a los apartados que acabamos de indicar. En cuanto al resto del contenido del precepto impugnado ha de quedar excluido de nuestro enjuiciamiento por no haber cumplido la demanda con la carga argumental que le incumbe ya que, como reiteramos en STC 76/2024, de 8 de mayo, FJ 2 b) (i), con cita de las SSTC 87/2017, de 4 de julio, FJ 2, y 68/2021, de 18 de marzo, FJ 2 B), «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)]».

C) Una vez delimitado el objeto de enjuiciamiento, 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 y que, en relación con los decretos-leyes autonómicos, contempla también, en lo que aquí interesa, el art. 49.1 EAIB.

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, pues la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, sostuvo que «la cláusula restrictiva del art. 86.1 de la 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, de 28 de octubre, FJ 8; 329/2005, de 15 de diciembre, 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).

D) A partir de estas premisas estamos ya en disposición de examinar si los preceptos enjuiciados «afectan», 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, tal y como sostienen los diputados recurrentes.

A la hora de examinar esta cuestión, este tribunal no puede dejar de tener en cuenta que los apartados aquí impugnados tienen una redacción casi idéntica a los apartados del art. 38.2 b) de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, en la redacción dada por la Ley 8/2021, de 25 de febrero, que fueron declarados inconstitucionales y nulos por la STC 136/2024, de 5 de noviembre.

En el fundamento jurídico 5.3 A) de dicha sentencia, este tribunal consideró que la regulación gallega constituía una afectación a derechos fundamentales, por las siguientes razones:

a) En relación con el derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) y a la libertad de circulación (art. 19 CE), afirmamos que «las medidas de “aislamiento de personas enfermas”, “aislamiento en domicilio”, “internamiento en centro hospitalario” o “internamiento en otro lugar adecuado para tal fin” [...], pueden implicar, en supuestos de riesgo de transmisión de enfermedades contagiosas especialmente graves, una privación radical de la capacidad de autodeterminación de movimientos de la persona, lo que determina que dichas medidas tengan incidencia potencial en la libertad personal del art. 17 CE. Lo mismo puede llegar a ocurrir con las cuarentenas en domicilio u otro lugar adecuado [...], en cuanto, de acuerdo con la propia definición legal que se da de ellas, pueden llegar, en casos extremos, a la completa privación de la posibilidad de autodeterminación de movimientos. En cambio, todas estas medidas afectarán únicamente a la libertad de circulación (art. 19 CE) cuando, por su contenido, delimiten los supuestos concretos de restricción de movilidad, salvaguardando de modo suficiente la capacidad de autodeterminación deambulatoria de las personas afectadas» [FJ 5.3 A) a)].

También explicamos entonces que «las medidas relativas a la entrada y salida en “zonas afectadas” por el riesgo de propagación de una enfermedad transmisible [...] implican, por concepto, un margen de libertad deambulatoria compatible con el art. 17 CE, de modo que puede considerarse que afectan exclusivamente a la libertad de circulación del art. 19 CE» [FJ 5.3 A) a)].

b) En relación con el derecho de reunión (art. 21 CE), sostuvimos que «las limitaciones de reuniones privadas entre no convivientes [...] afectan, de acuerdo con la doctrina de este tribunal, a dicho derecho fundamental, si bien solo al contenido garantizado en el apartado 1 del precepto y ello en conexión directa con el derecho a la intimidad personal y familiar reconocido en el art 18.1 CE.

En efecto, hemos de recordar que, según remarca la STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 7, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado 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]. Por esta razón, en la STC 148/2021 se declaró que este ámbito ha de considerarse “constitucionalmente protegido por el juego combinado de los arts. 21.1 y 18 CE”, FJ 5 a). Estos derechos fundamentales resultan, por ello, afectados por la medida indicada, en cuanto esta limita la posibilidad de mantener reuniones privadas con no convivientes.

En cambio, no hay afectación, en la regulación examinada, del apartado 2 del art. 21 CE, relativo a las reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público, pues el precepto impugnado contiene una cláusula expresa que salvaguarda la posibilidad de que tales reuniones y manifestaciones puedan desarrollarse de acuerdo con el régimen

general previsto en su ley orgánica reguladora (Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión). Queda, pues, abierta la posibilidad de dirigir “comunicación previa a la autoridad” para el ejercicio del derecho de reunión del art. 21.2 CE, de modo que en cada supuesto habría de ser “la autoridad gubernativa competente la que pudiera establecer restricciones, modificaciones o incluso prohibir su ejercicio” (STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 7)» [FJ 5.3 A) b)].

c) En relación con el sometimiento a «medidas profilácticas de prevención de la enfermedad, incluida la vacunación o inmunización», este tribunal estimó que las mismas «afectan, con carácter general y sin necesidad de que conlleven riesgos especiales para la salud, al derecho a la integridad personal del art. 15 CE en su “dimensión positiva”, que implica, de acuerdo con nuestra doctrina, “una facultad de oposición a la asistencia médica, en ejercicio de un derecho de autodeterminación que tiene por objeto el propio sustrato corporal, como distinto del derecho a la salud o a la vida” (SSTC 154/2002, de 18 de julio, FJ 9, y 38/2023, de 20 de abril, FJ 4)» [FJ 5.3 A) c)].

Además, en la referida sentencia sostuvimos que aquellas medidas no solamente afectaban a derechos fundamentales, sino que respondían «a las características propias de las medidas de restricción o limitación de dichos derechos» [FJ 5.3 B)] y que comportaban una «[r]egulación de aspectos esenciales» del derecho fundamental [FJ 5.3 C)].

Si bien todas las consideraciones antes expuestas se efectuaron desde la perspectiva de una impugnación por vulneración de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), que no es exactamente coincidente con la que aquí nos ocupa, la misma argumentación ha de conducir aquí a apreciar que los apartados objeto de enjuiciamiento en este momento, al tener por objeto la regulación de restricciones o limitaciones de derechos fundamentales que inciden en aspectos esenciales de su regulación, constituyen una afectación de los derechos regulados en los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21.1 CE. Y ello resulta vedado al decreto-ley con arreglo a lo dispuesto en los arts. 86.1 CE y 49.1 EAIB.

En consecuencia, procede declarar inconstitucionales y nulos por vulnerar los arts. 86.1 CE y 49 EAIB, en relación con los límites materiales de los decretos-leyes, los siguientes apartados del art. 49 bis.3 de la Ley 16/2010, en la redacción dada por el Decreto-ley 5/2021: las letras a), c) y e); los párrafos segundo («Medidas que comporten la limitación o la restricción de la circulación o la movilidad de las personas dentro de la zona o la isla o las islas afectadas o en determinados lugares y espacios dentro de esta zona o en determinadas franjas horarias»), tercero («Medidas de control de la salida de la zona o la isla o las islas afectadas o de entrada en estas, incluido el establecimiento de pruebas diagnósticas previas o posteriores») y quinto («Restricciones a las agrupaciones de personas, incluidas las reuniones privadas entre no convivientes, especialmente en los lugares y los espacios o con ocasión del desarrollo de actividades que comporten un mayor riesgo de propagación de la enfermedad; todo ello sin perjuicio de las competencias estatales en relación con las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones realizadas en ejercicio del derecho fundamental regulado en el artículo 21 de la Constitución española»), de la letra f); así como las medidas de salud pública recogidas en los incisos «Aislamiento y cuarentena a las personas afectadas», «Limitaciones de desplazamientos territoriales que protejan del riesgo de transmisión y limitación de desplazamientos personales, manteniendo en todos los niveles de alerta los desplazamientos esenciales, siempre que se realicen de forma individual o con la unidad de convivencia y con todas las medidas de precaución higiénicas y de distanciamiento. Se incluye la limitación en horario nocturno» y «Limitación del número de personas que se puede reunir, tanto en espacios públicos como privados» de la letra g).

La declaración de inconstitucionalidad de estos apartados ha de llevar aparejada, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del último párrafo del art. 49 bis.3 f), que establece que «las restricciones a los desplazamientos y a las agrupaciones de personas enumeradas anteriormente nunca pueden ser absolutas, tienen que expresar con claridad y precisión los desplazamientos

y las agrupaciones que se restringen, y deben actuar con preferencia sobre los desplazamientos y las agrupaciones por razones meramente recreativas y de ocio. Se deben admitir, en todo caso, los desplazamientos y las agrupaciones que se realicen por motivos esenciales o justificados compatibles con la protección de la salud, sin perjuicio, si procede, de los controles o las medidas de prevención adicionales que se puedan establecer».

4. Infracción del art. 81.1 CE, en relación con la reserva de ley orgánica.

a) En siguiente lugar, el recurso de inconstitucionalidad denuncia la vulneración de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), respecto de: (i) los apartados a), c) y f), primer inciso, del art. 49 bis.3, en relación con el art. 17.1 CE; (ii) los párrafos segundo y tercero del apartado f) del art. 49 bis.3, en relación con el art. 19 CE; (iii) las «[r]estricciones a las agrupaciones de personas» previstas en el párrafo quinto del apartado f) del art. 49 bis.3, en relación con el art. 21 CE; y (iv) los apartados b), d), e) y f), sexto párrafo, del art. 49 bis.3, en relación con los arts. 15 y 18.1 CE.

Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad acordada en el fundamento jurídico precedente, este motivo de impugnación ha perdido objeto en relación con la mayor parte de los apartados recurridos. Subsiste, sin embargo, el recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a: (i) el apartado f), primer inciso, del art. 49 bis.3, en relación con el art. 17.1 CE; y (ii) los apartados b), d) y f), sexto párrafo, del art. 49 bis.3, en relación con los arts. 15 y 18.1 CE.

b) Para resolver este motivo de impugnación hemos de partir de la identidad entre los preceptos aquí impugnados y los apartados que fueron declarados inconstitucionales y nulos por la STC 136/2024, de 5 de noviembre. En concreto, el apartado f), primer inciso, del art. 49 bis.3 de la ley balear tiene idéntica redacción al art. 38.2 b), apartado 6, primer inciso, de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia. Por su parte, el contenido los apartados b), d) y f) sexto párrafo del art. 49 bis.3 se corresponde miméticamente con la redacción de las medidas previstas en el art. 38.2 b), apartados 2, 4 y 6 iv) de la Ley de salud de Galicia.

Como quiera que los citados apartados de la ley gallega fueron declarados inconstitucionales y nulos en la citada STC 136/2024, FJ 5, por infringir la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE) al regular aspectos esenciales que constituyen desarrollo directo de derechos fundamentales, los apartados aquí impugnados, cuya redacción es coincidente con la de aquellos, han de correr idéntica suerte.

En consecuencia, procede declarar que son inconstitucionales y nulos por vulneración de la reserva de ley orgánica los siguientes apartados del art. 49 bis.3 de la Ley 16/2010, en redacción dada por el Decreto-ley 5/2021: las letras b), d) y f), párrafos primero («Medidas de control del entorno inmediato de las personas enfermas o de las personas que estén o hayan estado en contacto con estas, así como de las zonas afectadas. A tal efecto, se entiende por zona afectada aquellos lugares geográficos en los que sean necesarias medidas sanitarias de control de la propagación de la enfermedad. La determinación de la zona afectada se efectuará de acuerdo con los principios de precaución y proporcionalidad, procurando, siempre que resulte posible y eficaz, actuar lo antes posible o con más intensidad o medida sobre las zonas concretas en las que se produzca la mayor afección, para evitar perjuicios innecesarios al resto de la población») y sexto («Medidas de cribado consistentes en la realización de pruebas diagnósticas de determinados sectores o grupos de la población particularmente afectados o vulnerables»).

Finalmente, dada la coincidencia entre su contenido y el de los apartados declarados inconstitucionales y nulos, dicha declaración de inconstitucionalidad y nulidad ha de extenderse, al amparo del art. 39.1 LOTC, a las medidas de salud pública previstas en los incisos del art. 49 bis.3 g), que se refieren a «Pruebas diagnósticas a todas las personas que presenten síntomas» y a «Pruebas de cribado colectivas».

c) Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los apartados examinados hasta el momento se deriva la innecesariedad de examinar los

motivos del recurso de inconstitucionalidad basados en la pretendida infracción del art. 116 CE y en una pretendida invasión de las competencias estatales previstas en los arts. 149.1.1 CE y 149.1.16 CE.

En los fundamentos quinto y sexto de la demanda, los diputados recurrentes denuncian de modo genérico la infracción del art. 116 CE, en relación con los arts. 15, 17, 18, 19 y 21 CE, argumentando que «lo que se introduce en la legislación balear son medidas que suponen una suspensión o una intensa restricción de derechos fundamentales análogas a las adoptadas por el Estado al amparo de la legislación excepcional de los estados de crisis, pero sin el amparo constitucional del artículo 116 CE, a través de una norma de urgencia y con un carácter de estabilidad y permanencia incompatible con los estados de excepcionalidad constitucional previstos en [...] el art. 116 CE».

Por su parte, en el fundamento jurídico séptimo de la demanda, 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 una perspectiva puramente 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, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE han sido ya declarados inconstitucionales y nulos, bien por infringir los límites materiales de los decretos-leyes en contravención de la prohibición prevista en el art. 86.1 CE (*supra* FJ 3), bien por vulnerar la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE [*supra* FJ 4 b)], resulta ya innecesario pronunciarse sobre estas tachas de inconstitucionalidad. Por lo demás, en cuanto al resto de apartados del precepto impugnado no afectados por la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, en la demanda no se efectúa argumentación alguna, desde ninguna de estas dos perspectivas impugnatorias, incurriendo con ello en un incumplimiento de la inexcusable carga alegatoria, que exime de su examen a este tribunal.

5. Impugnación basada en la indebida reproducción de la normativa estatal en la legislación autonómica: desestimación

Finalmente, la demanda impugna los apartados 2 y 3, primer párrafo, del art. 49 bis por cuanto «copian por completo» el contenido de los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, en un ámbito en el que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears carece de competencia, incurriendo con ello en una vulneración de las competencias estatales en materia de bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y sobre fijación de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE).

Esta misma tacha de inconstitucionalidad, respecto de un caso prácticamente idéntico, ha sido ya desestimada en la STC 136/2024, FJ 6. En dicha sentencia, tras exponer la doctrina constitucional sobre los distintos supuestos de *lex repetita* (por todas, STC 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 6), el tribunal apreció que «a) la norma impugnada ha reproducido el contenido normativo de una ley estatal en un ámbito donde tanto el Estado como la comunidad autónoma tienen competencias; b) esa reproducción de normas estatales tiene la finalidad instrumental de hacer más comprensible una regulación dictada por la comunidad autónoma en el ejercicio de una competencia propia; c) la reproducción realizada es fiel y no desnaturaliza la regulación estatal reproducida».

En consecuencia, por remisión al razonamiento efectuado en nuestra STC 136/2024, FJ 6, debe desestimarse este motivo de impugnación.

## 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 presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos los siguientes apartados del art. 49 bis.3 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, en la redacción dada por el Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo: las letras a), b) c), d) y e); el primer párrafo de la letra f) (que va desde «Medidas de control del entorno inmediato» hasta «al resto de la población»); los párrafos segundo, tercero, quinto y sexto de la letra f); así como los incisos de la letra g) que se refieren a «Aislamiento y cuarentena a las personas afectadas», «Limitaciones de desplazamientos territoriales que protejan del riesgo de transmisión y limitación de desplazamientos personales, manteniendo en todos los niveles de alerta los desplazamientos esenciales, siempre que se realicen de forma individual o con la unidad de convivencia y con todas las medidas de precaución higiénicas y de distanciamiento. Se incluye la limitación en horario nocturno» y «Limitación del número de personas que se puede reunir, tanto en espacios públicos como privados».

2.º Extender, por conexión o consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad al último párrafo del art. 49 bis.3 f) (que va desde «Las restricciones a los desplazamientos y a las agrupaciones de personas» hasta «que se puedan establecer»); y los incisos del art. 49 bis.3 g) referidos a «Pruebas diagnósticas a todas las personas que presenten síntomas» y a «Pruebas de cribado colectivas», de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, en la redacción dada por el Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de noviembre de dos mil veinticuatro.—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.