

Voto particular que formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo el presente voto particular por las razones que expresé en la deliberación y que ahora, de forma más sintética, reitero.

1. La autorización de la prórroga del estado de alarma como acto parlamentario con valor o rango de ley: planteamiento de la cuestión.

Es sabido que de acuerdo con nuestra forma de gobierno parlamentario y en el marco de las situaciones extraordinarias de emergencia, la declaración, mantenimiento y prórroga de los estados constitucionales de crisis implican la atribución de un papel relevante tanto al Gobierno de la Nación –con su iniciativa de declaración– como al Congreso de los Diputados –a través del mecanismo de autorización–. Se trata de un sistema de relaciones jurídico-constitucionales entre el ejecutivo y el Congreso guiado por la búsqueda de un equilibrio entre la necesidad de hacer frente a la situación extraordinaria y la exigencia de respeto al propio estado de derecho, la preservación de sus órganos e instituciones y la garantía de los derechos fundamentales y libertades de la ciudadanía.

Nada se ha de objetar a la afirmación de que sobre la institución parlamentaria recae el deber constitucional de asumir en exclusiva el control político al Gobierno con respecto a la declaración –y eventual prórroga– del estado de alarma y las medidas adoptadas durante su vigencia, así como la exigencia de responsabilidad por su gestión en el periodo de emergencia.

Ello supone que, además de autorizar la prolongación del estado de alarma, el Congreso deberá mantener tanto su posición institucional como sus potestades de control sobre el Gobierno.

Sin embargo, considero que se ha de subrayar que la intervención de la Cámara Baja opera una transformación en el estado de alarma, situándola en una posición diferente en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre ella y el Gobierno. De un estado de alarma de base gubernamental –de ahí la necesidad de someterlo a un control parlamentario en el breve plazo de quince días–, se da paso a un estado de alarma de fundamento parlamentario, en el que el Congreso, en cuanto órgano que representa la soberanía popular, va a gozar de un mayor margen de maniobra para decidir tanto sobre la duración de la prórroga como sobre las medidas aplicables en el periodo de emergencia (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8).

El acto por el que se acuerda autorizar la prórroga del estado de alarma es la expresión del ejercicio de la competencia atribuida a la Cámara Baja por el art. 116.2 CE. Dada su relevancia, el acto autorizador tiene un contenido normativo o regulador con rango o valor de ley, y como tal debe establecer tanto el alcance, temporal y territorial, como las condiciones y términos –las medidas– vigentes durante la crisis, y todo ello atendiendo a las concretas circunstancias concurrentes en el momento de autorizarse la prórroga (STC 83/2016, FJ 9; y ATC 114/1991, de 11 de abril, FJ 3).

La duración de la prórroga se determina, por tanto, en el propio acuerdo del Congreso autorizándola, y del juego combinado del art. 116.2 CE y de los arts. 1.2 y 6.2 LOAES, se desprende, y así lo reconoce la opinión de la mayoría, que no existe límite, a priori y en abstracto, ni en el número de prórrogas susceptibles de ser autorizadas, ni en cuanto a su duración temporal. La duración de la situación de excepcionalidad quedará sujeta, en todo caso, a los principios de necesidad y proporcionalidad (art. 1.2 LOAES), al igual que ocurre con las medidas limitativas que se adopten. Así, agotada la duración prevista, se reestablecerá de forma automática la situación de normalidad; y del mismo modo, si desaparecieran las circunstancias excepcionales que justificaron la adopción y prórroga del estado de alarma, será posible un levantamiento anticipado del mismo.

En el pleno ejercicio de sus competencias y después del pertinente debate entre los grupos políticos que integran la cámara, corresponde al Congreso de los Diputados, ante la solicitud de prórroga del estado de alarma formulada por el Gobierno, valorar las circunstancias concurrentes,

fijar la duración temporal de la prórroga y establecer las condiciones y términos que regirán durante su vigencia. En el ejercicio de este control político, no parece que sea razonable demandar al Congreso una justificación de su decisión que vaya más allá de la necesidad y proporcionalidad de la duración propuesta atendiendo a las concretas circunstancias que concurren en ese momento. El acuerdo parlamentario deberá recoger las razones derivadas del control político o de oportunidad, ya sean propias, ya sean el resultado de asumir las expresadas por el ejecutivo en su solicitud de prórroga. Razones que son fruto, en todo caso, del debate parlamentario y se plasman en un acuerdo mayoritario de la cámara adoptado en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas por la Constitución y la LOAES.

La autorización por el Congreso de la prórroga, en la duración y en los términos por él fijados, mantiene incólumes las potestades de la cámara para controlar la gestión política del Gobierno, cuestión sobre la que volveré a insistir más adelante. Baste ahora señalar que la Cámara Baja se reserva, como afirma la sentencia de la que discrepo, “su potestad en orden a reconsiderar la vigencia o, en general, las condiciones del estado de alarma, cuando el Gobierno, de estimar necesario su mantenimiento, deba recabar del Congreso, consumado en hipótesis el tiempo concedido, una nueva autorización parlamentaria”. No obstante, no es este el único supuesto posible, pues dicha potestad se tiene también si el Gobierno, antes de finalizar el plazo inicialmente autorizado, ante la evolución positiva o negativa de la situación de emergencia –la pandemia en este caso–, requiere modificar el estado de alarma, bien para ponerle fin de forma anticipada, bien para incorporar nuevas medidas limitativas de los derechos fundamentales y las libertades ante un eventual agravamiento de la situación. Cualquier modificación del decreto de prórroga del estado de alarma está sujeta, en definitiva, a la autorización previa del Congreso de los Diputados y, por ello, a su control de oportunidad.

2. La constitucionalidad de la prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados.

La sentencia aprobada por la mayoría fundamenta el enjuiciamiento de la prórroga y su extensión temporal, concluyendo su inconstitucionalidad y nulidad, en una serie de consideraciones de las que discrepo por las razones que expondré a continuación.

a) En primer lugar, no puedo compartir la apreciación a la que llega la mayoría de una eventual falta de argumentación en el acuerdo por el que el Congreso de los Diputados autoriza

la prórroga (Resolución de 29 de octubre de 2020 Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 291, de 4 de noviembre).

Se afirma que el acuerdo parlamentario “no incluyó en su contenido ninguna argumentación expresa que justificara la duración de la prórroga por tiempo de seis meses”, para a reglón seguido declarar que “hay que entender que, de modo implícito, la Cámara hizo suya la motivación expresada por el Gobierno para solicitar aquel periodo de tiempo”. A mi juicio, se puede sostener que sí hay una argumentación y esta es, cuando menos, doble: por una parte, las razones esgrimidas por el Gobierno y asumidas mayoritariamente en el acuerdo parlamentario; y, por otra parte, el propio debate parlamentario que propició la asunción por la mayoría de la Cámara Baja (194 votos afirmativos, 53 votos negativos y 99 abstenciones) de la prórroga, su duración y de las condiciones vigentes, con modificaciones respecto de las establecidas inicialmente por el Gobierno. Son pues estas las razones o la justificación que expresan la que debiera ser objeto de examen en la sentencia de la que discrepo y, sin embargo, tal examen no existe, pues se afirma que “la duración de la prórroga del estado de alarma se acordó sin fundamento discernible y en detrimento, por ello, de la irrenunciable potestad constitucional del Congreso de los Diputados para decidir en el curso de la emergencia, a solicitud del Gobierno, sobre la continuidad y condiciones del estado de alarma”.

El razonamiento que se sostiene en la sentencia aprobada por la mayoría es que son las medidas adoptadas durante la prórroga de seis meses y, más en concreto, la indeterminación y variabilidad en su aplicación, así como su gestión por las autoridades competentes delegadas, las que conducen a la declaración de inconstitucionalidad de la prórroga. Este planteamiento resulta cuestionable, al menos en un plano formal, pues se trata de dos cuestiones que han de ser abordadas de forma autónoma: la duración de la prórroga y las medidas vigentes durante el estado de alarma, sin negar que exista una cierta conexión. En este sentido, conviene recordar que las medidas limitativas de los derechos fundamentales y libertades de la ciudadanía han sido consideradas, en abstracto, conformes al orden constitucional; fallo que naturalmente compartimos, sin perjuicio de lo expresado en el voto particular que formulé en la STC 148/2021, de 14 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020.

b) En segundo lugar, la sentencia construye un canon *ad hoc* para enjuiciar la constitucionalidad de la prórroga de seis meses que parte de una doble premisa: la exigencia de que sea un periodo “estrictamente indispensable” para asegurar el restablecimiento de la

normalidad; y la reserva por la Cámara Baja de la posibilidad de ir revisando la eficacia de las medidas autorizadas. Nada se ha de objetar a esta doble premisa, en cuanto se refiere a los principios, *ex art. 1.2 LOAES*, que han de regir la determinación de la duración de la prórroga, y al papel reservado al Congreso por la Constitución y la LOAES en el control de la gestión del estado de alarma. Cosa distinta es el juicio que me merece la previa exclusión de la aplicación del principio de proporcionalidad y el propio canon de constitucionalidad elaborado por la mayoría en la sentencia de la que discrepo.

La opinión de la mayoría llega a la conclusión de que para la posible valoración jurídico-constitucional de establecer unos plazos de prórroga de mayor o menor duración, “nada aporta el principio de proporcionalidad, cuya racionalidad propia está en la necesidad de equilibrar o ajustar bienes en tensión recíproca”, pues “no se alza ningún bien constitucional contrapuesto cuya preservación impusiera ponderación alguna”. Resulta difícil aceptar este planteamiento, toda vez que uno de los principios, junto al de necesidad, por los que ha de regirse la determinación de la duración de la prórroga es el de la “proporcionalidad” (art. 1.2 LOAES); principio que juega aquí, además, como un método de control que garantiza la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

Se sostiene, a continuación, que el acuerdo del Congreso autorizando la prórroga de seis meses solamente satisface uno de los cuatro criterios establecidos por el canon de constitucionalidad construido novedosamente para el caso: el carácter necesario de la prórroga del estado de alarma atendiendo a las circunstancias concurrentes en el momento de su solicitud por el Gobierno. Por el contrario, se entiende que la prórroga incumple los restantes criterios por una serie de razones que no puedo compartir.

(i) Se afirma que la determinación temporal de la prórroga de seis meses se realizó por parte del Congreso “de un modo por entero inconsistente con el sentido constitucional que es propio al acto de autorización y sin coherencia alguna, incluso, con aquellas mismas razones que se hicieron valer por el Gobierno”; y se concluye que la imposición de un cierto plazo tan solo puede racionalmente hacerse en consideración a las circunstancias de hecho concretas. En mi opinión, no es posible afirmar que el Congreso de los Diputados asume de forma implícita las razones esgrimidas por el Gobierno y, simultáneamente, que su decisión es incoherente con dichas razones. Este razonamiento encierra un lícito cuestionamiento indirecto de las razones en las que el Gobierno fundó su solicitud de prórroga, pero que exigiría, como contrapartida, un

examen exhaustivo de las mismas; examen que, sin embargo, no ha sido realizado. Lo determinante para fijar la duración de la prórroga sería, siguiendo el razonamiento de la mayoría, tomar en consideración las concretas circunstancias, y esto es lo que ha hecho el Congreso de los Diputados, a instancias del Gobierno. Fueron las extraordinarias circunstancias concurrentes las que determinaron la duración del plazo de la prórroga: la previsible expansión del virus en el periodo estacional otoño e invierno que favorece la transmisión al limitar las posibilidades de desempeñar actividades en espacios abiertos; el incremento de la presión asistencial con claro riesgo de situaciones de sobrecarga de la capacidad de los servicios de atención primaria y hospitalaria; y, especialmente, las incertidumbres sobre el proceso de vacunación y su eficacia, caracterizado por su complejidad y por las dificultades para alcanzar a corto plazo altas coberturas que garantizaran la inmunización suficiente para controlar la transmisión comunitaria del virus.

(ii) La sentencia de la que discrepamos llega mayoritariamente a la conclusión, al examinar la debida correspondencia entre el período de duración y las medidas a aplicar, que “la prolongación por seis meses del estado de alarma fue acordada sin certeza alguna sobre la efectiva implantación y mantenimiento de unas u otras de las medidas autorizadas”, e insiste en que su aplicación quedó en manos de las autoridades competentes delegadas y de la coordinación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Las certezas en el periodo de autorización de la prórroga eran más bien pocas: ni sobre la eficacia de las medidas adoptadas, ni sobre la necesidad de su aplicación simultánea o sucesiva dada la diversidad de situaciones existentes en el conjunto del territorio estatal. El parámetro de enjuiciamiento de las medidas adoptadas y, por tanto, de la duración prevista para su implementación debería ser el canon de proporcionalidad elaborado por este Tribunal Constitucional, que se erige en el instrumento idóneo para delimitar el alcance y contenido del derecho excepcional surgido de la situación de carácter extraordinario generada por la pandemia, así como el principio de legalidad. Las medidas adoptadas responden al único fin de proteger la salud y seguridad del conjunto de la población, contener la progresión y expansión de la enfermedad y reforzar los servicios sanitarios y sociales; y del mismo modo, el plazo previsto para la duración de la prórroga resulta necesario, adecuado y proporcional para que la aplicación de las medidas puedan lograr los efectos prácticos pretendidos, esto es, que sean realmente eficaces para lograr el fin de salvaguardar la salud y la seguridad de la población en su conjunto.

(iii) Por último, la opinión de la mayoría considera que tampoco se satisface la exigencia de que “el Congreso, a la hora de autorizar la duración de la prórroga del estado de alarma, guardara prudentemente la potestad de mantener el control del Gobierno, sometiendo a la debida reconsideración periódica la aplicación de las medidas aprobadas y su eficacia”. De la facultad atribuida a las autoridades competentes delegadas de modular y flexibilizar la aplicación de las medidas, se deduce que el Congreso “vino así a desapoderarse de su exclusiva responsabilidad constitucional para reformar o no, ante una nueva petición de prórroga, el alcance y las condiciones (art. 6.2 LOAES) con los que acordó la primera”. Y se concluye que la rendición de cuentas asumida por el acuerdo parlamentario (la comparecencia bimensual del Presidente y la mensual del Ministro de Sanidad) es inconstitucional; como lo es también la propuesta de levantamiento del estado de alarma transcurridos cuatro meses a propuesta de la conferencia de presidentes autonómicos.

Sin embargo, como ya he señalado y la propia sentencia reconoce, el Congreso de los Diputados mantiene la potestad de control y conserva plenamente su capacidad de reaccionar ante una nueva petición del Gobierno, bien solicitando el levantamiento anticipado del estado de alarma, bien solicitando una nueva prórroga o la adopción de nuevas medidas ante un eventual agravamiento de la situación. Es más, como se afirma en la sentencia aprobada por la mayoría, el régimen de comparecencias previsto para el estado de alarma, “en modo alguno excluía la anticipación de otros llamamientos, análogos a los mismos efectos, por parte del Congreso de los Diputados, a través de los procedimientos establecidos en la Constitución (arts. 109 a 111 CE) y en el Reglamento de aquella Cámara (arts. 202 y 203 RC)”. En otras palabras, el régimen de control excepcional, propio del estado de alarma, y el régimen ordinario de control por la Cámara Baja no son sucesivos o alternativos, sino que son acumulativos. La declaración y posterior prórroga del estado de alarma no altera, en abstracto, el normal funcionamiento del Congreso y el ejercicio pleno de sus funciones, incluidas las potestades de control. Es, por ello, que no se puede sostener que ha tenido lugar un desapoderamiento del Congreso durante la prórroga de seis meses, dado que la institución parlamentaria puede controlar políticamente al Gobierno en relación con la gestión de la situación de emergencia y demandar cuanta información estime necesaria.

En realidad, del razonamiento expresado en la sentencia de la que discrepo se deduce que lo que se cuestiona no es tanto la ausencia de la potestad de control político por parte del Congreso de los Diputados, como la fórmula de gestionar las medidas limitativas de derechos y libertades

previstas, cuestión que abordaré en los siguientes apartados. No obstante, conviene señalar en este momento que las medidas adoptadas son las fijadas por el acuerdo parlamentario –concretadas en los arts. 5 a 8 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre–, sin que pueda entenderse que su desigual aplicación equivalga a una renovación total o parcial del estado de alarma que escapa al control de la Cámara Baja. Las medidas son heterogéneas porque heterogénea era la situación de la pandemia en el conjunto del territorio estatal. Su aplicación también era variable –según los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad– porque variable era la evolución de la pandemia, con picos crecientes y decrecientes. Las medidas son las que son, las determinadas de forma taxativa en el acuerdo parlamentario por el que se autoriza la prórroga del estado de alarma, y no cabe innovar o adicionar otras medidas no previstas en aquél por parte de las autoridades competentes delegadas.

Entiendo, por las razones expuestas, que el plazo de duración de la prórroga previsto en el acuerdo parlamentario satisface el juicio de proporcionalidad al tratarse de un plazo cierto y ajustado a las circunstancias derivadas de la situación de emergencia provocada por la pandemia, explicitadas en la decisión del Congreso de los Diputados. Plazo de seis meses que, por otra parte, no ha de entenderse como rígido, puesto que si la situación de crisis desapareciera, su desactivación debería ser automática en aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad (art. 1.2 LOAES), bajo el control parlamentario en todo caso. Y plazo, por último, que en nada impide el ejercicio pleno de sus funciones por el Congreso de los Diputados, incluida la potestad de control político o de oportunidad de la gestión gubernamental.

4. La designación de las autoridades competentes delegadas: la necesidad de una interpretación evolutiva del modelo constitucional y legal del estado de alarma.

Este Tribunal Constitucional ha declarado, en ocasiones anteriores, que se ha de hacer una lectura evolutiva de la Constitución que “nos lleva a desarrollar la noción de cultura jurídica, que hace pensar en el Derecho como un fenómeno social vinculado a la realidad en que se desarrolla”, una cultura jurídica que “no se construye sólo desde la interpretación literal, sistemática u originalista de los textos jurídicos” (por todas, la STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 9, y las allí citadas). Entiendo, por ello, que es necesario interpretar las normas jurídicas atendiendo tanto a su finalidad como a la concreta realidad social en la que se han de aplicar; si deseamos que las normas sean eficaces para lograr sus fines, no pueden ignorarse las circunstancias reales en las que están llamadas a operar, circunstancias en ocasiones muy distintas de las tenidas en cuenta por los autores de las normas al dictarlas.

El enjuiciamiento de la fórmula de gestión diseñada para afrontar la pandemia durante la prórroga del estado de alarma –la llamada cogobernanza–, exige confrontar las extraordinarias circunstancias concurrentes, la experiencia acumulada en la lucha contra la expansión del virus desde el primer estado de alarma y la realidad del Estado autonómico con el momento histórico en el que se aprobó la vigente LOAES.

Han transcurrido cuarenta años desde la aprobación de la LOAES. En 1981, el Estado autonómico estaba dando sus primeros pasos, su incipiente desarrollo impedía que estuvieran perfilados de forma definitiva los elementos configuradores de la organización territorial del Estado. Hoy, por el contrario, la situación es radicalmente distinta. Tras el proceso de transferencia de competencias producido hace ya algún tiempo, son las comunidades autónomas las titulares de las competencias más relevantes para combatir de forma eficaz los retos planteados por una pandemia: sanidad, servicios sociales, protección civil... Son las administraciones autonómicas las que disponen de los recursos personales y materiales para gestionar la crisis socio-sanitaria de forma más eficaz y cercana a la ciudadanía.

La realidad de nuestra organización territorial explica que frente a un primer estado de alarma caracterizado por una intensa centralización del poder en manos de la Administración estatal, se haya optado durante el plan para la desescalada y en las sucesivas prórrogas por ir hacia modelos basados en la codecisión y en la cogobernanza, con un mayor protagonismo para las administraciones autonómicas e, incluso, locales. La razón es obvia: la Administración General del Estado carece, hoy día, de estructuras organizativas, medios personales y materiales para gestionar de forma centralizada una crisis de esta envergadura. Y buena prueba de ello es que incluso durante el primer estado de alarma, las comunidades autónomas han mantenido la gestión ordinaria de los servicios sanitarios y sociales.

Es, por ello, que una interpretación estricta y rigurosa del modelo diseñado en 1981 podría, además de carecer de efectividad en la práctica, cuestionar el principio de autonomía (art. 2 CE) y el respeto al orden competencial ordinario que se deriva de la Constitución, los estatutos de autonomía y las restantes leyes que configuran el bloque de constitucionalidad.

5. La conformidad con la Constitución del sistema de cogobernanza previsto en el Real Decreto 926/2020.

La sentencia aprobada por la mayoría parte de una interpretación rigorista del papel asignado, por el art. 116 CE y la LOAES, en el estado de alarma y su gestión al Congreso de los Diputados y al Gobierno de la Nación, con base en los trabajos parlamentarios y en el propio texto del art. 7 LOAES. En esencia, el argumento sustentado por la mayoría es que la delegación *in genere* en las autoridades autonómicas es inconstitucional por tres razones:

(i) Los términos inequívocos en los que se expresa el art. 7 LOAES que hace imposible, sin entrar en contradicción con él, asumir como viable la delegación efectuada por el art. 2 del Real Decreto 926/2020.

(ii) El Gobierno de la Nación realiza una delegación sin reserva de control o supervisión alguna de su ejercicio, o sin contemplar una eventual avocación de las funciones delegadas, en favor de las autoridades competentes delegadas: esto es, quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía (art. 2.2 y 3 Real Decreto 926/2020). Y además se transfieren las funciones propias del ejecutivo a un órgano ajeno al mismo: el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (art. 13 Real Decreto 926/2020). Por todo ello, esta delegación es inconciliable con la posición constitucional que ha de corresponder al Gobierno central en el estado de alarma y su gestión.

(iii) El Congreso de los Diputados, al asumir el sistema adoptado mediante su ratificación, quedó privado y desapoderado para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades durante la prórroga acordada, puesto que el Gobierno, al que podría controlar, también quedó desprovisto de facultades. Las autoridades competentes delegadas fueron las apoderadas para la puesta en práctica de las medidas, respondiendo de su gestión, en todo caso, ante las respectivas cámaras autonómicas.

Por las razones que expongo a continuación, de forma sucinta, la interpretación a la que llega la mayoría no puede ser compartida.

a) El estado de alarma y su declaración por el Gobierno activa, con base en el art. 116 CE, lo que la doctrina ha venido a denominar un orden competencial extraordinario y provisional, ejercible por el Ejecutivo durante solo quince días, salvo autorización parlamentaria de su prórroga. Y esta competencia estatal extraordinaria tiene un carácter general en cuanto puede

referirse a cualquier materia, incluso si aquella está atribuida de forma ordinaria a una comunidad autónoma, siempre que la afectación de la competencia autonómica se produzca en relación con las concretas medidas de alarma dictadas por el Gobierno de la Nación.

El orden competencial extraordinario y provisional que se activa con base en el art. 116 CE ha de convivir con el orden competencial ordinario que ni se sustituye ni se suspende por este motivo. Así se deriva del juego combinado del art. 116.1 CE y del art. 1.4 LOAES. El primero, al señalar que durante la vigencia del estado de alarma “no podrá interrumpirse el funcionamiento de las Cámaras *ni de los demás poderes constitucionales*”; y el segundo al afirmar que dicha declaración del estado de alarma “no interrumpe el normal funcionamiento de los *poderes constitucionales del Estado*”. De ambos preceptos cabe entender que entre los poderes del Estado están comprendidas de forma indubitada las instituciones de las comunidades autónomas. El propio Real Decreto 926/2020 afirma, en su art. 12, que cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente, sin perjuicio que su ejercicio pueda eventualmente verse afectado adecuándose a las decisiones adoptadas por el Gobierno. La convivencia de los órdenes competenciales ordinarios y extraordinarios permite que allí donde no exista una medida dictada por el Gobierno de la Nación, las autoridades autonómicas puedan actuar con el único límite de ajustarse al fin de combatir y superar la emergencia sanitaria.

En definitiva, la menor afectación posible del principio de autonomía que rige el modelo de organización territorial del Estado y la búsqueda de la mayor eficacia en la prioritaria lucha contra la pandemia, hacen que no sea constitucionalmente reprochable, en abstracto y *per se*, una gestión descentralizada del estado de alarma, y que de dicha gestión se haya de derivar necesariamente una dejación de funciones ni por parte del ejecutivo, ni por parte del Congreso que lo ha autorizado. La complejidad del Estado autonómico, con un entrecruzamiento de competencias que obliga, en muchos casos, a una actuación conjunta, hace del principio de cooperación un elemento esencial del Estado autonómico, como expresamente ha declarado este Tribunal Constitucional.

b) Un examen del régimen jurídico vigente permite deducir que el Gobierno, a través del Real Decreto de alarma, puede establecer, en mayor o menor medida, la participación de las autoridades autonómicas, siempre que se cumpla la premisa que se deriva del art. 7 LOAES: la autoridad competente será el Gobierno de la Nación, y así lo formula expresamente el art. 2.1 del

Real Decreto 926/2020, al atribuirle la titularidad de la competencia a los efectos del estado de alarma.

No produciéndose la transferencia de la titularidad de la competencia, es posible realizar una interpretación más flexible y ajustada a la actual organización territorial estatal del art. 7 LOAES, en el sentido de que permite la delegación en los presidentes de las comunidades autónomas, tanto en el caso de estados de alarma territorializados como en el caso de estados de alarma que afecten a la totalidad del territorio. Esta interpretación es coherente con las soluciones ya adoptadas en los estados de alarma precedentes y en los que se reconocieron como “autoridad competente delegada” al Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire (art. 6 del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, en el caso del estado de alarma declarado para hacer frente a la huelga de controladores aéreos), o a los titulares de los ministerios de defensa, interior, transportes y sanidad (art. 4 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el primer estado de alarma para hacer frente a la pandemia).

Se trata de una delegación singular cuyo régimen jurídico no está previsto en la LOAES, por lo que se ha de inferir del propio Real Decreto 926/2020. En este sentido, la delegación en las autoridades autonómicas ni impide el control por el delegante, ni supone una transferencia de la titularidad por cuanto los actos son imputables al Gobierno central, ni mucho menos impiden avocar dicha delegación.

El sistema de cogobernanza diseñado por el Real Decreto de alarma y autorizado por el Congreso, sin perjuicio de que pudiera ser manifiestamente mejorable, se ajusta a la realidad competencial de nuestro Estado autonómico y a la propia realidad fáctica de la pandemia que exigía una aplicación espacio/temporal de las medidas diferenciada. Es, además, un sistema plenamente coherente con el diseño constitucional del estado de alarma. Entiendo, por todo ello, que la delegación prevista en el art. 2 del Real Decreto 926/2020 no implica *per se* dejación de funciones por parte del Gobierno de la Nación, que sigue siendo la única autoridad titular de la competencia a los efectos de gestionar el estado de alarma, en el sentido requerido por el art. 7 LOAES. La habilitación hecha en favor de quienes ostenten la presidencia de la comunidad autónoma (o ciudad autónoma) para dictar las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de las medidas limitativas previstas, ha de entenderse sin perjuicio del deber que recae en el Gobierno de la Nación de dar cuenta inmediata al Congreso de los Diputados de la activación o desactivación de dichas medidas, a los efectos de que puede ejercer su control político.

Del mismo modo, la gestión descentralizada y un eventual protagonismo por parte de los parlamentos autonómicos, no significa ni el desapoderamiento del Congreso de los Diputados, ni una supuesta dejación u omisión en el ejercicio de las funciones de control que le son propias. El control político en sentido estricto del estado de alarma sigue residenciado en el Congreso, y ello no se ve perturbado por una intervención de los parlamentos autonómicos en cuanto a la gestión de la pandemia, lo que por otra parte es propio del funcionamiento de nuestro Estado autonómico.

De acuerdo con lo expuesto, considero que tanto la autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma y su extensión temporal, como el sistema de actuación por delegación en la presidencia de las comunidades autónomas o ciudades con Estatuto de autonomía fueron conformes a la Constitución y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintisiete de octubre de dos mil veintiuno