

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14586 *Pleno. Sentencia 133/2025, de 10 de junio de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 6174-2021. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19. Alcance de la reserva de ley orgánica: 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); extensión, por conexión o consecuencia, de la declaración de nulidad a otros preceptos de la misma ley autonómica.*

ECLI:ES:TC:2025:133

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. 6174-2021, promovido por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra los arts. 1 a), 2, 4, 8.1, 11.1, 14.3, 15.2, 19.3, 23.1, 24.3 y 4, 26.1 y 3, 30.1, 32.1, 33.2, 34.1 a) y b) y 36.2 a), b) y c) de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de Covid-19. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado, el abogado del Estado, el Gobierno Vasco y el Parlamento Vasco. Han formulado alegaciones los dos últimos. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. Mediante un escrito presentado en el registro de este tribunal el día 30 de septiembre de 2021, don Antonio Ortega Fuentes, procurador de los tribunales, actuando en nombre y representación de cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de Covid-19 (en adelante, Ley 2/2021) que se citan en el encabezamiento.

2. El contenido del recurso puede sintetizarse como sigue:

a) En primer lugar, la demanda indica que el recurso de inconstitucionalidad es similar a los interpuestos por los mismos diputados contra la legislación de medidas sanitarias para la gestión de la pandemia del Covid-19 de otras comunidades autónomas.

A continuación, expone el marco jurídico aplicable, contenido en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública; la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad; y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública. Asimismo, cita la STC 148/2021, de 14 de julio, relativa al primer estado de alarma causado por la pandemia del Covid-19, y el dictamen 213/2021 del Consejo de Estado, emitido sobre la impugnación de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2021, de 25 de febrero.

Los motivos de inconstitucionalidad que se articulan contra los preceptos de la Ley 2/2021 son los siguientes:

b) Los arts. 1 a), 2, 4, 8.1, 11.1 y 19.3 de la Ley regulan un estado de excepción fuera del marco constitucional, por lo que vulneran los arts. 116 y 55.1 CE.

Los recurrentes argumentan que la Ley 2/2021 establece, a través de los preceptos citados, sus propias medidas restrictivas de derechos fundamentales. En concreto, la Ley concibe un instrumento normativo análogo a la Ley Orgánica a la que se remite el art. 116.1 CE [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES)]. Dichos preceptos crean una situación de emergencia que se mantiene mientras el indicador epidemiológico de la comunidad autónoma esté en nivel 1, aunque no se encuentre en vigor ninguno de los estados excepcionales del art. 116 CE.

En esta línea, se faculta al presidente de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Lehendakari) para suspender o limitar ciertos derechos fundamentales, asumiendo una potestad de dirección única de forma análoga a como se hizo en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, con las denominadas «autoridades autonómicas delegadas» en el segundo estado de alarma de la pandemia. Asimismo, se introduce la figura de las autoridades delegadas, sin que el legislador autonómico esté habilitado para hacerlo, pues el art. 116 CE y la LOAES reservan a los poderes estatales la declaración de los distintos estados de excepcionalidad constitucional y la determinación de su ámbito de aplicación y efectos.

Por su parte, el art. 19.3, al facultar la suspensión de «la apertura de cualquier establecimiento o la realización de cualquier actividad que pueda suponer un riesgo de contagio» mediante orden del titular del departamento competente en materia de salud, resulta contrario al art. 38 CE. De acuerdo con la doctrina sentada en la STC 148/2021, FJ 9, esto supone una constricción intensísima del libre mantenimiento de la actividad empresarial, adoptada fuera de los estados del art. 116 CE.

c) Los arts. 14.3, 15.2, 23.1, 24.3 y 4, 26.1 y 3, 30.1, 32.1, 33.2, 34.1 a) y b) y 36.2 a), b) y c) de la Ley vulneran el contenido esencial (art. 53.1 CE) de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE e infringen, asimismo, los arts. 24 y 25.1 CE.

En concreto, los arts. 23.1 (aislamientos y cuarentenas personales) y 34.1 b) (confinamientos individuales y colectivos) vulneran el derecho a la libertad personal del art. 17 CE. La privación del derecho citado no queda sanada por la ratificación judicial a que se refiere el art. 24.1 de la Ley, dado que el art. 24.4 prevé una amplísima excepción a dicha ratificación y el art. 24.3 establece una intolerable presunción favorable a las limitaciones de derechos fundamentales.

Por su parte, los arts. 26.1, 30.1 a) y b), 32.1 a) y 34.1 a) atentan contra la libertad de circulación reconocida en el art. 19 CE, al disponer medidas restrictivas de la movilidad en atención a los distintos niveles de alerta.

Los arts. 26.3, 30.1 c), 32.1 b) y 33.2 lesionan el derecho de reunión protegido por el juego combinado de los arts. 21.1 y 18 CE, al prohibir las reuniones privadas «en espacios públicos o privados». En apoyo de esta denuncia citan la STC 148/2021, FJ 5.

Los arts. 14.3 y 15.2 infringen los arts. 15 y 18.1 CE ya que la imposición de medidas profilácticas, tales como pruebas diagnósticas, vacunación, tests aleatorios y cribados vulneran el derecho a la integridad física y a la vida privada. Los preceptos indicados, además, prevén consecuencias de verdadero carácter punitivo –la imposibilidad de llevar a cabo el correspondiente trabajo o actividad de que se trate, o el establecimiento de restricciones u obligaciones personalizadas– para quienes no consientan someterse a

las referidas medidas, lo que se efectúa sin ningún tipo de garantía procedimental. Por esto último, también contravienen los arts. 24 y 25.1 CE.

Los recurrentes sostienen en este punto que la afectación a los derechos fundamentales referidos queda agravada por dos razones. La primera es que, según el art. 24.4 de la Ley, no será necesaria la ratificación judicial «de las medidas generales aplicables por mandato de esta ley a cada uno de los niveles de alerta previstos», de tal modo que todas las medidas previstas en los preceptos que suponen injerencias en derechos fundamentales se adoptan por la autoridad autonómica sin autorización judicial; la segunda es el régimen especial de medidas cautelares en el ámbito sancionador, que se recoge en el art. 36.2 a), b) y c) de la Ley, estableciendo una serie de presunciones que eluden la jurisprudencia constitucional relativa a la exigencia de proporcionalidad de las medidas restrictivas de derechos fundamentales.

d) Asimismo, los artículos de la Ley 2/2021 enumerados en el apartado anterior vulneran la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas afectados, en relación con los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE.

A juicio de los recurrentes, para el caso de no apreciarse que los indicados preceptos vulneran el contenido esencial de los derechos fundamentales invocados, debe recordarse que, en cualquier caso, la fijación de límites al ejercicio de tales derechos está constitucionalmente reservada al legislador orgánico ex art. 81.1 CE. Se argumenta que las medidas contenidas en los preceptos impugnados se encuentran intensamente vinculadas con el desarrollo de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15, 17, 19 y 21 CE, de manera que el legislador autonómico ha venido a desarrollar autónomamente la Ley Orgánica 3/1986. Esto vulnera la garantía que representa la ley orgánica para tales derechos fundamentales, pues ignora, conforme a la jurisprudencia constitucional, que la colaboración internormativa de la ley ordinaria solo cabe si lo prevé la ley orgánica.

e) Adicionalmente, todos los preceptos impugnados en el recurso vulneran las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 16 CE.

Se sostiene que la definición de las medidas limitativas de derechos fundamentales ante una crisis sanitaria corresponde a la legislación estatal, para garantizar la igualdad en el acceso al derecho previsto en el artículo 43 CE, cuya observancia se vería gravemente afectada si se admitiese la incidencia de la legislación autonómica.

La demanda argumenta que, ya sea desde la perspectiva del apartado 1 o del 16 del art. 149.1 CE, es 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, 18, 19 y 21 CE, es una competencia exclusiva del Estado que no puede abordarse desde una perspectiva territorial.

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

4. Por escrito registrado en este tribunal el 10 de febrero de 2022, 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 LOTIC.

5. Mediante escrito presentado en este tribunal el 16 de febrero de 2022, la letrada del Parlamento Vasco se personó en el procedimiento, solicitando la prórroga del plazo para

formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de la misma fecha, se acordó tenerla por personada y prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

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

7. El abogado del Estado, por escrito presentado el 18 de febrero de 2022, se personó en nombre del Gobierno y solicitó una prórroga del plazo para formular alegaciones. Igualmente, por escrito de 21 de febrero de 2022, el letrado del Gobierno Vasco se personó en el procedimiento e interesó que se le concediera prórroga del plazo para formular sus alegaciones. Por diligencia de ordenación de la misma fecha se tuvo a ambos por personados y se prorrogó en ocho días más el plazo concedido para formular sus alegaciones.

8. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 1 de marzo de 2022, la letrada del Parlamento Vasco solicitó una nueva prórroga del plazo para formular alegaciones, acordándose así, por ocho días más, por diligencia de ordenación de la misma fecha.

9. La Abogacía del Estado, por escrito registrado el día 1 de marzo de 2022, comunicó que no formularía alegaciones y que su personación era exclusivamente a efectos de que en su día se le notificasen las resoluciones dictadas en el procedimiento.

10. Mediante escrito presentado el 8 de marzo de 2022 el letrado del Gobierno Vasco formuló sus alegaciones, interesando la desestimación íntegra del recurso, de acuerdo con los siguientes argumentos:

a) En primer término, alega que la Ley 2/2021 ha sido dictada en el marco establecido por la Ley Orgánica 3/1986, negándose la creación de una suerte de estado de alarma autonómico, el quebranto a los derechos fundamentales de los ciudadanos o la infracción de las normas de reparto competencial.

Comenzando por esta última queja, el representante del Gobierno Vasco alega, en primer lugar, que los motivos invocados en este punto por los recurrentes consisten en una recopilación de la jurisprudencia de este tribunal, sin justificar las razones por las que los preceptos cuestionados vulneran las normas de reparto competencial en contraste con los parámetros constitucionales, lo que debiera llevar a rechazar este motivo *a limine*.

A pesar de ello, sostiene la adecuada competencia legislativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco para dictar la norma recurrida, con fundamento en sus competencias en sanidad interior y protección civil, de conformidad con los arts. 18.1 y 17 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).

En cuanto a las competencias en sanidad, el representante del Ejecutivo autonómico razona que, correspondiendo al Estado, al amparo del art. 149.1.16 CE, la competencia sobre las bases y coordinación general de la sanidad interior, le compete al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de dicha legislación básica en materia de sanidad. En lo que aquí concierne, el Estado ha fijado esas bases en la Ley Orgánica 3/1986, la Ley 14/1986 y, particularmente, en la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Aclara que estas leyes no han sido dictadas al amparo del art. 149.1.1 CE. Por otro lado, el recurso no identifica ni menciona incompatibilidad alguna de la norma impugnada con las normas estatales mencionadas.

Respecto de las competencias en materia de protección civil, argumenta que la Ley se dirige a los servicios autonómicos en los casos en los que la gestión de la situación sea de su competencia, con pleno encaje en el conjunto de planes de emergencia, empezando por los de ámbito nacional, sin crear ninguna «división en compartimentos estancos» (cita la STC 58/2018, de 4 de junio). El legislador vasco se ciñe a disponer de un instrumento en su ámbito competencial para dar cumplimiento al art. 3.2 de la Ley estatal 2/2021, que atribuye a los órganos competentes de las comunidades autónomas,

en el ámbito de sus competencias, las funciones de vigilancia, inspección y control del correcto cumplimiento de las medidas contempladas en la Ley.

b) En contestación al motivo de inconstitucionalidad atinente a la vulneración de los arts. 116, 55.1 y 38 CE, el letrado del Gobierno Vasco niega que a través de la Ley se cree un estado de alarma autonómico análogo al estatal, sino que se pretende ofrecer garantías jurídicas a los ciudadanos y a los poderes públicos en el marco legal de aplicación, que puede llegar a limitar los derechos en aras de la salud pública.

En este sentido, la situación de emergencia a que alude la Ley 2/2021 impugnada nada tiene que ver con el denominado derecho de emergencia del art. 116 CE, sino que persigue la mejor organización interna de las competencias vascas, mediante una declaración formal en la que el lehendakari es el competente para, conforme a cinco niveles de alerta, adoptar las medidas oportunas.

En desarrollo de lo anterior, argumenta que: (i) la única lógica de impugnar el art. 1 a) es eliminar de la norma cualquier mención a la declaración formal de la situación de emergencia; (ii) respecto del art. 2, la demanda ha incumplido la carga de justificar la tacha de inconstitucionalidad, dado que no se cuestiona su contenido, de modo que debe quedar extramuros del proceso; (iii) en cuanto al art. 4, de su apartado primero resultan dos situaciones, una primera bajo el estado de alarma, que se remite en pleno a su régimen, y otra fuera de dicho estado, pero siempre dentro de la normativa estatal; el apartado segundo, por su parte, no hace sino avocar al lehendakari competencias vascas en esta situación, sin afectar a las competencias estatales ni infringir la normativa básica; (iv) el art. 8.1 designa al Lehendakari como órgano competente para determinar, mediante decreto, las medidas específicas previstas para los distintos niveles de alerta, sin que por ello se cree estado de excepción alguno ni quede afectado ningún derecho fundamental.

En lo que hace a las autoridades competentes delegadas (art. 11.1 de la Ley), el propio precepto se remite a la Ley Orgánica 4/1981 y a lo que disponga la declaración de estado de alarma.

Finalmente, el art. 19.3 permite el cierre de un establecimiento o la realización de cualquier actividad por riesgo de contagio. Esto no es una suspensión del derecho reconocido en el art. 38 CE, de acuerdo con la doctrina resultante de la STC 148/2021, FJ 9.

c) A continuación, el escrito de alegaciones del Gobierno Vasco da respuesta conjunta a las censuras de inconstitucionalidad fundamentadas en la infracción de los arts. 53.1 y 81.1 CE, en relación con los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21 CE.

En primer término, niega que los preceptos impugnados prevean la suspensión de derechos fundamentales, sino que contemplan únicamente medidas de restricción o limitación de aquellos, en tanto sean idóneas, necesarias y proporcionadas para la lucha contra la pandemia y bajo la cobertura del art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986.

Tras ello, rechaza la idea de que la limitación de derechos fundamentales esté vedada a las leyes autonómicas, dada la remisión que el art. 53.1 CE hace a la ley, sin distinguir si es estatal o autonómica, siempre que la comunidad autónoma tenga competencias, como ocurre en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de salud interior.

En tercer lugar, aduce que no es precisa la declaración de un estado de alarma para proceder a la restricción de derechos fundamentales en la lucha contra la pandemia derivada del Covid-19, pues el régimen excepcional y el ordinario no son alternativos ni excluyentes.

Adentrándose en el motivo planteado, el letrado autonómico sostiene que la Ley del Parlamento Vasco 2/2021 ni vulnera la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE ni el contenido esencial de los derechos fundamentales ex art. 53.1 CE. Argumenta que, mediante ley ordinaria, cabe limitar puntualmente un derecho fundamental, siempre respetando su contenido esencial y sin desnaturalizarlo. Los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento Vasco no desarrollan ningún derecho fundamental de manera directa ni los elementos esenciales para su definición, ajustándose, así, a la doctrina

constitucional (cita, entre otras, la STC 129/1999, de 1 de julio) de que el desarrollo a que se refiere el art. 81.1 CE ha de ser directo y estricto, sin que pueda equipararse a simplemente «afectar». Admite que la regulación contenida en los preceptos cuestionados supone una restricción de determinados derechos fundamentales, pero no afecta al núcleo esencial ni es de carácter general, al tener un objetivo concreto, consistente en la lucha contra el Covid-19.

Una vez razonado que la Ley Orgánica 3/1986 presta cobertura a la normativa impugnada, la representación del Ejecutivo vasco defiende la constitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados:

(i) Así, en cuanto a los arts. 14.3 y 15.2, sobre pruebas diagnósticas, vacunación y cribados, refuta que se imponga su obligatoriedad, de tal modo que sin el consentimiento de la persona afectada no se practicará ninguna de estas tres medidas, por lo que no hay restricción alguna sobre los derechos fundamentales. Tampoco hay infracción de los arts. 24 y 25.1 CE, por no tener dichos artículos una finalidad represiva ni regularse aspectos procesales o que vulneren la reserva de jurisdicción.

(ii) Respecto del art. 23.1 de la Ley, sobre aislamientos y cuarentenas personales, que los recurrentes consideran lesivos de los arts. 17 y 19 CE, únicamente se vería afectada la libertad personal del art. 17.1 CE, si bien no se trata de una medida indiscriminada sino referida a personas infectadas o sospechosas de estarlo, con base en el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986.

(iii) El art. 24.3 y 4, sobre presunción de urgencia para la inmediata efectividad de las medidas de confinamiento y la falta de ratificación judicial de las medidas generales aplicables por mandato de la ley, respectivamente, no afectan a la medida de confinamiento sino a su eficacia. Tampoco pretenden eludir la aplicación de los arts. 8.6 y 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Debe tenerse en cuenta, al respecto, lo establecido en la disposición adicional segunda de la propia Ley 2/2021 impugnada, que alude al necesario juicio de proporcionalidad y el adecuado control político y judicial de las medidas preventivas y restrictivas adoptadas con base en ella.

(iv) Las medidas sobre limitaciones a la movilidad nocturna y territorial afectarían a la libertad deambulatoria del art. 19 CE. A pesar de ello, dicha libertad no queda suspendida, sino limitada dentro de un determinado horario y sin impedir el movimiento dentro del mismo municipio.

(v) Los preceptos que establecen una limitación a la reunión de grupos de personas no afectan al derecho previsto en el art. 21 CE sino, nuevamente, a la libertad de circulación del art. 19 CE, sin que se impida su ejercicio, pues el precepto legal no impide las reuniones sino que limitan estas a un número máximo de personas.

(vi) Por otro lado, en el caso del art. 33.2, que contempla la suspensión de actividades sociales y culturales de formato presencial, no queda, en cambio, afectado ningún derecho fundamental, pues lo que se suspende es la actividad misma, esto es, su organización.

(vii) Por último, en cuanto a las medidas cautelares en procedimientos sancionadores que se regulan en el art. 36.2 a), b) y c) de la Ley, el letrado autonómico expone que se limitan a modular, ante una situación excepcional de crisis sanitaria, las medidas cautelares a adoptar en el ejercicio de la potestad sancionadora. De este modo, tienen un régimen y duración limitados en el tiempo y, en todo caso, quedan sometidas a las mismas garantías judiciales que cualquier medida cautelar en un procedimiento administrativo.

11. Por escrito registrado el día 21 de marzo de 2022, la letrada del Parlamento Vasco formuló sus alegaciones, solicitando la desestimación del recurso con fundamento en las siguientes alegaciones:

a) Sostiene que la Ley se ampara en las competencias estatutarias en materia de protección civil (art. 17 EAPV) y sanidad interior (art. 18 EAPV). En cuanto a las

primeras, con cita de las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio, entre otras, sostiene que el País Vasco puede regular la manera de ordenar el comportamiento de las instituciones, agentes públicos y privados y ciudadanía en su territorio, de manera que los poderes públicos autonómicos puedan adecuar sus servicios y actuaciones a las necesidades específicas de la crisis sanitaria por Covid-19. Todo ello, en el marco de la competencia de coordinación estatal ex art. 149.1.16 CE.

Respecto de las competencias en sanidad interior, con cita de las SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 54/1990, de 28 de marzo, considera que permiten dictar una normativa dirigida a organizar y tutelar la salud pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco ante una situación de crisis sanitaria originada por el Covid-19, adoptando las medidas preventivas y estableciendo las prestaciones y servicios necesarios para gestionarla eficaz y adecuadamente. Para ello tiene cobertura en la legislación orgánica y ordinaria del Estado.

Por lo demás, rechaza la interpretación que hacen los recurrentes sobre la posible vulneración de la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.1 CE, pues dicho título competencial no impone la uniformidad de regulación de los derechos y deberes afectados [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)].

Asimismo, aduce que el art. 10.2 EAPV atribuye al País Vasco la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, dentro de las normas del propio Estatuto. El art. 10.6 EAPV asume competencias en materia de normas procesales y de procedimientos administrativos que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco. Por ello, en relación con la queja dirigida contra el art. 36.2 a), b) y c) de la Ley, a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponde regular las especialidades en el procedimiento de adopción de medidas cautelares que resulten necesarias como consecuencia de la gestión de la pandemia derivada del Covid-19.

b) La letrada del Parlamento autonómico defiende que estamos ante una ley de caso único que viene a concretar las facultades de que disponen las instituciones vascas, en virtud de sus competencias, para hacer frente a una situación de emergencia muy concreta como es la derivada de la pandemia por Covid-19.

En este punto, defiende la constitucionalidad de la cuestionada designación de autoridades delegadas, rechazando la traslación automática de la doctrina resultante de la STC 183/2021, de 27 de octubre, que hacen los recurrentes, pues la posibilidad de delegación de las facultades de gestión en las autoridades autonómicas encaja con el principio de autonomía (art. 2 CE). Las referencias que hacen los arts. 4 y 11 de la Ley a las facultades que el Lehendakari puede ejercer en calidad de autoridad competente delegada quedan condicionadas al régimen jurídico que, en su caso, establezca una eventual y futura declaración de estado de alarma. No deben declararse inconstitucionales con fundamento en la STC 183/2021 los incisos relativos a dicha figura, dado que se refiere a una regulación circunstancial contenida en el Real Decreto 926/2020, por el que se declaró el segundo estado de alarma, objeto de la referida sentencia.

c) Las alegaciones del Parlamento Vasco prosiguen abordando las censuras de inconstitucionalidad concernientes a la posible vulneración de la reserva de ley orgánica y del contenido esencial de los derechos fundamentales afectados.

Con carácter general, la letrada parte de la base de que las medidas sanitarias contempladas en la Ley 2/2021, cuando afectan de manera especialmente intensa o severa al ejercicio de un derecho fundamental, cumplen con la reserva de ley orgánica del art. 81 CE. Al amparo de la Ley Orgánica 3/1986 cabe regular las restricciones y limitaciones de derechos fundamentales que habilita dicha ley, siempre respetando el contenido esencial de los derechos.

Las medidas limitativas de derechos contenidas en la ley impugnada en modo alguno establecen la suspensión de derechos fundamentales, sino que vienen a establecer modulaciones admisibles en circunstancias determinadas y no generalizables. Dichas modulaciones están justificadas en la protección del derecho a la vida y la integridad física (art. 15 CE) y a la salud (art. 43 CE).

Sobre la base anterior, la letrada del Parlamento Vasco examina cada una de las medidas recurridas:

(i) Comenzando por las pruebas diagnósticas, vacunación y cribados previstos en los arts. 14.3 y 15.2 de la Ley, niega su carácter obligatorio. Dichas medidas están sometidas a la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, de lo que se deduce que precisan del consentimiento libre y voluntario de la persona afectada. Únicamente cuando exista riesgo para la salud pública a causa de razones sanitarias establecidas por la ley, podrá eximirse de contar con el consentimiento de aquella.

Las medidas en cuestión no son obligatorias, aunque sí anudan a la denegación del consentimiento unas consecuencias jurídicas que constituyen una injerencia legítima en el derecho a la intimidad, en atención a un fin preminente en situación de crisis sanitaria, como es la protección de la salud pública (arts. 43 CE y 8.2 del convenio europeo de derechos humanos).

Estas consecuencias jurídicas no son –como entienden los recurrentes–, una sanción, por lo que no está afectado el art. 25 CE. Tampoco es apreciable la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, pues la regulación en abstracto de las medidas sanitarias citadas no impide el acceso a la jurisdicción ordinaria para controlar la legalidad de su aplicación. En cualquier caso, los recurrentes no explicitan las razones que sustentan esta impugnación.

(ii) Los aislamientos y cuarentenas personales (art. 23.1) y los confinamientos individuales y colectivos [art. 34.1 b)] pueden ser una injerencia en la libertad del art. 17 CE, pero no provocan la suspensión del derecho ni una invasión ilegítima de su núcleo esencial, sino una restricción en el modo, tiempo o lugar de su ejercicio, para preservar el derecho a la vida y la integridad de la ciudadanía en su conjunto.

(iii) Las limitaciones a la movilidad nocturna, de los arts. 26.1, 30.1 a) y 34.1 a), conciernen a la libertad de circulación reconocida en el art. 19 CE, pero no la suspenden, sino que la limitan de forma justificada para prevenir y atajar los riesgos sanitarios que la pandemia por el Covid-19 suponen para el derecho a la vida y la integridad de las personas. La letrada del Parlamento Vasco considera que está amparada por el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986.

(iv) Sobre las limitaciones a la movilidad, en este caso territorial, establecidas en los arts. 26.1, 30.1 b) y 32.1 a), cabe hacer análogo razonamiento. La finalidad de estas medidas es reducir los contactos interpersonales para evitar la expansión de la enfermedad y quedan supeditadas al pertinente juicio de proporcionalidad en su aplicación.

(v) Por los mismos argumentos, tampoco cabe estimar el cuestionamiento que los recurrentes hacen de las limitaciones a las reuniones de grupos de personas [arts. 26.3, 30.1 c) y 32.1 b)].

(vi) En relación con el art. 33.2, que prevé la suspensión de actividades sociales y culturales en formato presencial, los recurrentes no satisfacen la carga de justificar la tacha de inconstitucionalidad. Al margen de esto, esta medida no supone la afectación directa de ningún derecho fundamental y se encuentra amparada, al igual que las anteriores, en la legislación orgánica y ordinaria del Estado.

(vii) Por su parte, la regulación sobre medidas cautelares en procedimientos sancionadores, que se recoge en el art. 36.2 a), b) y c), es simplemente un régimen específico aplicable en el ámbito material de la Ley a los efectos de la contención de la pandemia, que queda sujeto a las mismas garantías judiciales que las restantes medidas cautelares en un procedimiento administrativo. Las medidas impugnadas son compatibles con las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

(viii) Respecto del art. 19.3, en realidad este precepto se refiere a la suspensión de actividades empresariales cuando se considera que la actividad supone un riesgo de

contagio. Por ello, no es una suspensión de un derecho fundamental ni de la libertad de empresa prevista en el art. 38 CE, que no goza de reserva de ley orgánica ex art. 81.1 CE.

(ix) Finalmente, el art. 24.3 establece una presunción *iuris tantum* que opera sin perjuicio de las medidas cautelares que pudiera acordar la autoridad judicial, y siempre que concurren circunstancias de urgencia que justifiquen la inmediata efectividad de las medidas de confinamiento que pudieran acordarse. No se pretende evitar la autorización judicial. Por su parte, respecto del art. 23.4 cabe efectuar consideraciones similares, pues no excluye la autorización judicial previa a la que se refiere la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

12. Mediante providencia de 10 de junio de 2025, se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, se dirige contra los arts. 1 a), 2, 4, 8.1, 11.1, 14.3, 15.2, 19.3, 23.1, 24.3 y 4, 26.1 y 3, 30.1, 32.1, 33.2, 34.1 a) y b) y 36.2 a), b) y c) de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de Covid-19, cuyo tenor se transcribe a continuación:

«Artículo 1. *Objeto.*

Es objeto de esta ley la regulación de los instrumentos jurídicos y actuaciones que competen a las administraciones públicas vascas con el fin de prevenir y preservar la salud pública, garantizar la seguridad de las personas y sostener las capacidades del sistema sanitario vasco durante la situación de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la Covid-19, habilitando la adopción de aquellas medidas de respuesta que requieren normas con rango de ley en atención a las siguientes materias:

a) Declaración de la situación de emergencia sanitaria y establecimiento de niveles de alerta, así como, en su caso, las que correspondan al estado de alarma, en relación con la pandemia de Covid-19».

«Artículo 2. *Ámbito temporal.*

1. Los artículos de esta ley que comprenden medidas de contención de la pandemia de Covid-19 estarán en vigor mientras se encuentre vigente la declaración de emergencia sanitaria contenida en el artículo 4 de la ley.

2. Los artículos de esta ley que comprendan medidas restrictivas de derechos fundamentales con carácter general estarán en vigor mientras esté vigente la declaración del estado de alarma».

«Artículo 4. *Declaración de la situación de emergencia sanitaria.*

1. En tanto la Comunidad Autónoma de Euskadi o parte de ella, por razones vinculadas con la pandemia de Covid-19, permanezca en estado de alarma, de acuerdo con el régimen previsto por la legislación orgánica, o se mantengan a nivel de la Comunidad Autónoma de Euskadi los indicadores epidemiológicos que determinan el establecimiento del nivel más bajo de alerta de entre los relacionados en este título (nivel 1), podrá permanecer en vigor la situación de emergencia.

2. Mientras dure la situación de emergencia sanitaria, el Lehendakari, sin perjuicio de las facultades que le correspondan como autoridad delegada en virtud, en su caso, de la declaración del estado de alarma, asumirá también la dirección única y coordinación de las actividades de la emergencia contempladas en la presente ley y aquellas previstas

ante la situación generada por la alerta sanitaria derivada de la propagación de la Covid-19 en el plan de protección civil de Euskadi-Labi».

«Artículo 8. *Determinación de las medidas específicas aplicables a cada nivel territorial y administraciones competentes.*

1. Sin perjuicio de aquellas aplicables por mandato de esta ley y con carácter general en cada nivel, la determinación de las medidas específicas aplicables en cada nivel territorial en función del nivel de alerta se hará directamente por decreto del Lehendakari, como encargado de la dirección única y coordinación de las actividades de la emergencia según lo previsto en el artículo 4».

«Artículo 11. *Prestaciones personales conectadas a la declaración del estado de alarma.*

1. De conformidad con lo dispuesto en el apartado b) del artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, y de acuerdo con lo que disponga la declaración vigente del estado de alarma, las autoridades competentes delegadas podrán imponer en su ámbito territorial la realización de las prestaciones personales obligatorias que resulten imprescindibles en el ámbito de sus sistemas sanitarios y sociosanitarios para responder a la situación de emergencia sanitaria que motiva la aprobación de esta ley».

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

[...]

3. La realización de pruebas diagnósticas de acuerdo con lo previsto en esta ley se ajustará a lo previsto en los artículos 8 y 9.2 a) de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. La denegación del consentimiento para la realización de las pruebas por la persona afectada se recogerá por escrito y llevará aparejada como consecuencia la imposibilidad de llevar a cabo el trabajo o la actividad sujeta a la realización de la misma, así como, en su caso, la posibilidad de que se impongan restricciones u obligaciones personalizadas en los términos previstos por esta ley. Este mismo precepto se aplicará a los efectos de la exigencia de vacunación».

«Artículo 15. *Realización de test aleatorios y cribados.*

[...]

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

«Artículo 19. *Inspección y control.*

[...]

3. Sin perjuicio de las medidas generales y específicas que esta ley prevé, mediante orden del titular del departamento competente en materia de salud, podrá suspenderse, en los términos previstos en este artículo, la apertura de cualquier establecimiento o la realización de cualquier actividad que pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando la actividad de que se trate».

«Artículo 23. *Aislamientos y cuarentenas personales.*

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

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

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

«Artículo 24. *Autorización o ratificación judicial.*

[...]

3. En todo caso, atendida la evolución actual de la pandemia de Covid-19 y la imperiosa necesidad de que las medidas para combatirla sean efectivas de inmediato para preservar la vida de las personas, garantizando la eficaz preservación de los intereses generales que exigen la intervención contra la pandemia de Covid-19 y la preservación de la capacidad asistencial del sistema de salud, se presumirá, salvo prueba en contrario y siempre sin perjuicio de las medidas cautelares que pudiera acordar la autoridad judicial, que concurren circunstancias de urgencia que justifican la inmediata efectividad de las medidas de confinamiento que pudieran acordarse por la autoridad sanitaria y, consecuentemente, la aplicación del régimen de ratificación judicial de dichas medidas.

4. Las medidas sanitarias acordadas por los órganos competentes que hayan de aplicarse por esta u otras leyes, o en virtud de disposición normativa con rango de ley, se regirán por su régimen específico. No será necesaria la ratificación judicial de las medidas generales aplicables por mandato de esta ley a cada uno de los niveles de alerta previstos».

«Artículo 26. *Medidas generales por mandato de la ley en alerta 1.*

Con carácter general y por mandato de esta ley, en este nivel de alerta se aplicarán automáticamente las siguientes medidas:

1. Movilidad y circulación nocturnas. Se acordarán medidas circunstanciales de restricción de la movilidad nocturna o de limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, que como mínimo habrán de respetar lo previsto en el régimen jurídico de la declaración del estado de alarma. Se valorará su desactivación en las situaciones de tendencia a la baja o estable.

Asimismo, se valorará en este nivel y, en su caso, de acuerdo con el régimen jurídico de la declaración del estado de alarma, la activación o desactivación de las restricciones de movilidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

[...]

3. Régimen de reuniones sociales. Las reuniones sociales no podrán superar el número de treinta y cinco personas cuando tengan lugar en espacio cerrado, ni el de setenta y cinco personas cuando se produzcan al aire libre. En tales reuniones sociales no podrán realizarse barras libres, actividades de baile ni ninguna otra que favorezca en cualquier forma un incremento del riesgo como consecuencia de la reducción del distanciamiento social y el aumento de la interacción social. Se podrá limitar la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados a un máximo de diez personas, respetando el máximo en su caso previsto en el régimen jurídico de la declaración del estado de alarma que en cada momento esté en vigor».

«Artículo 30. *Medidas generales por mandato de la ley en alerta 3.*

1. Con carácter general y por mandato de esta ley, en este nivel de alerta se aplicarán automáticamente las siguientes medidas:

a) Movilidad y circulación nocturnas: Se establecerán medidas de restricción de la movilidad nocturna o de limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, respetando en su caso los límites dispuestos por el régimen jurídico de la declaración del estado de alarma.

b) Movilidad territorial: Se establecerán restricciones de movilidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, respetando en su caso los límites dispuestos por el régimen jurídico de la declaración del estado de alarma.

c) Grupos de personas: Se podrá limitar la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados a un máximo de seis personas, respetando en su caso los límites dispuestos por el régimen jurídico de la declaración del estado de alarma».

«Artículo 32. *Medidas generales por mandato de la ley en alerta 4.*

1. Con carácter general y por mandato de esta ley, en este nivel de alerta se aplicarán automáticamente las siguientes medidas:

a) Movilidad interna dentro del territorio: Se establecerán restricciones de movilidad interna dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que podrán afectar tanto al confinamiento perimetral territorial de municipios como al de territorios históricos, respetando en su caso los límites dispuestos por el régimen jurídico de la declaración del estado de alarma.

b) Grupos de personas: Se podrá limitar la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados a un máximo de cuatro personas, respetando en su caso los límites dispuestos por el régimen jurídico de la declaración del estado de alarma».

«Artículo 33. *Medidas específicas en alerta 4.*

Además de las previstas por el artículo anterior, en este nivel de alerta se podrán adoptar las siguientes medidas específicas:

[...]

2. Suspensión de todo tipo de actividades sociales y culturales en formato presencial».

«Artículo 34. *Medidas generales por mandato de la ley en alerta 5.*

1. Con carácter general y por mandato de esta ley, en este nivel de alerta se aplicarán automáticamente las siguientes medidas:

a) Movilidad y circulación nocturnas: Se intensificarán las medidas de restricción de la movilidad nocturna o de limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, respetando en su caso los límites dispuestos por el régimen jurídico de la declaración del estado de alarma.

b) Confinamientos individuales y colectivos: Se valorarán nuevas y más eficaces medidas de confinamiento individuales o para colectivos específicos, previa justificación y autorización o ratificación judicial».

«Artículo 36. *Normas especiales en materia de medidas cautelares.*

[...]

2. Las medidas cautelares previstas en el artículo 31 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la Comunidad

Autónoma del País Vasco o norma que la sustituya se regularán de acuerdo con lo previsto en dicha norma, con las siguientes especialidades:

a) A los efectos de lo previsto en el apartado 3 del citado artículo 31, se presumirá, salvo prueba en contrario, que las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias a los efectos de la contención de la pandemia no implican violación de los derechos amparados en las leyes, cuando dichos derechos no sean relativos a la salud o integridad física de las personas o, en este último caso, cuando la medida no sea proporcionada en los términos de este artículo.

b) A los efectos de lo previsto en el apartado 3 del citado artículo 31, se presumirá, salvo prueba en contrario, que ninguna de las medidas que solo tengan efectos patrimoniales, o las relativas a la movilidad o circulación de personas, generan daños de difícil o imposible reparación, cuando estén encaminadas a evitar contagios o a garantizar el correcto funcionamiento de los servicios sanitarios o de emergencia.

c) A los efectos de lo previsto en el apartado 4 del citado artículo 31, se presumirá, salvo prueba en contrario, que las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias a los efectos de la contención de la pandemia guardan la necesaria proporcionalidad, siempre que sean razonablemente o aparentemente efectivas para evitar contagios o garantizar el correcto funcionamiento de los servicios sanitarios o de emergencia».

Según se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, los recurrentes consideran que:

(i) Los arts. 1 a), 2, 4, 8.1, 11.1 y 19.3 de la Ley infringen los arts. 116 y 55.1 CE, al regular una suspensión o una intensa restricción de derechos fundamentales fuera de la legislación excepcional de los estados de crisis. El art. 19.3, aunque incluido formalmente en este bloque, es impugnado de forma autónoma, por considerarse contrario a la libertad de empresa reconocida en el art. 38 CE.

(ii) Los arts. 14.3, 15.2, 23.1, 24.3 y 4, 26.1 y 3, 30.1, 32.1, 33.2, 34.1 a) y b) y 36.2 a), b) y c) son cuestionados, tanto por vulnerar el contenido esencial (art. 53.1 CE) de determinados derechos fundamentales, como la reserva de ley orgánica para su desarrollo (art. 81.1 CE). Además, a los arts. 14.3 y 15.2 también se les imputa la infracción de los arts. 24 y 25.1 CE.

(iii) Finalmente, la demanda dirige una queja común a todos los artículos impugnados, por vulneración de las competencias estatales reconocidas en el art. 149.1.1 y 16 CE.

El Gobierno Vasco y el Parlamento Vasco argumentan, respecto de ciertos preceptos y quejas, que no se ha cumplido con la exigible carga alegatoria. Sobre el resto interesan la desestimación íntegra del recurso por las razones que se han detallado en los antecedentes.

2. Consideraciones previas sobre el objeto del recurso.

A) El objeto de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021 es «la regulación de los instrumentos jurídicos y actuaciones que competen a las administraciones públicas vascas con el fin de prevenir y preservar la salud pública, garantizar la seguridad de las personas y sostener las capacidades del sistema sanitario vasco durante la situación de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la Covid-19, habilitando la adopción de aquellas medidas de respuesta que requieren normas con rango de ley» (art. 1).

Por tanto, se enmarca en el conjunto de normas con rango de ley que han aprobado distintas comunidades autónomas para hacer frente a la pandemia de Covid-19, respecto de las que este tribunal ya ha dictado las SSTC 136/2024, de 5 de noviembre (Ley del Parlamento de Galicia 8/2021, de 25 de febrero); 141/2024, de 19 de noviembre (Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2021, de 7 de mayo); y 95/2025, de 9 de abril (Decreto-ley del Gobierno de Canarias 11/2021, de 2 de septiembre); pronunciamientos a los que deberemos atender en lo que resulten aplicables para la resolución del presente recurso.

B) Antes de abordar nuestro enjuiciamiento, corresponde delimitar su objeto. Al respecto, las partes demandadas aducen, en relación con determinados preceptos e impugnaciones, que los recurrentes no han cumplido con la carga alegatoria que, según nuestra doctrina reiterada, les incumbe [por todas, STC 76/2024, de 8 de mayo, FJ 2 b) (i)].

En concreto, el Gobierno Vasco denuncia la falta de carga argumentativa de la impugnación competencial en su conjunto y de la impugnación del art. 2 de la Ley, al que imputa vulnerar los arts. 116 y 55.1 CE. Igualmente, el Parlamento autonómico considera carente de carga alegatoria la impugnación de los arts. 14.3 y 15.2, por vulnerar los arts. 24 y 25.1 CE, y del art. 33.2, por infringir el contenido esencial de los derechos fundamentales (art. 53.1 CE) y la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE).

a) Comenzando por la queja competencial, la tesis de los recurrentes se resume en que «ya sea desde la perspectiva del apartado 1 o del 16 del artículo 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» (parágrafo 95 de la demanda).

Aunque formalmente se imputa a todos los preceptos impugnados en el recurso, la queja competencial se argumenta en términos globales y solo por referencia a los supuestos en que se «impone[n] fuertes *restricciones* o incluso la auténtica *suspensión* de derechos fundamentales» (cursivas añadidas). Así las cosas, no cabe considerar que esta impugnación esté dirigida contra todos los preceptos enumerados por la demanda, sino que ha de entenderse limitada implícitamente a aquellos que regulan específicamente medidas de restricción o suspensión de derechos fundamentales [en igual sentido, en relación con la misma queja, *vid.* STC 95/2025, FJ 2 A) b)].

b) Del mismo modo, la demanda también hace una argumentación global sobre la alegada vulneración de los arts. 116 y 55.1 CE, que atribuye a los arts. 1 a), 2, 4, 8.1 y 11.1 de la Ley. Los recurrentes sostienen que tales preceptos son inconstitucionales por integrar un instrumento normativo que faculta a restringir los derechos fundamentales, sin la cobertura de ninguno de los estados excepcionales previstos en el art. 116 CE. Al igual que en la impugnación por razones competenciales, el razonamiento sobre los preceptos impugnados (incluido el art. 2, al que se refiere específicamente el Gobierno Vasco) es conjunto y va ligado a la incidencia en los derechos fundamentales.

Esta forma de motivar la impugnación, aunque no haya impedido a las demás partes defender sus respectivas posiciones, obliga al Tribunal a vincular su suerte con la dirigida contra aquellos preceptos que contienen medidas restrictivas de derechos fundamentales, dada la íntima conexión entre una y otra censura [en igual sentido, en relación con la misma queja, *vid.* STC 95/2025, FJ 2 B) e)].

c) En cuanto a los arts. 14.3 y 15.2 de la Ley, pese a lo alegado por la letrada del Parlamento Vasco, cabe entender que los recurrentes sí han desplegado el debido esfuerzo argumental. En concreto, arguyen que, al prever los citados preceptos «la imposibilidad de llevar a cabo el trabajo o la actividad» de que se trate, o la imposición de «restricciones u obligaciones personalizadas» como consecuencia de no prestar consentimiento a las pruebas diagnósticas, vacunación y cribados, se imponen verdaderas sanciones, desproporcionadas y sin garantía procedimental, en contra de los arts. 25.1 y 24.1 CE.

d) En cambio, coincidimos con la letrada autonómica en que la argumentación referente al art. 33.2 de la Ley («suspensión de todo tipo de actividades sociales y culturales en formato presencial») es insuficiente. La demanda menciona este precepto junto con otros referidos a las reuniones sociales y de grupos de personas, achacándoles que vulneran los arts. 21.1 y 18 CE. Sin embargo, su razonamiento se circunscribe a las limitaciones de reuniones privadas (con invocación de la STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 5), sin motivar nada sobre el art. 33.2. Por tanto, debemos excluir este precepto de nuestro examen.

e) Adicionalmente, aunque no lo hayan planteado las partes demandadas, también debemos excluir de nuestro enjuiciamiento los arts. 24.3 y 4 (presunciones y excepciones en materia de ratificación judicial de medidas restrictivas de derechos fundamentales) y 36.2 a), b) y c) (especialidades en materia de medidas cautelares). Los citados preceptos se citan en el encabezamiento de las respectivas impugnaciones imputándoles la vulneración del contenido esencial de diversos derechos fundamentales y de la reserva de ley orgánica y aludiendo tangencialmente a su contradicción con el art. 24 CE.

Sin embargo, el Tribunal observa que, realmente, se sostiene que las censuras imputables a los preceptos restrictivos de derechos fundamentales se agravan como consecuencia de las previsiones contenidas en los indicados arts. 24.3 y 4 y 36.2 a), b) y c). Por tanto, estos preceptos no son objeto de impugnación concreta, sino meramente instrumental respecto de la dirigida contra las medidas restrictivas de derechos fundamentales. En consecuencia, también deben quedar fuera de nuestro pronunciamiento.

f) En conclusión, al igual que hicimos en la STC 95/2025 en un caso análogo (se impugnaba en él el Decreto-ley 11/2021, de 2 de septiembre, sobre la gestión de la pandemia de Covid-19 en Canarias), las impugnaciones por vulnerar las competencias estatales de los arts. 149.1.1 y 149.1.16 CE y el régimen de estados excepcionales de los arts. 116 y 55.1 CE solo se examinarán en relación con los preceptos restrictivos de derechos fundamentales que establece la Ley del Parlamento Vasco 2/2021.

Asimismo, debemos excluir del objeto del recurso, también por falta del exigible esfuerzo argumentativo, los arts. 24.3 y 4, 33.2 y 36.2 a), b) y c) de la citada ley.

C) Una vez delimitado el objeto de enjuiciamiento en los términos expuestos, corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, determinar el orden de examen de las distintas tachas de inconstitucionalidad planteadas (por todas, STC 146/2023, de 26 de octubre, FJ 2).

Nuestro examen habrá de comenzar con el motivo de impugnación por infracción de la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, a cuya argumentación se remiten o deben reconducirse buena parte de las restantes. Acto seguido, se analizarán los demás motivos en los que se funda el recurso de inconstitucionalidad, salvo que la eventual estimación de alguna de las quejas hiciera innecesario el pronunciamiento sobre el resto.

3. Infracción de la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE). Estimación por remisión a la STC 136/2024, de 5 de noviembre.

A) La impugnación por vulnerar la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE) se dirige contra los siguientes preceptos de la Ley 2/2021:

(i) Los arts. 14.3 y 15.2 (pruebas diagnósticas, vacunación y cribados), en lo referente a los derechos a la integridad física (art. 15 CE) y a la intimidad (art. 18.1 CE).

(ii) Los arts. 23.1 (aislamientos y cuarentenas personales) y 34.1 b) (confinamientos individuales y colectivos), en relación con el derecho a la libertad personal (art. 17 CE).

(iii) Los arts. 26.1, 30.1 a) y b), 32.1 a) y 34.1 a) (restricciones de la movilidad), respecto de la libertad de circulación (art. 19 CE).

(iv) Los arts. 26.3, 30.1 c) y 32.1 b) (limitaciones a las reuniones sociales), en cuanto al derecho de reunión (art. 21 CE).

B) El art. 81.1 CE reserva a las leyes orgánicas, entre otras materias, el «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas». La doctrina constitucional sobre el alcance de dicha reserva se sistematiza en el FJ 5.2 de la STC 136/2024, de 5 de noviembre, que, para evitar reiteraciones innecesarias, damos aquí por reproducido.

a) A partir de dicha doctrina, la STC 136/2024 analizó las medidas que se contenían en la ley del Parlamento Gallego que en ella se enjuiciaba, muy similares a las de la Ley del

Parlamento Vasco 2/2021, alcanzando unas conclusiones que son plenamente trasladables al presente proceso. Dicha doctrina ha sido también aplicada *mutatis mutandis* en las SSTC 141/2024, FJ 3 D), y 95/2025, FJ 3 C), solo que desde la perspectiva de una impugnación por infracción de los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE), en relación con otras normas autonómicas –de las Illes Balears y Canarias, respectivamente– que regulaban también medidas para hacer frente al Covid-19.

(i) En concreto, según dichas sentencias, las pruebas diagnósticas (art. 14.3 de la ley ahora impugnada) y los cribados con pruebas de detección de infección activa (art. 15) afectan potencialmente a los derechos a la integridad física (art. 15 CE) y a la intimidad personal (art. 18 CE). Como concluimos en la STC 136/2024, FJ 5.3 A) d), la utilización de medios más o menos intrusivos para la realización de cada medida determinará, en el caso concreto, el derecho fundamental específicamente afectado, pues la integridad física (art. 15 CE) y la intimidad personal (art. 18 CE) guardan una cierta relación de grado.

En particular, cuando el método en el que se concreten las referidas medidas suponga un riesgo, aunque sea meramente potencial, de lesión o menoscabo de la salud, existirá, de acuerdo con nuestra doctrina, una intromisión en el derecho fundamental a la integridad física (por todas, STC 207/1996, de 16 de diciembre, FFJJ 2 y 3). En cambio, la afectación del art. 18 CE se producirá cuando el método empleado concierna al «criterio dominante en nuestra cultura sobre el recato corporal» (por todas, STC 37/1989, de 15 de febrero, FJ 7) y, en todo caso, cuando responda a una «finalidad» de indagación de datos íntimos, como ocurre, evidentemente, cuando trata de averiguarse si una persona es portadora de una determinada enfermedad [SSTC 207/1996, FJ 3; 234/1997, de 18 de diciembre, FJ 9 B); 206/2007, de 24 de septiembre, FJ 4, y 136/2024, FJ 5.3 A) d)].

Por su parte, la vacunación (art. 14.3, último inciso) incide, con carácter general y sin necesidad de que conlleve riesgos especiales para la salud, en el 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). Como constatamos en la STC 136/2024, FJ 5.3 A) c), la afectación que sobre dicho derecho fundamental tiene esta concreta medida es «inequívoca».

(ii) Las medidas de «aislamiento», consistentes en la obligación de cualquier persona contagiada por SARS-CoV-2 de permanecer «en el lugar que se le indique, durante el plazo establecido en cada caso, sin posibilidad de desplazarse ni de relacionarse presencialmente con otras personas» [art. 23.1 a) de la Ley 2/2021], así como los «confinamientos individuales y colectivos» [art. 34.1 b)], 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, con incidencia directa en la libertad personal del art. 17 CE. Lo mismo puede llegar a ocurrir con la «obligación de cuarentena» que el art. 23.1 b) de la Ley impone a «cualquier persona o grupo de personas sospechosas de haber sido contagiadas» [STC 136/2024, FJ 5.3 A) a)].

(iii) En cambio, todas las citadas 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.

Así pues, las medidas «de restricción de la movilidad nocturna o de limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno» [arts. 26.1, 30.1 a) y 34.1 a)], las «restricciones de movilidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi» [art. 30.1 b)] y las «restricciones de movilidad interna dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que podrán afectar tanto al confinamiento perimetral territorial de municipios como al de territorios históricos» [art. 32.1 a)], 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 [STC 136/2024, FJ 5.3 A) a)].

(iv) Por último, en lo que se refiere al derecho de reunión, las limitaciones a las «reuniones sociales» (art. 26.3 de la Ley) y a la permanencia de «grupos de personas» [arts. 30.1 c) y 32.1 b)] afectan, de acuerdo con la doctrina de este tribunal, al art. 21.1 CE, en conexión directa con el derecho a la intimidad personal y familiar reconocido en el art. 18.1 CE [SSTC 136/2024, FJ 5.3 A) b), y 95/2025, FJ 3 E) d)].

b) La regulación expuesta no solo «afecta» a los derechos fundamentales que hemos identificado. Lo hace en sentido restrictivo o limitativo. Los términos «confinamiento», «obligación de aislamiento», «obligación de cuarentena», «restricción de la movilidad nocturna», «limitación de la libertad de circulación», «restricciones de movilidad del territorio» o «restricciones de movilidad interna», muestran a las claras que nos encontramos ante intervenciones de la administración pública que no están necesariamente supeditadas a la prestación de consentimiento. Las facultades de autodeterminación características de los arts. 15, 17, 18.1, 19 y 21.1 CE quedan, con ello, potencialmente excluidas, lo que supone que el alcance material de estos derechos fundamentales resulta legalmente restringido o limitado [en el mismo sentido, SSTC 136/2024, FJ 5.3 B) a); 141/2024, FJ 3 D) c), y 95/2025, FJ 3 C)].

En este sentido, la Ley del Parlamento Vasco 2/2021 establece en su título VI, un régimen sancionador (arts. 35 a 43) en el que específicamente se sanciona, entre otras conductas, el incumplimiento de: (i) la obligación de presentar la documentación personal justificativa del traslado o desplazamiento [art. 40.1 d)]; (ii) las medidas de restricción de la movilidad nocturna y de limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno [art. 40.1 f)]; (iii) las obligaciones personales de aislamiento y cuarentena [art. 40.2 e)]; y (iv) los límites del número de asistentes a los actos y reuniones sociales de carácter privado [art. 40.3 j)].

Todo lo cual confirma que dichas medidas son coactivas [en el mismo sentido, SSTC 136/2024, FJ 5.3 B) b), y 95/2025, FJ 3 C)]. Dicha conclusión alcanza también a las pruebas diagnósticas, vacunación y cribados, pues aunque no se configuran formalmente como obligatorias, quien las rechace debe afrontar una serie de consecuencias adversas, como la imposibilidad de llevar a cabo su trabajo o actividad, o verse sometido a restricciones personalizadas [vid. SSTC 136/2024, FJ 5.3 B) d), y 95/2025, FJ 3 D)].

c) Sentado que los preceptos impugnados articulan medidas de intervención restrictivas de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15, 17, 18.1, 19 y 21.1 CE, es claro que nos encontramos ante un ámbito normativo reservado por la Constitución al legislador orgánico, al que corresponde «la determinación ‘en negativo’ del alcance del derecho fundamental mismo, ya que lo propio de la restricción es reducir el ámbito material de protección del derecho en ciertos supuestos concretos en los que deben prevalecer otros bienes jurídicos» [STC 136/2024, FJ 5.3 C)]; tarea que es justamente la que el legislador vasco ha realizado a través de las medidas examinadas, por lo que ha infringido el art. 81.1 CE.

De acuerdo con lo expuesto, ha de concluirse que los arts. 14.3, 15.2, 23.1, 26.1 y 3, 30.1, 32.1 y 34.1 a) y b) de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021 son inconstitucionales y nulos, no como reproche formulado a su contenido, sino por vulnerar el sistema constitucional de fuentes, pues una regulación de este tipo debe ser aprobada mediante ley orgánica (STC 136/2024, FJ 5.4 *in fine*).

C) Esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad debe llevar consigo, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), la de los siguientes preceptos de la Ley que no han sido impugnados por los recurrentes (en cursiva lo declarado inconstitucional y nulo).

a) Los apartados 2 a 5 del art. 23, que regulan la aplicación de la medida de confinamiento prevista en el apartado 1 de dicho artículo, en los siguientes términos:

«Artículo 23. *Aislamientos y cuarentenas personales.*

[...]

2. *La duración del confinamiento vendrá determinada por la situación concreta de cada caso según las indicaciones de la autoridad o los servicios sanitarios, conforme a los protocolos acordados por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.*

3. *La obligación de confinamiento, en la modalidad que proceda, se comunicará materialmente, de forma verbal o por medios telemáticos o telefónicos, a la persona o personas afectadas, por la autoridad o los servicios afectados y surtirá efecto de inmediato. De la obligación y de la comunicación se dejará constancia en la historia clínica del paciente o de la paciente.*

4. *La obligación de confinamiento se cumplirá, preferentemente, instando a la colaboración voluntaria de las personas obligadas. Cuando se nieguen a cumplirla podrá imponerse mediante resoluciones específicas, que podrán dictarse de forma individual o colectiva, sin perjuicio en todo caso de la sujeción, cuando proceda, al régimen de autorización o ratificación judicial.*

5. *La obligación personal de confinamiento, en cualquiera de sus modalidades, es independiente de las obligaciones derivadas de los confinamientos perimetrales territoriales que pudieran acordarse».*

Habiéndose anulado el apartado 1, debemos extender la declaración de inconstitucionalidad a todo el art. 23, pues los apartados restantes pierden su razón de ser una vez desaparecido el presupuesto para su aplicación (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 6).

b) El art. 28.1 a) de la Ley, por prever en el nivel de alerta 2 una medida análoga a la ya anulada para otros niveles de alerta, con el tenor siguiente:

«Artículo 28. *Medidas generales por mandato de la ley en alerta 2.*

1. Con carácter general y por mandato de esta ley, en este nivel de alerta se aplicarán automáticamente las siguientes medidas:

a) *Grupos de personas: Se podrá limitar la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados a un máximo de seis personas, o al máximo en su caso previsto en el régimen jurídico de la declaración del estado de alarma».*

La restricción del derecho de reunión que establece dicho precepto para el nivel de alerta 2 forma una unidad práctica inescindible junto con el resto de los niveles de alerta, cuyas reglas análogas para grupos de personas hemos declarado contrarias al art. 81.1 CE (STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 4).

c) El régimen sancionador específicamente asociado a las medidas que resultan anuladas (en el mismo sentido, SSTC 72/2021, de 18 de marzo, FJ 6, y 136/2024, FJ 5.4). En concreto, los siguientes apartados o incisos del art. 40 («Infracciones leves y grados y sanciones que les son aplicables»):

«1. Son infracciones leves en grado menor, sancionables con multa de 100 a 150 euros, las siguientes:

[...]

d) *El incumplimiento de la obligación de presentar la documentación personal justificativa del traslado o desplazamiento, cuando la misma sea legalmente exigible a las personas físicas individuales en atención a las normas en materia de confinamiento perimetral, límites horarios para el tránsito o similares en relación con las medidas previstas en esta ley. La insuficiencia o simple irregularidad de la documentación*

personal justificativa del traslado o desplazamiento se equipará en los mismos términos, sin perjuicio de la moderación que proceda a los efectos de la individualización de la sanción.

[...]

f) El incumplimiento, con carácter individual, de las medidas de [...] *restricción de la movilidad nocturna y de limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno* [...].

[...]

2. Son infracciones leves en grado medio, sancionables con multa de 151 a 600 euros:

[...].

e) *El incumplimiento de las obligaciones personales de aislamiento y cuarentena, cuando no constituyan una infracción más grave.*

[...]

3. Son infracciones leves en grado superior, sancionables con multa de 601 a 1.500 euros:

[...]

j) El incumplimiento de las obligaciones de aforo por parte de establecimientos, negocios, locales o instalaciones públicas o privadas, o de los límites del número de asistentes a los actos y reuniones sociales de carácter privado, cuando no constituyan una infracción más grave en función de los criterios de graduación previstos en esta ley.»

4. *Otros motivos impugnatorios.*

a) De lo resuelto hasta este punto se deriva que no es necesario analizar los motivos del recurso de inconstitucionalidad basados en la vulneración de las competencias estatales del art. 149.1.1 y 16 CE y en la infracción de los arts. 116 y 55.1 CE. Como concluimos en el fundamento jurídico 2 B) a) y b), la demanda vincula ambas impugnaciones, de forma inescindible, con aquellos preceptos que establecen medidas restrictivas de los derechos fundamentales. Habiendo declarado estos inconstitucionales y nulos, por infracción del art. 81.1 CE, resulta ya innecesario pronunciarnos sobre las citadas impugnaciones, atendiendo a los términos en que han sido formuladas [en igual sentido, *vid.* SSTC 141/2024, FJ 4 *in fine*, y 95/2025, FJ 3 F) b)].

De igual forma, tampoco debemos abordar la impugnación específica por vulneración de los arts. 24 y 25.1 CE que se dirige contra los arts. 14.3 y 15.2 de la Ley (pruebas diagnósticas, vacunación y cribado), ya declarados inconstitucionales y nulos.

b) Por el contrario, subsiste la censura que aisladamente se dirige contra el art. 19.3 de la Ley, que prevé la suspensión de «la apertura de cualquier establecimiento o la realización de cualquier actividad que pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando la actividad de que se trate».

Los recurrentes sostienen que esta disposición contraviene el art. 38 CE (libertad de empresa) al permitir una suspensión o constricción intensísima sobre la facultad de apertura de cualquier establecimiento o la realización de cualquier actividad. Invocan para ello la doctrina de la STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 9, en relación con las medidas contenidas en el art. 10 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19.

El motivo no puede ser acogido.

El derecho fundamental a la libertad de empresa que reconoce el art. 38 CE ampara «el iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial» (STC 8/1984, de 27 de enero, FJ 3, reiterada, entre otras, en las SSTC 112/2006, de 5 de abril, FJ 8; 135/2012, de 19 de junio, FJ 5; 35/2016, de 3 de marzo, FJ 3, y 148/2021, de 14 de julio, FJ 9). No hay

duda de que el art. 19.3 de la Ley constriñe, con carácter temporal, el libre mantenimiento de la actividad empresarial.

Sin embargo, tal limitación se encuentra recogida en una norma legal, está amparada en la promoción de un objetivo constitucionalmente legítimo, como es la preservación y defensa de la salud, y es una medida idónea y necesaria para promover aquella finalidad, pues permite frenar la expansión de los contagios y revertir sus daños.

Consecuentemente, la impugnación del art. 19.3 de la Ley 2/2021 ha de ser desestimada.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los arts. 14.3, 15.2, 23.1, 26.1 y 3, 30.1, 32.1 y 34.1 a) y b) de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19.

2.º Extender, por conexión o consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a los siguientes preceptos: arts. 23, apartados 2 a 5; 28.1 a); 40.1 d); 40.2 e); e incisos «restricción de la movilidad nocturna y de limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno» del art. 40.1 f) y «o de los límites del número de asistentes a los actos y reuniones sociales de carácter privado» del art. 40.3 j) de la citada Ley.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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