SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16903 *Pleno. Sentencia 142/2025, de 22 de julio de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 2238-2022. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el inciso «este mismo precepto se aplicará a los efectos de la exigencia de vacunación» del artículo 14.3 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; competencias sobre sanidad: extinción del recurso de inconstitucionalidad por pérdida sobrevenida de su objeto.*

ECLI:ES:TC:2025:142

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, 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. 2238-2022, promovido por el presidente del Gobierno contra el inciso «[e]ste mismo precepto se aplicará a los efectos de la exigencia de vacunación» del art. 14.3 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 y formulado alegaciones el Gobierno Vasco y el Parlamento Vasco. Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 30 de marzo de 2022, el abogado del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad en nombre del presidente del Gobierno contra el inciso «[e]ste mismo precepto se aplicará a los efectos de la exigencia de vacunación» del art. 14.3 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19. El abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se produjera la suspensión de la vigencia y aplicación del inciso impugnado.

El art. 14, apartado tercero, titulado «Realización de pruebas diagnósticas y vacunación», tiene la siguiente redacción (en cursiva el inciso impugnado):

«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

cve: BOE-A-2025-16903
Verificable en https://www.boe.es

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.*»

2. El recurso se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

Se alega, en primer lugar, que el precepto impugnado incide en la reserva de ley orgánica establecida en el art. 81.1 CE. Las medidas adoptadas en la ley autonómica se amparan en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, que permite a las autoridades competentes sanitarias, entre las que se incluye la Comunidad Autónoma del País Vasco, adoptar medidas para la lucha contra la pandemia, si bien la habilitación no alcanza para ordenar un sometimiento a la vacunación obligatoria. Esta vacunación obligatoria supone una injerencia en el derecho a la integridad física y moral de la persona (art. 15 CE) que, dada su intensidad, no puede ser impuesta por una ley autonómica.

En segundo lugar, se alega la vulneración de las competencias estatales del art. 149.1.16 CE, tanto respecto a la legislación básica en materia de sanidad interior como a las relativas a la coordinación general de la sanidad. Se señala que la vacunación obligatoria, con las consecuencias legales que se derivan de la negativa a aceptarla, implica la necesidad de un tratamiento único en el conjunto del territorio que ha de fijarse al amparo de las competencias estatales en materia de sanidad. A lo anterior se añade que el Estado ha ejercido sus competencias de coordinación en la materia, adoptando una serie de acuerdos en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en los que se declaran actuaciones coordinadas en salud pública frente a la covid-19 y vinculantes para todas las comunidades autónomas, así como las medidas de vacunación, sin que se contemple su carácter obligatorio. Por tanto, establecido, con fundamento en la competencia de coordinación en materia sanitaria, el principio de que la vacunación tiene un carácter voluntario no puede la norma autonómica entrar en contradicción con esta decisión.

3. Por providencia de 28 de abril de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como al Parlamento Vasco y al Gobierno Vasco, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del inciso impugnado, desde la fecha de interposición del recurso —30 de marzo de 2022— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los presidentes del Parlamento Vasco y del Gobierno Vasco, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

4. Por escritos registrados en este tribunal el día 12 de mayo de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado comunican los acuerdos de las mesas de las cámaras en el sentido de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado el día 20 de mayo de 2022, la letrada del Parlamento Vasco comparece en el proceso y solicita que se le conceda una prórroga del plazo para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno se le prorrogó en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario. El día 3 de junio de 2022, la letrada

cve: BOE-A-2025-16903
Verificable en https://www.boe.es

del Parlamento Vasco solicitó una nueva prórroga que le fue concedida por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de esa misma fecha.

6. La representación procesal del Gobierno Vasco formuló sus alegaciones, en las que interesa la desestimación del recurso, por escrito registrado el día 30 de mayo de 2022.

Indica que se trata de una ley de caso único para atender la emergencia sanitaria derivada de la pandemia de covid-19, sin que imponga una vacunación obligatoria en cuanto, en realidad, se remite a lo previsto por las normas estatales. En estos términos, la norma difícilmente se puede adentrar en materia reservada a ley orgánica o vulnerar el régimen de bases sobre vacunación. Tampoco se ha actuado por las autoridades sanitarias vascas contradiciendo las reglas de coordinación fijadas por el Estado.

7. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 31 de mayo de 2022, se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión del inciso impugnado, se oiga a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. El abogado del Estado solicitó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada por escrito registrado el día 7 de junio de 2022. La representación procesal del Gobierno Vasco interesó el levantamiento de la suspensión por escrito registrado el día 14 de junio de 2022. El Parlamento Vasco remitió escrito con sus alegaciones favorables al levantamiento de la suspensión, que fue registrado el día 16 de junio de 2022.

Por ATC 112/2022, de 13 de julio, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó mantener la suspensión del inciso «[e]ste mismo precepto se aplicará a los efectos de la exigencia de vacunación» del art. 14.3 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19.

8. El Parlamento Vasco registró sus alegaciones interesando la desestimación del recurso por escrito registrado el día 27 de junio de 2022.

Defiende que se trata de una ley de caso único y con un ámbito temporal limitado condicionado a la vigencia del estado de alarma. La norma no establece la vacunación obligatoria, sino que se limita a regular las consecuencias asociadas al rechazo de la vacunación sin fijar limitaciones directas a derecho fundamental alguno. Tampoco se vulneran las competencias estatales en materia de sanidad, pues se trata de un desarrollo normativo compatible con la normativa estatal en el que se prescriben las medidas preventivas que el legislador vasco considere necesarias para garantizar la salud pública y el sostenimiento del sistema de salud en el ámbito de su territorio.

9. Por providencia de 22 de julio de 2025 se señaló para deliberación y fallo de esta sentencia ese mismo día.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el inciso «[e]ste mismo precepto se aplicará a los efectos de la exigencia de vacunación» del art. 14.3 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19.

El art. 14.3 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021 tiene la siguiente redacción (en cursiva el inciso impugnado):

«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

cve: BOE-A-2025-16903
Verificable en https://www.boe.es

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.*»

Como se ha expuesto en los antecedentes, la impugnación se fundamenta en que el inciso controvertido incide en la reserva de ley orgánica establecida en el art. 81.1 CE y vulnera las competencias estatales del art. 149.1.16 CE, tanto respecto a la legislación básica en materia de sanidad interior como en cuanto a las relativas a la coordinación general de la sanidad. Todas estas tachas de inconstitucionalidad han sido refutadas por las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco.

2. Extinción del recurso de inconstitucionalidad por pérdida sobrevenida de objeto.

El inciso «[e]ste mismo precepto se aplicará a los efectos de la exigencia de vacunación» del art. 14.3 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021 ha sido también objeto, entre otros preceptos de la misma Ley del Parlamento Vasco 2/2021, del recurso de inconstitucionalidad núm. 6174-2021, resuelto por la STC 133/2025, de 10 de junio, por lo que hemos de examinar ante todo la incidencia que, sobre el objeto de este proceso constitucional, pueda tener ese pronunciamiento.

La citada STC 133/2025, por remisión a la doctrina de la STC 136/2024, de 5 de noviembre, ha declarado inconstitucional y nulo el referido inciso del art. 14.3 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, por vulnerar la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE).

Por tanto, ha sido declarado inconstitucional y nulo el inciso del art. 14.3 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021 al que se circunscribía el presente recurso de inconstitucionalidad. De acuerdo con ello y conforme a nuestra doctrina (al respecto, STC 127/2024, de 22 de octubre, FJ 2) la expulsión del ordenamiento jurídico del inciso «[e]ste mismo precepto se aplicará a los efectos de la exigencia de vacunación» del art. 14.3 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021 determina la pérdida sobrevenida de objeto de este recurso de inconstitucionalidad. Esta desaparición sobrevenida del objeto, aunque no está contemplada en el artículo 86.1 LOTC, es una de las causas de terminación extraordinaria de los distintos procesos constitucionales, incluidos los recursos de inconstitucionalidad (SSTC 124/2021, de 3 de junio, FJ 2, y 73/2024, de 7 de mayo, FJ 2).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido declarar la extinción, por desaparición sobrevenida de su objeto, del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el inciso «[e]ste mismo precepto se aplicará a los efectos de la exigencia de vacunación» del art. 14.3 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19.

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

Dada en Madrid, a veintidós de julio de dos mil veinticinco.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–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.

cve: BOE-A-2025-16903
Verificable en https://www.boe.es