

El Estado de Derecho no se puede confinar: derechos fundamentales y crisis sanitaria en el orden constitucional; límites, competencias y garantías.

The Rule of Law cannot be quarantined: fundamental rights and health crisis in the constitutional order; limits, competences and guarantees.

Pablo Pérez Mosqueda¹

DOI: [https://doi.org/10.37767/2591-3476\(2026\)12](https://doi.org/10.37767/2591-3476(2026)12)

Comentario a
Sentencia n.º 133/2025
Tribunal Constitucional Español

Acceso al Fallo

RESUMEN:

Ante el aluvión de leyes que los parlamentos autonómicos crearon para controlar la expansión del Covid-19, el Tribunal Constitucional estrecha el coto, delimitando lo que las Comunidades Autónomas pueden o no hacer cuando las medidas que toman lesionan derechos fundamentales de sus habitantes. En esta sentencia el tribunal resuelve acerca de la ley que se promulgó en el país vasco, declarando inconstitucional la delimitación de los derechos mediante ley autonómica y asentando la doctrina del desarrollo de los derechos fundamentales por Ley Orgánica.

ABSTRACT

Given the copious number of laws Autonomous Communities' parliaments created to control Covid-19's expansion, Spain's Constitutional Court narrows the limit down, establishing what Autonomous Communities can and cannot do when the law injures fundamental rights of their population. In this ruling, the court solves regarding Basque Country's particular law,

¹ Estudiante de segundo curso del doble grado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas, Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Mail : perezmosqueda.pablo@gmail.com
Nro. de ORCID : <https://orcid.org/0009-0002-9645-3567>

declaring the unconstitutionality of the delimitation of rights by means of a local law, and settling the doctrine concerning the development of fundamental rights by Organic Law.

PALABRAS CLAVE: Covid-19, Reserva de Ley Orgánica, Derecho Fundamental, Estado de Alarma, Salud Pública.

KEYWORDS: Covid-19, Organic Law's Reserve, Fundamental Rights, State of Emergency, Public Health.

I. Introducción

En la STC 133/2025, el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el grupo parlamentario Vox contra la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 21 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de Covid-19. Dicha ley plantea una serie de medidas de restricción o limitación de movilidad y otras injerencias en la esfera público-privada que los diputados de la formación demandante consideran que pueden tener una incidencia muy significativa en los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma en cuestión. El gobierno vasco, representado por el abogado del Estado, considera sin embargo que no existe tal incidencia de los derechos fundamentales en la citada ley, y que la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOEAS) no entra en colisión con la ley promulgada en el parlamento vasco.

En esta sentencia, deliberada y votada el 10 de junio de 2025, el Tribunal Constitucional resolvería acerca de los conflictos de competencias entre Estado y CCAA y desarrollaría doctrina acerca de reserva de ley orgánica en materia de derechos fundamentales cuando su desarrollo entra en colisión con circunstancias de especial necesidad.

II. Objeto y posición procesal de las partes en la STC 133/2025

1. La STC 133/2025 trae causa del recurso de inconstitucionalidad núm. 6174-2021, promovido por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox contra 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. La ley pretendía regular instrumentos jurídicos y actuaciones de las administraciones públicas del País Vasco para prevenir y preservar la salud pública, garantizar la seguridad de las personas y sostener las capacidades del sistema sanitario en un contexto de crisis epidemiológica. Su finalidad era inequívocamente sanitaria, pero sus instrumentos incidían sobre derechos fundamentales a los que el legislador le ha entregado suma protección y que se veían puestos en entredicho por la norma tratada.

2. La formación recurrente articuló sus censuras en varios planos. En primer lugar, sostuvo que determinados preceptos infringían los arts. 55.1 y 116 CE, al regular suspensiones o restricciones de altísima intensidad fuera del régimen constitucional de los estados de crisis. Los recurrentes consideraron que los instrumentos que la legislación prevé para estos casos tales como la LOEAS están siendo sustituidos por una legislación autonómica análoga que faculta a los poderes públicos autonómicos y en ocasiones al Lehendakari a suspender o limitar derechos fundamentales, la Ley 2/2021 permite el otorgamiento de dichos poderes mediante la figura de las autoridades delegadas, sobre las cuales los

demandantes discuten su legalidad dado que la propia LOEAEs reserva la gestión de los estados de excepcionalidad a los poderes estatales, así como la determinación del ámbito de aplicación y efectos.

En segundo lugar, alegaron que las medidas recogidas dentro del texto legislativo que afectaban directa o indirectamente a la integridad física (art. 15 CE), la intimidad (art. 18 CE), la libertad personal y la libertad de circulación (art. 17.1 CE); así como el derecho de reunión (art. 21 CE), vulneraban el contenido esencial de esos derechos y la reserva de ley orgánica prevista para el desarrollo y limitación de estos.

En tercer lugar, denunciaron invasión de competencias estatales ex arts. 149.1.1 y 149.1.16 CE, considerando que la actuación de los poderes públicos en materia sanitaria y con una particular afectación en los derechos fundamentales debe ser una iniciativa coordinada de forma estatal dada la igualdad en el acceso al derecho prevista en el artículo 43 CE, así como por la gravedad de las medidas en conjunto que se deben impulsar; así como infracciones de los arts. 24, 25.1 y 38 CE, dada la significativa ausencia de garantías procedimentales en las cuestiones relativas a la toma de medidas cautelares y la falta de la autorización judicial y/o ratificación en algunos casos para medidas que restringen derechos fundamentales de forma inequívoca.

3. El letrado del Gobierno Vasco defendió la constitucionalidad de la ley. Sus alegaciones descansaban en una idea de lógica de la gestión sanitaria: la comunidad autónoma, competente en materia de sanidad interior y responsable de la ejecución de políticas de salud pública según el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), debía disponer de instrumentos legales para responder a una amenaza epidemiológica concreta, que fueron regulados conforme a los preceptos de la propia Ley 3/1986. Además, sostuvo que la ley autonómica no desarrollaba directamente restricciones en los derechos fundamentales en tanto que tampoco los propios derechos, sino que concretaba medidas preventivas en el ámbito de una competencia propia, en conexión con la normativa sanitaria estatal y con la legislación básica existente. Subraya además que las autoridades delegadas se encuentran dentro de lo explícitamente mencionado en la LOEAEs, así como un hilo conductor que ya prácticamente guía en sentido de leitmotiv estos recursos, que es el hecho de que las medidas que se preveían en ningún caso se trataban de una suspensión de carácter absoluto sino una mera limitación muchas veces sujeta a franjas horarias o a circunstancias de especial relevancia y/o particularidad, cabe aquí citar la STC 148/2021 donde se aborda esta precisa cuestión.

III. Interpretación y argumentación jurídica

El aspecto más relevante de la STC 133/2025 no es la identificación de los derechos afectados, sino la consecuencia que el Tribunal extrae de esa afectación. La sentencia considera que las previsiones sobre pruebas diagnósticas y vacunación inciden sobre la integridad física y la intimidad personal (FJ 3B), en la medida en que suponen intervenciones sobre el cuerpo o sobre datos de salud especialmente protegidos, como ha sido expresado de forma reiterada en la jurisprudencia, con sentencias como la STC 154/2002, o la 136/2024. Los aislamientos y cuarentenas personales pueden afectar a la libertad personal del art. 17 CE cuando imponen una permanencia obligada en un lugar como así lo expresa el subsiguiente apartado, con fondo en la misma STC 136/2024. Las limitaciones de movilidad se conectan con el art. 19 CE, y las restricciones de reuniones sociales con el art. 21 CE, en relación con la intimidad personal y familiar del art. 18.1 CE.

A partir de ahí, el Tribunal subraya que no basta con afirmar que la norma “afecta” a tales derechos, lo relevante es que lo hace en sentido restrictivo. La ley no se limitaba a organizar servicios, coordinar autoridades u ordenar protocolos sanitarios; configuraba mandatos coactivos de carácter suspensivo, imponía cargas y conectaba su incumplimiento con sanciones o consecuencias jurídicas adversas. El dato de la coactividad resulta capital, aunque algunas medidas, como determinadas pruebas o la vacunación, no aparecieran formalmente como obligatorias, su rechazo podía producir efectos perjudiciales para la persona afectada, como restricciones individualizadas, imposibilidad de desarrollar una actividad o su aislamiento o reproche en su ámbito social (Cruz Villalón, 1984: pp. 70-71).

La sentencia se apoya aquí en la jurisprudencia manada de la STC 136/2024, según la cual la ley orgánica cumple, en el terreno de los derechos fundamentales, configura la dimensión negativa del propio derecho (Medina Guerrero, 1996: p. 93). La restricción no es un elemento externo añadido al derecho ya completo; es una operación normativa que reduce su ámbito material en ciertos supuestos, porque el ordenamiento estima prevalentes otros bienes de relevancia constitucional que concurren con el derecho fundamental. De ahí que la determinación general de las condiciones bajo las cuales puede restringirse un derecho de la sección primera no pueda ser tratada como una regulación meramente sectorial o administrativa (Fernández Farreres, 1991: pp. 541, 554-556), sino que debe ser una decisión que mane del ámbito estatal y la voluntad de la totalidad del pueblo español.

La tesis es dogmáticamente relevante porque evita una interpretación reduccionista de la reserva de ley orgánica, puesto que la ley orgánica no sólo es necesaria cuando el legislador define el contenido positivo de un derecho, sino también cuando delimita sus excepciones estructurales, así como su ámbito y puesta en colación con otros derechos y/o libertades públicas. Si la administración sanitaria adquiere la potestad de imponer aislamientos, cuarentenas, vacunación obligada o limitaciones del derecho de reunión, entre otras, la cuestión no se agota en la competencia material sobre sanidad: requiere determinar con precisión el presupuesto de hecho habilitante, el alcance de la injerencia, su duración, las garantías procedimentales y, en su caso, el control y supervisión judicial. Esa determinación corresponde al legislador orgánico cuando están concernidos los derechos de los arts. 15, 17, 18.1, 19 y 21 CE.

Dicho todo esto, la STC 133/2025 no niega que las autoridades sanitarias puedan adoptar medidas restrictivas para proteger la salud pública. Y tampoco cuestiona, en abstracto, que la seguridad sanitaria y ciudadana pueda operar como límite constitucionalmente legítimo de los derechos fundamentales. Lo que afirma es que la configuración general de ese límite no puede hacerse por ley autonómica cuando recae sobre los derechos de la sección primera. Esta precisión es importante: Ya que el vicio de constitucionalidad no consiste en que la salud pública sea un fin insuficiente, sino en que la fuente utilizada no era la adecuada siguiendo las vías del ordenamiento jurídico español.

La consecuencia práctica es determinante. La sentencia limita la posibilidad de que las comunidades autónomas aprueben catálogos legales propios de restricciones fundamentales para futuras crisis sanitarias (Velasco Caballero, 2020: pp. 82-84), salvo que se muevan en ámbitos puramente organizativos o complementarios, o actúen sobre derechos no sometidos a reserva de ley orgánica. La doctrina no vacía las competencias

autonómicas en sanidad, pero sí impide que esas competencias se proyecten autónomamente sobre la definición y ámbito constitucional primario de los límites de determinados derechos. El resultado es una centralización funcional de la garantía de protección y alcance de los derechos fundamentales, y no de la gestión sanitaria de los cuerpos autonómicos.

IV. Desarrollo jurídico y núcleo jurisprudencial: Un análisis en profundidad de la decisión del tribunal.

1. La STC 133/2025 no resuelve el caso desde la interpretación doctrinal establecida en sentencias previas de la suspensión de derechos contra su mera limitación. De hecho, declara innecesario pronunciarse sobre los motivos basados en los arts. 55.1 y 116 CE al devenir vulnerado el art. 81.1 CE. Sin embargo, la sentencia solo puede comprenderse adecuadamente en el contexto del reajuste de la doctrina del sumo intérprete iniciado tras las decisiones previas del TC sobre los estados de alarma declarados durante la pandemia. La STC 148/2021 había situado la intensidad de la injerencia en el centro de la discusión sobre confinamientos generales; las sentencias posteriores han ido afinando la distinción entre suspensión, restricción intensa y mera limitación (véase SSTC 148/2021, 183/2021, 154/2002 -precedente-, STC 136/2024 -distingase voto particular-)

Este desplazamiento es, si cabe una opinión, uno de los puntos más acertados de la doctrina reciente; la afinación de la delimitación de los derechos fundamentales en concurrencia con el interés público y la seguridad ciudadana. Si toda medida sanitaria intensa fuera necesariamente suspensión, el Estado de derecho quedaría atrapado entre dos opciones extremas: o acudir siempre a los estados de excepción o de sitio, aun cuando la crisis sea sanitaria y no político-institucional, o renunciar a medidas necesarias para contener riesgos graves que pueden derivar en situaciones de extrema gravedad y peligrosidad para el público general. La Constitución no exige una respuesta tan rígida, el art. 43 CE permite a los poderes públicos actuar frente a amenazas sanitarias, pero exige que lo hagan dentro de las formas constitucionales adecuadas y siguiendo los cauces previstos en la misma.

La ventaja de esta doctrina es que distingue tres planos que con frecuencia se confundieron durante la pandemia. El primero es el de la suspensión, que supone una paralización transitoria pero total de la eficacia del derecho en los términos estrictos del art. 55.1 CE, y requiere la declaración de los estados de excepción o sitio, los más intensos que prevé el ordenamiento jurídico y que requieren una tramitación más extensa y consensuada. El segundo es el de la restricción legislativa, que puede ser intensa, pero debe respetar la reserva de ley o ley orgánica correspondiente, el contenido esencial de los derechos y el principio de proporcionalidad al entrar en colación otros derechos; y el tercero es el de la aplicación administrativa concreta, sometida a motivación, control y, cuando proceda, autorización o ratificación judicial para situaciones verdaderamente de gestión u organización de la actividad y sistema sanitarios en cada una de las CCAA.

Desde esta perspectiva, la STC 133/2025 evita pronunciarse de nuevo sobre la frontera entre alarma y excepción porque el caso queda resuelto en un nivel anterior, ya que de cualquier modo la ley autonómica ordinaria no podía configurar esos límites a los diferentes derechos fundamentales. Pero su razonamiento presupone la distinción actualizada entre restricción y suspensión manada de la STC 148/2021. Las medidas vascas

no son anuladas por ser suspensiones tratadas como limitaciones, sino por tratarse de restricciones de derechos fundamentales que debían estar previstas en una ley orgánica. La diferencia no es terminológica: determina la ordenación del sistema de fuentes, el alcance del control autonómico-estatal (Aragón Reyes, 1995: pp. 147-156), así como la supervisión del poder judicial, y el margen de actuación de los poderes territoriales en dichas materias (Cruz Villalón, 1981: pp. 115-116).

La comparación con el estándar europeo confirma la aproximación a esta “escuela” de doctrina, debido a que, en sus distintas resoluciones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) no exige que toda medida sanitaria intensa sea encauzada mediante un régimen constitucional de excepción o extrema necesidad. En *Vavříčka et autres v. République Tchèque*, la Gran Sala admitió que el deber legal de vacunación de la población infantil, acompañado de sanciones de carácter no físicas sino dinerarias y la exclusión de determinados servicios del sistema educativo, podía ser compatible con el art. 8 CEDH si perseguía un fin legítimo, tenía base legal y superaba el examen de necesidad en una sociedad democrática, con el fin último de garantizar la seguridad del colectivo y la inmutabilidad de grupo. En *Enhorn v. Suède*, por el contrario, el TEDH exigió que el internamiento de una persona por razones epidemiológicas fuese último recurso y estuviera justificado por necesidad real, que debe derivar de un peligro justificado y que no puede ser evitado o reducido casi a su totalidad que no sea de otra forma que no exija el internamiento o aislamiento completo de la persona para reducir el daño (véase además *Hilda Hafsteinsdóttir c. Islande*, y *Witold Litwa c. Pologne* -donde el TEDH delimita la intensidad y justificación de la suspensión para no incurrir en una violación del art. 5 de la convención-).

Expuesto lo anterior, sin embargo, la STC 133/2025 añade un rasgo personal a los matices europeos con una característica propia del orden español: en nuestro sistema, cuando la restricción se proyecta sobre derechos de la sección primera, la “ley” requerida para delimitar su alcance no puede ser cualquier ley, en virtud del art. 81.1 CE debe ser una ley orgánica (Presno Linera, 2005: pp. 487-489) en caso de que la norma determine con carácter primario el alcance del derecho. Esta exigencia puede parecer formalista desde una lógica estrictamente sanitaria y de interés público; pero en términos constitucionales cumple una función sustantiva: someter la reducción general del ámbito de libertad a una mayoría reforzada y a una forma normativa especialmente cualificada que el constituyente considera esencial para los derechos inherentes a la persona y a la sociedad.

2. Los magistrados dedican especial atención a las medidas que, bajo distintas técnicas normativas, producían efectos restrictivos sobre la autonomía corporal, la intimidad, la libertad personal, la movilidad y la reunión. El análisis resulta particularmente interesante en materia de pruebas diagnósticas y vacunación. En principio, podría sostenerse que no existe restricción de derechos si la ley no autoriza expresamente la inoculación forzosa o la compulsión física al tratamiento, sin embargo; el Tribunal adopta una mirada más realista: la restricción puede existir cuando el rechazo desencadena consecuencias jurídicas suficientemente graves para el individuo.

Esta comprensión es coherente con la jurisprudencia del TEDH y con la doctrina constitucional española sobre integridad física. Desde la perspectiva del art. 15 CE, la intervención corporal exige consentimiento informado salvo habilitación legal suficiente, finalidad constitucional legítima y proporcionalidad estricta. Como ya han sido tratadas por el autor (Pérez Mosqueda, 2025: pp. 227-229), sentencias como la 83/2024 y la 148/2023

han examinado en profundidad la posición constitucional y los límites a la vacunación y pruebas de ámbito invasivo que entran en colisión con los derechos fundamentales tanto de menores como de adultos, que se resuelven con conceptos como el del consentimiento informado tratado previamente y el objetivo de la sociedad de mantener la inmunidad colectiva con primacía sobre el interés individual. La Ley 41/2002, básica de autonomía del paciente, parte del consentimiento como regla y solo admite excepciones tasadas, entre ellas el riesgo para la salud pública previsto por la ley (Nogueira López, 2020: pp. 25-26). Por ello, cuando una norma general convierte la prueba, el cribado o la vacunación en condición práctica para trabajar, circular o evitar restricciones, entra de lleno en el terreno de la garantía constitucional y debe ser examinado bajo el canon de la STC 148/2023 (Cruz Villalón, 1981: pp. 115-116).

En materia de aislamientos y cuarentenas personales, la cuestión se aproxima al art. 17 CE cuando la medida implica el confinamiento determinado según cada sujeto. La sentencia no considera toda cuarentena como una privación de libertad en sentido pleno, pero sí advierte que la obligación de permanecer en un lugar concreto, sin posibilidad de autodeterminación suficiente, afecta significativamente a la libertad personal recogida en el precepto anterior. En este punto resulta útil la pauta de Enhorn, que el intérprete de la constitución apropia tácitamente si bien adapta al orden español: la privación de libertad por razones epidemiológicas solo es aceptable cuando la enfermedad representa un peligro serio y real, donde la medida es la más idónea para evitar la propagación y si no existieren alternativas que fuesen menos restrictivas para obtener el fin, pauta muy correlacionada con el principio de proporcionalidad.

Las restricciones de movilidad nocturna, que restringen la movilidad a un perímetro o de confinamiento intramuros son examinadas, en cambio, desde el art. 19 CE. El Tribunal entiende que, en la medida en que dejan un margen de deambulación compatible con la libertad personal -si bien a veces ínfimo-, afectan a la libertad de circulación y no necesariamente a la recogida en el art. 17 CE. Esta distinción es correcta siempre que la restricción no equivalga en la práctica a un encierro domiciliario ya sea general o individualizado. La interpretación del tribunal permite preservar la especificidad del derecho a la libertad personal, sin por ello rebajar la protección de la libertad de circulación ni su sujeción a reserva legal suficiente.

El derecho de reunión, sin embargo, plantea un problema adicional. Las limitaciones de reuniones sociales y de grupos de personas no siempre encajan en la imagen clásica de la manifestación pública. Sin embargo, el Tribunal considera que afectan al art. 21 CE, en conexión con la intimidad personal y familiar cuando recaen sobre reuniones privadas; la lectura es garantista, porque impide que el legislador eluda el estatuto del derecho de reunión mediante la etiqueta de “reunión social” o “grupo de personas”, y al mismo tiempo exige prudencia, pues no toda regla de aforo o convivencia privada tiene necesariamente la misma intensidad constitucional. Si bien la interpretación del derecho de reunión en este caso no es la que el constituyente previó en su día, es extensible a la materia tratada en la sentencia, ya que las reuniones privadas comprenden uno de los bienes de especial trascendencia constitucional a los que el constituyente quiso otorgar una especial protección por su relevancia e importancia democrática (Pérez Luño, 2013: p. 55).

La doctrina resultante tiene una virtud y un riesgo. Si bien los magistrados identifican la substancia restrictiva de las medidas más allá de su apariencia técnica, donde no basta

con que una ley denomine “recomendación”, “protocolo” o “medida preventiva” a una obligación jurídicamente respaldada por sanciones o consecuencias adversas que entren en colisión con derechos fundamentales, crea una clara incertidumbre para el legislador difuminando la frontera entre regulación complementaria y desarrollo directo de los derechos fundamentales. El sumo intérprete de este modo no sólo otorga un voto de confianza, sino que prácticamente obliga al legislador orgánico a que establezca un marco claro de categorías, presupuestos y garantías que permitan la distinción entre ambos presupuestos.

3. Una parte relevante del fallo es la extensión de la nulidad a preceptos no impugnados de carácter sancionador vinculados a las medidas cuya inconstitucionalidad fue declarada. El Tribunal aplica el art. 39.1 LOTC y declara la inconstitucionalidad por conexión (Viver Pi-Sunyer, 1989: pp. 159-173) o consecuencia de normas que pierden su sentido una vez expulsado del ordenamiento el presupuesto material al que servían a determinados preceptos de la ley (Aragón Reyes, 1995: pp. 147-156). Así sucede con los apartados del art. 23 relativos a la aplicación de los aislamientos y cuarentenas, con el art. 28.1 a) sobre limitación de grupos de personas y con determinados incisos del art. 40 relativos al incumplimiento de medidas de movilidad, confinamiento o reuniones.

La conexión entre restricción y sanción es constitucionalmente decisiva. Un régimen sancionador no puede subsistir de forma autónoma cuando castiga el incumplimiento de una obligación cuya fuente ha sido declarada inconstitucional (Viver Pi-Sunyer, 1989: pp. 159-173). Además, en el ámbito de los derechos fundamentales, la sanción no es un elemento externo a la restricción; forma parte de su mera estructura, ya que el ciudadano no evalúa la medida sanitaria en abstracto, sino en relación con las consecuencias jurídicas de incumplirla (Alexy, 1993: pp. 86-87; Fuller, 1964: p. 47; Hart, 1961: pp. 38-39). Por eso la sanción confirma la naturaleza limitativa de la medida y refuerza la necesidad de una fuente normativa adecuada.

En el ámbito de la suspensión de la actividad comercial prevista en la ley, los recurrentes invocaban la libertad de empresa del art. 38 CE y la doctrina de la STC 148/2021 sobre la suspensión de actividades durante el primer estado de alarma. El Tribunal desestima la impugnación razonando que la libertad de empresa ampara iniciar y sostener el ejercicio de la actividad empresarial, pero admite limitaciones legales cuando persiguen un fin constitucionalmente legítimo y resultan idóneas y necesarias para proteger la salud. En este sentido la diferencia con las medidas anuladas es doble: En primer lugar, la libertad de empresa no pertenece a la sección primera del capítulo II del título I y, por tanto, no queda sometida a la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE. En segundo lugar, la sentencia sí entra aquí en un juicio material de proporcionalidad -similar a otras sentencias con objeto en leyes similares de otras CCAA- aunque de forma sucinta a la tesis principal. Si bien el cierre o suspensión de actividades puede tener efectos económicos muy severos, el tribunal considera que la objeción formal que invalida las restricciones de derechos fundamentales no se traslada automáticamente al art. 38 CE por los motivos mencionados anteriormente.

El contraste permite apreciar que la STC 133/2025 no es una sentencia contraria a las medidas sanitarias; no invalida por principio la capacidad del poder público para limitar actividades económicas, movilidad o reuniones ante riesgos de contagio. Lo que hace es diferenciar las fuentes y garantías aplicables según el derecho afectado. Esta distin-

ción es importante para futuras crisis: el legislador ordinario puede regular numerosos aspectos sanitarios, económicos u organizativos; pero cuando la regulación define coactivamente el alcance de derechos fundamentales, el control se refuerza y la exigencia de ley orgánica se activa.

IV. Lectura comparada: La visión española puesta a colación en el marco europeo.

La solución española puede ponerse en diálogo con otros sistemas de derecho codificado. En Alemania, las decisiones del TC alemán sobre la llamada “federal emergency brake” admitieron restricciones intensas de contactos, circulación y escolarización durante la pandemia, pero insistieron en la centralidad de la base legal parlamentaria, la temporalidad, la evaluación del conocimiento científico disponible y la ponderación entre protección de la vida y cargas sobre los derechos (1 BvR 889/21: pp 140-186; pp. 210-236). El enfoque alemán muestra una deferencia relevante al legislador cuando actúa en condiciones de incertidumbre, pero no renuncia al control de proporcionalidad.

El Conseil Constitutionnel francés ha seguido una lógica semejante en sus decisiones sobre el estado de urgencia sanitaria y el pase sanitario (Décision n° 2020-803 DC: 4.19). Ha admitido que el legislador pueda condicionar determinadas actividades o accesos por razones de salud pública, siempre que las restricciones estén definidas por la ley, sean temporales, se vinculen a la situación epidemiológica y no priven de garantías esenciales a las personas afectadas (Décision n° 2021-819 DC). El patrón común en estos sistemas no es la supremacía absoluta de la salud pública ni la intangibilidad de los derechos. Es una combinación de legalidad parlamentaria, deferencia razonable a la ciencia, temporalidad concreta, revisión constante y actualizada y proporcionalidad en la toma de decisiones y aplicación de la ley.

En ese marco, la singularidad española procede de la reserva de ley orgánica requerida por el ordenamiento. La jurisprudencia del TEDH permite reforzar este punto. Vavříčka no autoriza cualquier obligación vacunal; acepta una política general bajo un margen de apreciación amplio porque existían base legal, fines legítimos, consenso sanitario, sanciones moderadas y exenciones, Enhorn exige que la privación de libertad por enfermedad contagiosa sea último recurso, y la doctrina española sobre restricciones de reuniones durante la pandemia insiste en que las prohibiciones generales y prolongadas exigen control especialmente riguroso de necesidad, proporcionalidad (Barnes, 1994: pp. 499-501), temporalidad (STC 183/2021) y vías de revisión.

Con todo, el derecho comparado también advierte contra una consecuencia indeseable: el formalismo sin una concreta capacidad de respuesta. Los sistemas constitucionales que han resistido mejor la pandemia no son los que han elegido entre derechos o salud, sino los que han construido reglas previas, claras y revisables. Una reserva orgánica robusta solo será funcional si el legislador orgánico asume su responsabilidad y actúa con rapidez. De lo contrario, la exigencia de ley orgánica puede convertirse en un obstáculo práctico que empuje a la administración hacia soluciones improvisadas o hacia una litigiosidad excesiva en cada medida concreta, poniendo en peligro la salud y la seguridad ciudadana.

V. Conclusiones

La STC 133/2025 merece una valoración predominantemente positiva desde la dogmática de los derechos fundamentales. Su principal acierto consiste en recordar que una

crisis, por grave que sea, no suspende el sistema de fuentes. La Constitución no solo protege derechos mediante la dimensión material; también lo hace desde la formal. La reserva de ley orgánica no es un ritual procedimental, sino una garantía democrática reforzada para decidir cuándo y cómo pueden reducirse las garantías más sensibles del ordenamiento. En situaciones de emergencia, esta función formal adquiere una dimensión sustantiva especialmente visible.

También es acertada la atención prestada a la coactividad real de las medidas. La sentencia contribuye a superar una concepción excesivamente simple de la distinción entre restricción y suspensión. El Derecho constitucional no debe quedarse en la mera interpretación lingüística de la norma, ya que una prueba diagnóstica “voluntaria” puede convertirse en prácticamente obligatoria si su rechazo impide trabajar, acceder a servicios o evitar restricciones personalizadas, y una recomendación puede ser un mandato si su incumplimiento se sanciona. Esta visión material protege mejor la libertad individual y evita que la administración eluda garantías mediante técnicas normativas indirectas. Las restricciones sanitarias pueden ser intensas sin convertirse automáticamente en suspensiones, pero entonces deben someterse a las garantías propias de las restricciones de derechos: forma adecuada, respeto al contenido esencial, proporcionalidad, seguridad jurídica, temporalidad y riguroso control.

El fallo además es especialmente relevante por su análisis de la coactividad. No solo restringe derechos la intervención física directa; también lo hacen las obligaciones respaldadas por sanciones o consecuencias jurídicas adversas. Esta aproximación se respalda en la jurisprudencia del TEDH y los estándares comparados, que admiten medidas sanitarias obligatorias o condicionantes siempre que cuenten con base legal suficiente y respondan a un juicio de necesidad y proporcionalidad.

La anulación por conexión del régimen sancionador confirma que sanción y restricción forman parte de una misma comprensión y arquitectura normativa, por lo que, si el precepto restrictivo es declarado inconstitucional por falta de cobertura orgánica, no puede subsistir la sanción asociada al mismo. En cambio, la desestimación de la impugnación del art. 19.3 muestra que el Tribunal no adopta una posición contraria a toda limitación en materia sanitaria, sino que diferencia cuidadosamente las garantías exigibles según el derecho afectado.

Sin embargo, la sentencia deja abiertos varios problemas, el primero es la relación entre la Ley Orgánica 3/1986 y la legislación ordinaria de desarrollo. La Ley Orgánica 3/1986 fue útil por su flexibilidad en los primeros momentos de la pandemia, y ante una situación de extrema crisis, pero su redacción es demasiado breve y abierta para sostener por sí sola un sistema completo de restricciones sanitarias a gran escala, prolongadas y territorialmente diferenciadas. La doctrina constitucional reciente muestra que esa flexibilidad tiene un coste: si el marco orgánico estatal no define diferentes categorías, presupuestos y garantías, las leyes ordinarias que intentan completar el sistema pueden quedar expuestas a la nulidad de sus preceptos.

El segundo problema es el de la coordinación territorial, ya que la salud pública es una materia de ejecución descentralizada, pero los derechos fundamentales requieren un consenso común de toda la sociedad. La respuesta no puede consistir en negar el papel autonómico en la materia, probado que las comunidades autónomas son las que

gestionan los servicios sanitarios, conocen la realidad epidemiológica del territorio y deben adoptar decisiones rápidas para evitar consecuencias desastrosas. Una ley orgánica estatal que fijase el marco primario de restricciones (Velasco Caballero, 2009: p. 156) y permitiese a las autoridades autonómicas aplicar y modular medidas dentro de parámetros claros -con coordinación interterritorial y control judicial cuando sea necesario- integraría el ordenamiento con todos los mecanismos para gestionar crisis de este tipo y favorecería la coordinación estatal y local.

El tercer problema afecta al control judicial de las medidas de prevención y sanción. Durante la pandemia se atribuyó a la jurisdicción contencioso-administrativa un papel central de autorización o ratificación de medidas sanitarias generales. Si bien la técnica permitió cierto control, generó respuestas dispares y situó al juez ante decisiones con un fuerte componente técnico y prospectivo propias de otras jurisdicciones más familiarizadas con estas cuestiones (García Martínez, 1988: pp. 431-433). Una futura ley orgánica debería plantear como uno de sus objetivos principales ordenar mejor ese control, no para sustituir la decisión sanitaria por la judicial, sino para asegurar la legalidad de la medida, su proporcionalidad, una temporalidad concreta y su revisión efectiva.

Finalmente, la futura regulación debe distinguir con precisión entre medidas individuales, colectivas y generales. No es lo mismo aislar a una persona contagiada, imponer cuarentena a una unidad familiar, restringir la movilidad nocturna en un territorio, limitar las reuniones privadas entre individuos o condicionar determinadas actividades a pruebas diagnósticas. Cada medida afecta a derechos distintos, requiere presupuestos diferentes y exige garantías específicas. La STC 133/2025 no proporciona un catálogo completo, pero sí indica el punto de partida: allí donde la medida reduce el ámbito material de un derecho fundamental, la fuente normativa debe estar a la altura del derecho afectado.

Referencias bibliográficas

Doctrina

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales* (E. Garzón Valdés, trad.). Centro de Estudios Constitucionales
- Aragón Reyes, M. (1995). *Constitución y control del poder*. Ciudad Argentina.
- Balaguer Callejón, F., & Cámara Villar, G. (2017). *Manual de derecho constitucional* (12ª ed.). Tecnos.
- Barnes, J. (1994). Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario. *Revista de administración pública* (Madrid), 135(135), 495-538.
- Presno Linera, M. Á. (2005). RESEÑA de: Bastida Frejeido, Francisco; Villaverde Menéndez, Ignacio; Requejo Rodríguez, Paloma; Presno Linera, Miguel Ángel; Aláez Corral, Benito; Fernández Sarasola, Ignacio. *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1. Teoría y Realidad Constitucional*, 16, 487. <https://doi.org/10.5944/trc.16.2005.7073>
- Cruz Villalón, P. (1984). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Tecnos.
- García Martínez, M. A. (1988). De Otto, Ignacio: «Derecho constitucional. Sistema de fuentes» (Recensión). *Revista De Las Cortes Generales*, (14), 427-438. <https://doi.org/10.5944/trc.16.2005.7073>

org/10.33426/rcg/1988/14/1327

- Medina Guerrero, M. (1996) La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales. Madrid, McGraw-Hill.
- Nogueira López, A. (2020). Confinar el coronavirus: Entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 22-31.
- Velasco Caballero, F. (2020). Estado de alarma y distribución territorial del poder. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 78-87.
- Pérez Luño, A.E. (2013). Los derechos fundamentales (11ª ed). Tecnos.
- Fuller, L. (1964). La moral del Derecho.
- Hart, H.L.A. (1961). *The Concept of Law*. Oxford University Press.
- Pedro Cruz Villalón (1981), "El nuevo Derecho de excepción", *Revista Española de Derecho Constitucional*, págs. 93-128.
- Viver Pi-Sunyer, C. (1989), *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel.
- Fernández Farreres, G. (1991). "Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. I, Madrid: Civitas, págs. 537-567.
- Velasco Caballero, F. (2009), "Método de la ponderación y sistema competencial", en Ortega Álvarez, L.; De la Sierra S., *Ponderación y Derecho administrativo*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons págs. 135-158.

Jurisprudencia

- *Affaire Vavřika et autres c. République Tchèque* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos [Gran Sala] 8 de abril de 2021).
- *Affaire Ernhorn c. Suède* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos [Gran Sala] 25 de enero de 2005).
- *Affaire Hilda Hafsteindóttir c. Islande* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos [Gran Sala] 8 de junio de 2004).
- *Affaire Witold Litwa c. Pologne* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos [Gran Sala] 4 de abril de 2000).
- Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021 (Tribunal Constitucional 27 de octubre de 2021). Recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020. Boletín Oficial del Estado, 282, 25 de noviembre de 2021.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 136/2024 (Tribunal Constitucional 5 de noviembre de 2024). Recurso de inconstitucionalidad núm. 2901-2021. Boletín Oficial del Estado, 294, 6 de diciembre de 2024.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021 (Tribunal Constitucional 14 de julio de 2021). Recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020. Boletín Oficial del Estado, 182, 31 de julio de 2021.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2023 (Tribunal Constitucional 6 de noviembre de 2023). Recurso de amparo núm. 3272-2022. Boletín Oficial del Estado, 301, 18 de diciembre de 2023.
- Bundesverfassungsgericht. (2021). Order of the First Senate of 19 November 2021, 1 BvR 781/21 et al. (*Federal Emergency Brake I*).
- Bundesverfassungsgericht. (2021). Order of the First Senate of 19 November 2021, 1 BvR 971/21 and 1 BvR 1069/21 (*Federal Emergency Brake II*).
- Conseil Constitutionnel. (2021). Décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021, Loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire

Legislación

- Constitución Española. (1978). Boletín Oficial del Estado, 311, 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas-Especiales en Materia de Salud Pública. Boletín Oficial del Estado, 102, 29 de abril de 1986.
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Boletín Oficial del Estado, 134, 5 de junio de 1981.
- 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. Boletín Oficial del Estado, 274, 15 de noviembre de 2002.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Boletín Oficial del Estado, 239, 29 de abril de 1986.
- Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de COVID-19. Boletín Oficial del Estado, 168, 15 de julio de 2021.