

## Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril de 2016 [BOE n.º 131, de 31-V-2016]

### CONTROL JURISDICCIONAL EXCLUSIVO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS GUBERNAMENTALES Y PARLAMENTARIOS DE DECLARACIÓN, AUTORIZACIÓN Y PRÓRROGA DE LOS ESTADOS DE ALARMA

La crisis de los controladores aéreos que tuvo lugar en España en el mes de diciembre de 2010 obligó al Gobierno del Estado a adoptar una serie de medidas extraordinarias para solucionar el conflicto laboral y evitar así la paralización del tráfico aéreo. La primera de esas medidas fue el [Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre](#), en el que se encomendaron transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidas a la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), correspondiendo al Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire la adopción de las decisiones que procedieran para la organización, planificación, supervisión y control de los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA. A continuación, el Gobierno procedió, conforme al artículo 116 de la Constitución (CE), a declarar el estado de alarma en el Consejo de Ministros mediante la aprobación del [Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo](#). En esta norma se señala que «[...] todos los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA pasan a tener, durante la vigencia del Estado de Alarma, la consideración de personal militar a los efectos de lo previsto en el artículo 10.1 de la citada Ley Orgánica y en consecuencia, quedan sometidos a las órdenes directas de las autoridades designadas en el presente real decreto, y a las leyes penales y disciplinarias militares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.5 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre». Ante la persistencia de los hechos que llevaron a declarar el estado de alarma, el Consejo de Ministros, el 14 de diciembre de 2010, decidió solicitar al Congreso de los Diputados autorización para prorrogarlo hasta el 15 de enero de 2011. El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada en fecha 16 de diciembre de 2010, autorizó, por ciento ochenta votos a favor, cinco en contra y ciento treinta y una abstenciones, la prórroga del estado de alarma, sin introducir ninguna modificación a la solicitud formulada. La prórroga se formalizó en el [Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre](#).

Frente a estas decisiones, más de trescientos controladores plantearon un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, que mediante [Auto de 30 de mayo de 2011](#) lo rechazó por falta de jurisdicción, salvo en el caso del [Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre](#), al tratarse de una actuación con alcance y significación diferente al resto de disposiciones aprobadas. Contra el Auto del Tribunal Supremo, los controladores aéreos decidieron solicitar amparo ante el Tribunal Constitucional, alegando la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1.CE. Los demandantes de amparo defienden la especial trascendencia constitucional del recurso, al tratarse de la primera vez que se declara el estado de alarma, lo que por sí justifica la importancia de su contenido «para la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales». En este

sentido, alegan «[...] que las resoluciones jurisdiccionales impugnadas han impedido que recaiga una sentencia de fondo que se pronuncie sobre los presupuestos establecidos en la ley y en la Constitución para proceder a la declaración del estado de alarma, sobre si las medidas adoptadas al amparo de dicha declaración fueron las adecuadas o si han comportado una restricción injustificada de los derechos fundamentales de las personas a las que afectó directamente». Añaden los recurrentes que además de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva «[...] este Tribunal ha de pronunciarse por vez primera sobre si son fiscalizables o no ante la jurisdicción contencioso-administrativa la declaración y prórroga del estado de alarma».

La intervención del Tribunal Constitucional fue requerida, por tanto, para aclarar el rango y el valor de los Reales Decretos por los que se declaró el estado de alarma y su prórroga, así como el rango y valor de los actos del Congreso de los Diputados por los que se autorizó su prórroga. Una vez dilucidado este extremo, y sólo en el caso de que el Tribunal Constitucional llegue a la conclusión de que son actos recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, se entrará a valorar si se ha conculcado el derecho a la tutela judicial efectiva (STC 83/2016, FJ 6.º).

El Tribunal Constitucional señala que estamos ante un problema relacionado con el sistema de fuentes, que sólo puede abordarse analizando la normativa que regula la materia concreta. En este caso, el artículo 116 CE y la [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio](#) (STC 83/2016, FJ 7.º).

Recuerda el Tribunal Constitucional que la declaración del estado de alarma corresponde al Gobierno con carácter exclusivo y ha de llevarse a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros. De la declaración del estado de alarma, se deberá dar cuenta al Congreso de los Diputados, suministrándole la información que le sea requerida, así como la de los decretos que dicte durante su vigencia relacionados con aquélla (arts. 116.2 CE y 6 y 8 de la Ley Orgánica 4/1981). Insiste el Tribunal Constitucional en que

[...] esta dación de cuentas no altera el carácter exclusivo de la competencia gubernamental para declarar inicialmente el estado de alarma por un plazo máximo de quince días, configurándose como un mecanismo de información que puede activar e impulsar, en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, un control político o de oportunidad sobre la declaración del estado excepcional y las medidas adoptadas al respecto, así como, subsiguientemente, la puesta en marcha, en su caso, de los pertinentes instrumentos de exigencia de responsabilidad política (STC 83/2016, FJ 7.º).

Por el contrario, la prórroga del estado de alarma sí requiere la autorización expresa del Congreso de los Diputados, quien puede en este caso establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la misma (arts. 116.2 CE y 6 de la Ley Orgánica 4/1981). Explica el Tribunal Constitucional que

[e]n este caso, la intervención de la Cámara, sin perjuicio de su virtualidad como instrumento de control político del Gobierno, se configura, en forma de autorización, no sólo

como presupuesto para decretar la prórroga del estado de alarma, sino también como elemento determinante del alcance, de las condiciones y de los términos de la misma, bien establecidos directamente por la propia Cámara, bien por expresa aceptación de los propuestos en la solicitud de prórroga, a los que necesariamente ha de estar el decreto que la declara (STC 83/2016, FJ 7.º).

Para esclarecer cuál es el valor y el rango de los Reales Decretos de proclamación y prórroga de los estados de alarma, el Tribunal Constitucional recurre a la doctrina recogida en su [ATC 7/2012, de 13 de enero](#), donde se explica el alcance de los términos «fuerza de ley», «valor de ley» y «rango de ley». Recuerda el Tribunal Constitucional, invocando el citado Auto, que con estas locuciones «[...] la Constitución primero, y luego la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, han querido acotar un *genus* de normas, decisiones y actos, del que serían especificaciones, además de la propia ley parlamentaria, otras fuentes en parte equiparadas a la misma por la propia Constitución, así como algunos actos, decisiones o resoluciones no identificados como tales ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero que sí gozarían de aquel “valor” o “rango”» (STC 83/2016, FJ 9.º). También se pueden incluir en esta categoría «[...] aquellas decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente. Si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico “rango” o “valor de ley”» (STC 83/2016, FJ 9.º).

Aclara el Tribunal Constitucional que las locuciones «valor de ley», «rango de ley» o «fuerza de ley» no quedan exclusivamente circunscritas a actos o decisiones de origen parlamentario, pudiendo predicarse también de los actos, decisiones o disposiciones de procedencia gubernamental. En ese sentido, la decisión de declarar el estado de alarma es expresión del ejercicio de una competencia constitucional atribuida con carácter exclusivo al Gobierno por el artículo 116.2 CE, como órgano constitucional al que le corresponde ex artículo 97 CE la dirección política del Estado, y no como órgano superior de la Administración (STC 83/2016, FJ 10.º).

La decisión gubernamental por la que se declara el estado de alarma no se limita a constatar el presupuesto de hecho habilitante de la declaración de dicho estado, ni tampoco a la mera la declaración de éste. El Tribunal Constitucional hace hincapié en que «[l]a decisión gubernamental tiene además un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara. En otras palabras, dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos». Esa decisión gubernamental, sigue argumentando el Tribunal Constitucional,

[...] se integra en el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado. Y esta legalidad

excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar. [...] Así pues, aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley. Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma (STC 83/2016, FJ 10.º).

Lo mismo ocurre con el Real Decreto que declara la prórroga del estado de alarma, cuyo contenido depende de la autorización del Congreso de los Diputados, a quien corresponde autorizar la prórroga del estado de alarma y fijar su alcance, condiciones y términos, bien haciendo suyos los propuestos por el Gobierno en la solicitud de prórroga, bien estableciéndolos directamente. Al predicarse del acto de autorización parlamentaria la condición de decisión con rango o valor de ley, idéntica condición ha de postularse, pese a la forma que reviste, de la decisión gubernamental de prórroga, que meramente se limita a formalizar y exteriorizar el acto parlamentario de autorización (STC 83/2016, FJ 10.º).

El Tribunal Constitucional llega a la siguiente conclusión: puesto que la declaración gubernamental del estado de alarma y de su prórroga reúnen la condición de decisiones o disposiciones con rango o valor de ley, no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), ya que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no es competente para fiscalizar estas disposiciones. El control de las mismas corresponde al Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Ahora bien, esto no excluye que el control jurisdiccional por los Tribunales ordinarios de «[...] los actos y disposiciones que se dicten en su aplicación durante la vigencia del estado de alarma: los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente (art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981) y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución» (STC 83/2016, FJ 11.º).

Finalmente, el Tribunal Constitucional desestima el recurso de amparo.

Marta LEÓN ALONSO  
*Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Salamanca*  
[martala@usal.es](mailto:martala@usal.es)