

Foro de Actualidad

España

EN DEFENSA DEL ACTO PLÚRIMO. (A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 70/2022, DE 2 DE JUNIO)

Carlos Lora González

Abogado del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)

En defensa del acto plúrimo. (A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 70/2022, de 2 de junio)

La Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 70/2022, de 2 de junio, anula las normas que obligaban a la Administración sanitaria a someter a autorización o ratificación judicial las medidas sanitarias restrictivas o limitativas de derechos fundamentales de alcance general. Sin embargo, lo hace sobre la base de un error, toda vez que pretende que ello supone hacer partícipe al Poder Judicial de la potestad reglamentaria de la Administración, cuando la realidad es que esas medidas no son una manifestación de la potestad reglamentaria, sino una potestad correctora característica de la función ejecutiva que desempeña la Administración. Esa confusión hace que la decisión alcanzada por el Tribunal presente dudas de Derecho.

PALABRAS CLAVE:

CRISIS SANITARIA, MEDIDAS SANITARIAS, DERECHOS FUNDAMENTALES, ESTADO DE ALARMA, PANDEMIA.

Defending administrative decisions with multiple undefined addressees (in connection with Spanish Constitutional Court Decision 70/2022 of 2 June)

Spanish Constitutional Court judgment of 2 June annulled provisions that obliged health public authorities to obtain prior court authorisations to adopt health measures that generally restricted or limited fundamental

rights. However, the decision is based on an error because it implies that these provisions involve giving courts administrative regulatory power, when the health measures do not derive from such regulatory power, but rather from a characteristic corrective measure of the public authorities' executive functions. This misperception raises legal doubts about the Court's decision.

KEY WORDS:

HEALTH CRISIS, HEALTH PROTECTIVE MEASURES, FUNDAMENTAL RIGHTS, STATE OF EMERGENCY, PANDEMIC.

FECHA DE RECEPCIÓN: 2-7-2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 7-7-2022

Lora González, Carlos (2022). En defensa del acto plúrimo. (A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 70/2022, de 2 de junio), *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 60, pp. 141-151 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional (el "TC") n.º 70/2022, de 2 de junio (la "STC 70/2022") ha anulado los arts. 10.8 y 11.1-i) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (la "LJCA"), y otros preceptos conexos, introducidos en el ordenamiento jurídico por la disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia (la "Ley 3/2020").

Las normas anuladas reorganizaban la competencia judicial para autorizar o ratificar medidas restrictivas o limitativas de derechos fundamentales adoptadas por la Administración sanitaria al amparo de la normativa de emergencias sanitarias. Hasta el dictado de la Ley 3/2020, el párrafo segundo del art. 8.6 de la LJCA establecía que, con carácter general, correspondía a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la "*autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental*".

Esto es, el párrafo segundo del art. 8.6 de la LJCA atribuía a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la facultad de autorizar o ratificar (no entraremos aquí en la inexistente diferencia práctica entre ambas nociones, puesta ya de manifiesto por el Tribunal Supremo —el "TS"; *vid.* Sentencias n.º 719/2021, de 4 de mayo, o n.º 788/2021, de 3 de junio, entre otras—) *cualesquiera* medidas adoptadas por las autoridades sanitarias en las que concurren las circunstancias previstas en el precepto.

El fundamento constitucional de esta atribución se encontraba en el art. 117.4 de la Constitución, que establece lo siguiente: "*Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho*".

Sobre esta base constitucional, la reforma operada por la Ley 3/2020 redistribuyó el reparto de competencias para la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias sobre la base de dos parámetros: uno, el alcance general o individual de las medidas acordadas; y dos, el nivel

territorial de la Administración que adopta el acto. Así, la autorización de todas aquellas medidas que tengan destinatarios concretos e identificados permanecía bajo la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; sin embargo, la de aquellas otras dirigidas a una pluralidad indeterminada de destinatarios se repartía entre las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia correspondientes, si la medida provenía de la Administración autonómica, y la Sala homónima de la Audiencia Nacional, para el caso de que la medida hubiera sido acordada por la Administración General del Estado.

La STC 70/2022 anula únicamente las normas que hacen referencia a las dos últimas atribuciones, esto es, los arts. 10.8 y 11.1-i) de la LJCA. Permanece en vigor, por tanto, el párrafo segundo del art. 8.6 de la LJCA, si bien lo hace en la redacción dada por la Ley 3/2020, esto es, circunscribiendo la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo a la autorización o ratificación de medidas sanitarias con destinatarios individualizados. En consecuencia, bajo el régimen vigente, la autorización o ratificación de medidas de alcance general, antes de la reforma también residenciada en los Juzgados, ha desaparecido.

El planteamiento jurídico de la STC 70/2022 ha sido criticado desde diversos ángulos, la mayoría de ellos bien sintetizados en el voto particular emitido por cuatro magistrados del TC en la misma fecha de la sentencia. De todos ellos, en las líneas siguientes se abordará el que se refiere a la confusión de la naturaleza jurídica de las medidas adoptadas al amparo de la normativa de emergencias sanitarias, al entender el Tribunal que se trata de disposiciones generales emanadas de la potestad reglamentaria de la Administración, y no de actos generales o plúrimos consecuencia de su potestad ejecutiva.

2. Breve caracterización dogmática del acto administrativo plúrimo o de alcance general

Antes de profundizar en el que para mí es el principal error de fondo que cabe imputar a la STC 70/2022, resulta conveniente hacer una breve caracterización dogmática de lo que el acto administrativo plúrimo o de alcance general representa en nuestro derecho administrativo.

Como la mayoría de las categorías dogmáticas, la de acto plúrimo o de alcance general no cuenta con una definición legal. No obstante, el art. 45.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la "LPACAP"), se refiere expresamente a ellos al regular los actos necesariamente sujetos a publicación: "*a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas*".

Es decir, la nota esencial del acto plúrimo consiste en que sus efectos jurídicos se dirigen a una pluralidad indeterminada de particulares. Ejemplos de actos plúrimos son "*las convocatorias de pruebas selectivas o de concursos para la adjudicación de contratos, concesiones o licencias*" (MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XII*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017, p. 27); o "*una relación de funcionarios o de expropiados*" (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2015).

Aparentemente, los actos administrativos plúrimos guardan parecido con los reglamentos, por cuanto en ambos casos contienen efectos jurídicos dirigidos a una pluralidad indeterminada de particulares. No obstante, la distinta naturaleza de unos y otros es clara, al resultar que los primeros constituyen una manifestación de la potestad ejecutiva, incardinada en la función ejecutiva del Estado, mientras que los segundos lo son de la potestad reglamentaria, que se incardina en la función legislativa del Estado (sobre la diferencia entre potestades y funciones del Estado, *vid.* GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I*, Madrid: Tecnos, 2010, pp. 37 y ss.). Unos y otros tienen, por tanto, una naturaleza radicalmente distinta, a pesar de que en ambos casos sean producto de una actuación administrativa y *ab initio* se dirijan por igual a un número desconocido de particulares.

El TS ha delimitado con claridad la diferente naturaleza de actos plúrimos y reglamentos. Recogiendo el grueso de su doctrina, citada por la sentencia de instancia que revisaba en casación, la Sentencia del TS de 28 de mayo de 2014 (rec. n.º 2310/2011) señalaba:

"Para determinar si estamos ante un acto administrativo o una norma de naturaleza general debemos atender, en primer lugar, al contenido material de la actuación administrativa, de tal forma, que podemos afirmar que nos hallamos ante una norma cuando de él se desprende una ordenación o regulación abstracta destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad indeterminada de casos concretos y, por el contrario, nos hallaremos ante un acto cuando el acto encierra una decisión consistente en declarar una concreta situación jurídica en aplicación de una regulación preexistente, con unos destinatarios delimitados total o potencialmente y con unos efectos claramente determinados. El examen de la doctrina jurisprudencial evidencia que notas definidoras de la norma o disposición de carácter general son: pluralidad indefinida de cumplimientos, innovación del ordenamiento y perdurabilidad en el tiempo.

Desde una perspectiva teleológica para calificar como disposición general una actuación administrativa, hemos de comprobar que tenga una finalidad normativa y que se integra en el ordenamiento jurídico, mientras que los actos administrativos, por el contrario, ya tengan por destinatario una persona determinada o una pluralidad indeterminada de personas (acto plúrimo), persiguen siempre una finalidad particularizada y no pasa a formar parte del ordenamiento jurídico" (fundamento jurídico primero).

En el mismo sentido se había pronunciado el Alto Tribunal años atrás en Autos de 9 de marzo de 1998 (rec. n.º 6596/1997) o de 10 de marzo de 1995 (rec. n.º 4898/1993), por citar dos ejemplos, al inadmitir sendos recursos de casación interpuestos frente a actos plúrimos.

Con base en esta doctrina jurisprudencial, la delimitación entre actos plúrimos y reglamentos se encuentra en la diferencia entre el carácter instantáneo propio de la potestad ejecutiva, que aplica el derecho a un caso concreto (por mucho que el caso concreto afecte a una pluralidad indeterminada de particulares) y se agota en esa aplicación, y el carácter permanente propio de la potestad reglamentaria que, en cuanto partícipe de la función legislativa del Estado, tiene una vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico. De este modo, los actos administrativos plúrimos carecen de la "*finalidad normativa*" propia de las disposiciones generales.

3. El error de la STC 70/2022: las medidas que pueden adoptarse al amparo de la normativa de emergencias sanitarias son, en su mayoría, actos plúrimos, y no reglamentos

3.1. La STC 70/2022 anula los arts. 10.8 y 11.1-i) de la LJCA al entender, en mi opinión incorrectamente, que las medidas sanitarias adoptadas al amparo de la normativa de emergencias sanitarias son reglamentos y, por tanto, al entender del TC, sujetar a autorización o ratificación judicial su adopción supone hacer al Poder Judicial partícipe de la potestad reglamentaria, algo que, en su opinión, socava la atribución exclusiva de esta al Poder Ejecutivo ex art. 97 de la Constitución, y desborda el carácter exclusivo y excluyente de la potestad jurisdiccional propia del Poder Judicial que proclama el art. 117.3 de la Constitución.

En efecto, después de dedicar su fundamento jurídico 5 a recordar la doctrina constitucional sobre el principio de separación de poderes, la Sentencia, en su fundamento jurídico 6 aborda la reserva del Poder Judicial para el ejercicio único de la función jurisdiccional y, sobre esa base, interpreta restrictivamente la función de garantía del art. 117.4 de la Constitución:

"Este mandato de exclusividad del art. 117.3 CE impide que ningún otro poder del Estado ejerza la potestad jurisdiccional. Y también impide, en sentido inverso, que los jueces y tribunales integrantes del poder judicial ejerzan potestades públicas ajenas a la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Dicho de otro modo, el principio de exclusividad jurisdiccional es el reverso del principio de reserva de jurisdicción y es corolario de la independencia judicial (arts. 117.1, 124.1 y 127.2 CE). En efecto, el principal rasgo que define a la función jurisdiccional y que la distingue de otras funciones públicas es que ha de ejercerse con independencia y sometimiento exclusivo al imperio de la ley. La independencia es atributo esencial del ejercicio de la jurisdicción, que en exclusiva corresponde a los jueces y tribunales integrantes del poder judicial, y se erige en pieza esencial de nuestro ordenamiento constitucional (...).

Por tanto, no puede olvidarse que la previsión contenida en el art. 117.4 CE, aunque matiza el principio de reserva jurisdiccional (art. 117.3 CE), tiende asimismo a asegurar el principio de separación de poderes, lo que excluye una interpretación extensiva de aquel precepto constitucional que conlleve una desnaturalización del Poder Judicial, lo que sin duda acaecería si se entendiese que el legislador puede atribuir a los jueces y tribunales, en garantía de cualquier derecho, cualquier tipo de función no jurisdiccional, desbordando los cometidos propios del Poder Judicial. Un entendimiento semejante de lo dispuesto en el art. 117.4 CE debe ser descartado, a fin de evitar el desequilibrio institucional que conllevaría la intromisión del Poder Judicial en las tareas constitucionalmente reservadas a otro poder del Estado, con la consiguiente quiebra del principio constitucional de separación de poderes, consustancial al Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), como ya se ha señalado.

Conviene asimismo tener en cuenta la necesidad de acotar las funciones de los distintos poderes del Estado, a fin de evitar fórmulas de actuación que, al involucrar a un poder en las funciones

propias de otro, puedan impedir o dificultar la exigencia de las responsabilidades, políticas o jurídicas, que a cada cual correspondan, comprometiendo con ello el principio de responsabilidad de los poderes públicos, proclamado por el art. 9.3 CE y estrechamente vinculado con el principio de división o separación de poderes.

En suma, resulta obligado interpretar estrictamente el art. 117.4 CE, excluyendo, en consecuencia, aquellas interpretaciones extensivas que pudieran conducir a una desnaturalización de la configuración constitucional resultante del principio de separación de poderes (arts. 66.2, 97, 106.1 y 117 CE y concordantes)".

Sentada esa premisa, el fundamento jurídico 7 de la STC 70/2022 anula las disposiciones examinadas al entender que, en opinión del Tribunal, *"determina una inconstitucional conmixión de la potestad reglamentaria y la potestad jurisdiccional"*. A juicio del TC:

"En efecto, el art. 10.8 LICA quebranta el principio constitucional de separación de poderes, al atribuir esa norma a los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo funciones ajenas a su cometido constitucional (arts. 106.1 y 117 CE), con menoscabo de la potestad reglamentaria que la Constitución (y los respectivos estatutos de autonomía) atribuye al Poder Ejecutivo (art. 97 CE), sin condicionarla al complemento o autorización de los jueces o tribunales para entrar en vigor y desplegar eficacia, bastando para ello la publicación en el correspondiente diario oficial. La potestad reglamentaria se atribuye por la Constitución (y por los estatutos de autonomía, en su caso) al Poder Ejecutivo de forma exclusiva y excluyente, por lo que no cabe que el legislador la convierta en una potestad compartida con el Poder Judicial, lo que sucede si se sujeta la aplicación de las normas reglamentarias al requisito previo de la autorización judicial.

A los tribunales de justicia les corresponde el control de legalidad de las normas reglamentarias [arts. 106.1, 117.3 y 153 c) CE], pudiendo, en consecuencia, anularlas, o inaplicarlas, cuando las consideren contrarias a la ley (STC 209/1987, FJ 3). (...) De ningún modo les corresponde a los jueces y tribunales integrantes del poder judicial injerirse en las tareas constitucionalmente reservadas a otro poder del Estado, como lo es la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo (art. 97 CE). (...) La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo deja de ser tal si las normas emanadas al amparo de esa potestad constitucional exclusiva quedan privadas de un atributo esencial como lo es el de desplegar efectos por sí mismas, sin la intervención de otro poder público. Al Poder Judicial corresponde, pues, una función revisora, en cuanto la Constitución le encomienda el control «de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican» (art. 106.1 CE), y ese control se ejerce a posteriori, no a priori. El Poder Judicial no es, en fin, cogobernante o copartícipe del ejercicio de la potestad reglamentaria. Esta potestad, que el art. 97 CE atribuye al Gobierno, no está, ni puede estarlo, sujeta a permiso o autorización de otro poder, pues en tal caso dejaría de ser una potestad constitucional exclusiva, al no poder desplegar efectos por sí misma.

La autorización judicial de las disposiciones administrativas generales dictadas para la protección de la salud pública que establece el precepto cuestionado implica decisivamente a los tribunales de justicia en la puesta en marcha de medidas de política sanitaria y produce una inconstitucional confusión de las funciones ejecutiva y judicial, que despoja al Poder Ejecutivo de la potestad reglamentaria que tiene constitucionalmente atribuida (art. 97 CE) y al mismo

tiempo compromete la independencia del Poder Judicial (arts. 117.1, 124.1 y 127.2 CE), al hacerle corresponsable de la decisión política que solo al Poder Ejecutivo corresponde (...).

La confusión es innegable, pues se trata de disposiciones de carácter general dictadas por el Poder Ejecutivo, cuyo cumplimiento se impone a un número indeterminado de personas durante un período de tiempo indefinido, pero que necesitan del complemento de la autorización expresa de un órgano judicial para desplegar eficacia. Las medidas sanitarias generales aprobadas por el Poder Ejecutivo competente, verdaderos reglamentos urgentes de necesidad, se configuran como válidos desde la aprobación gubernamental, pero no son eficaces ni, por tanto, aplicables hasta que no reciben la autorización judicial, de acuerdo con la norma legal cuestionada".

Como se comprueba de los extractos anteriores, más allá de otros argumentos con los que el TC apuntala su decisión, la *ratio decidendi* de la STC 70/2022 se sostiene en entender que las medidas adoptadas al amparo de las normas sobre emergencias sanitarias son reglamentos —“verdaderos reglamentos urgentes de necesidad”, llega a decir la sentencia—. Sobre esa base, sujetar a autorización o ratificación judicial el ejercicio de la potestad reglamentaria constituye, a juicio del TC, una injerencia del Poder Judicial la función legislativa del Estado inadmisibles desde el punto de vista jurídico-constitucional.

3.2. En mi opinión, la gran mayoría de las medidas sanitarias adoptadas durante la pandemia no pueden ser calificadas como disposiciones generales de carácter reglamentario, por cuanto son el resultado de la simple aplicación de la Ley por parte de la Administración, no prescripciones de carácter normativo dirigidas a formar parte de la ordenación normal de la vida en sociedad. Basta reparar los términos en los que las leyes relevantes en la materia configuran la potestad administrativa que faculta para su adopción para comprobarlo.

Por un lado, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (“LO 3/1986”), faculta a la Administración competente para “adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad” (art. 1). Estas medidas podrán consistir en “medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas o por las condiciones sanitarias en que se desarrolle su actividad” (art. 2) y, en el específico caso de que sea necesario controlar enfermedades transmisibles, la Administración sanitaria, de acuerdo con el art. 3:

“Podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideran necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”.

Por otro lado, el art. 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (la “LGS”), permite a la Administración sanitaria, en los casos en que “exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud” y con análogo carácter discrecional, adoptar “las medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de Empresas o sus instalaciones, interven-

ción de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas" (énfasis añadido).

Por último, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública ("Ley 33/2011"), completa las anteriores disposiciones a este respecto en su art. 54, que permite a la Administración sanitaria adoptar, sin perjuicio de lo dispuesto en la LO 3/1986 o en la LGS, medidas tales como la inmovilización y el decomiso de productos y sustancias; la intervención de medios materiales o personales; el cierre preventivo de instalaciones, establecimientos, servicios e industrias; la suspensión del ejercicio de actividades; la determinación de condiciones para la fabricación o comercialización de productos o sustancias o el funcionamiento de instalaciones, establecimientos, servicios e industrias; o "*cualquier otra medida ajustada a la legalidad vigente si existen indicios racionales de riesgo para la salud*".

Ninguna de estas normas constituye una habilitación a la Administración para que desarrolle vía reglamento la regulación legal de emergencias sanitarias. Por el contrario, todas estas normas se limitan a configurar una potestad administrativa netamente ejecutiva dirigida a producir determinados efectos jurídicos coactivos sobre los particulares para obligarles a o prohibirles actuar de un modo concreto en garantía de un determinado bien jurídico protegido (la salud pública). Todas las medidas sanitarias contenidas en esas normas se corresponden con efectos jurídicos que (i) se agotan con su cumplimiento, (ii) obedecen a la ocurrencia de determinadas circunstancias que pueden lesionar un determinado bien jurídico relevante para la comunidad (en términos amplios, la salud pública), y (iii) para la evitación de esa lesión, resulta necesario que los particulares actúen de un determinado modo (hospitalizándose, reclusándose en casa, cerrando sus negocios), aun en contra de su voluntad.

Todas estas medidas, en fin, se corresponden con los efectos típicamente propios de las potestades correctoras de la Administración, existentes en muchos otros sectores sujetos a supervisión administrativa (MAGIDE HERRERO, Mariano, *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*, Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2001, pp. 334-335), también conocidas "técnicas ablatorias" (SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo, Vol. II*, Madrid: Iustel, 2018, pp. 279-287) o "actividad de limitación" (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso...*, T. II, *op. cit.*), y conocidas desde largo tiempo atrás en el contexto de la actividad administrativa de policía (GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado...*, Vol. II, *op. cit.*, pp. 171-180; CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel de la, *La actividad de la Administración*, Madrid: Tecnos, 1983, pp. 255-257). En todos estos otros sectores, como ocurre en el de la salud pública, cuando la Administración impone una orden o una prohibición (hospitalizarse, recluirse en casa o clausurar un negocio, en este caso), no altera el marco normativo existente, sino que simplemente lo aplica en garantía de la indemnidad del bien jurídico protegido al que todas esas normas sirven (la salud pública).

3.3. Sentado lo anterior, creo que la STC 70/2022 yerra al entender que la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias supone hacer partícipe al Poder Judicial en la función legislativa del Estado.

Estas medidas no son el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración, sino de una manifestación de su potestad ejecutiva, y hacer partícipe al Poder Judicial del ejer-

cicio de esta no solo es constitucionalmente admisible, sino que el propio TC lo admite cuando se proyecta sobre particulares concretos. E, igualmente, la propia STC 70/2022 se refiere a otros supuestos en los que el ordenamiento jurídico prevé la autorización judicial para el ejercicio de una potestad fuertemente interventora por la Administración, sin que formule ninguna objeción al respecto (cfr. fundamento jurídico primero).

En mi opinión, alcanzar una solución diversa para actos de *idéntica* naturaleza en función únicamente del carácter determinado o indeterminado de sus destinatarios es erróneo. Si es constitucional que el Poder Judicial autorice o ratifique medidas sanitarias dirigidas a concretos destinatarios, también debe serlo cuando se trata de medidas dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas. Lo contrario es tanto como que el TC, en su interpretación de la Ley, distinga donde el legislador no lo ha hecho, algo que, de acuerdo con nuestro sistema constitucional, no le está permitido. Dotar de menos garantías a los *mismos* efectos jurídicos dependiendo de si se proyectan sobre ciudadanos identificados individualmente o sobre una pluralidad indeterminada de personas cuando no existe una razón constitucionalmente aceptable de esa desigualdad resulta, además, abiertamente contrario al principio de igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución.

4. La importante consecuencia práctica a la que conduce la STC 70/2022: las autoridades sanitarias no pueden adoptar medidas restrictivas de derechos fundamentales de alcance general

Más allá de la importancia que tiene que el TC haya incurrido en una confusión entre categorías esenciales para nuestro derecho administrativo, en la práctica la STC 70/2022 ha privado a las autoridades sanitarias de la posibilidad de adoptar medidas que restrinjan o limiten los derechos fundamentales de los ciudadanos con alcance general.

La doctrina ha discutido intensamente acerca de si las normas en materia de emergencias sanitarias habilitaban a las Administraciones públicas a adoptar medidas de carácter general. En mi opinión, en el estado de cosas existente en 2020, nada había en la Ley que lo impidiera: los preceptos, en particular los de la LGS y la Ley 33/2011, se referían a efectos jurídicos que podían abarcar tanto a destinatarios concretos como a una pluralidad indeterminada de ellos, y la normativa procesal en materia de autorización o ratificación judicial tampoco establecía limitaciones al efecto. Por si ello no fuera suficiente, el art. 3 de la LO 3/1986 habilitaba a la Administración para adoptar las medidas "*que se consideren necesarias*", lo que permitía encontrar anclaje legal para actuaciones de alcance amplio o general.

La reforma operada por la Ley 3/2020 no alteró esta situación, en la medida en la que, como la propia STC 70/2022 reconoce, se limitó a "*reordenar la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo sobre autorizaciones de medidas sanitarias*" (fundamento jurídico 2), sin introducir, por tanto, cambios sustantivos destacables.

Pues bien, la STC 70/2022 anula las previsiones legales, las únicas existentes, en las que se contenía una referencia expresa a medidas de alcance general que pudieran restringir o limitar derechos fundamentales, y deja únicamente vigente aquellas dirigidas a destinatarios concretos. Y lo hace, además, sobre el razonamiento de que esta clase de medidas de alcance general tienen la naturaleza de disposiciones reglamentarias, cerrando la puerta a que existan medidas adoptadas bajo la forma de actos administrativos plúrimos o de alcance general.

A resultas de lo anterior, una interpretación sistemática de las normas existentes conduce a la conclusión de que, bajo este marco normativo, las Administraciones sanitarias no pueden dictar actos administrativos de alcance general limitativos o restrictivos de derechos fundamentales.

En efecto, bajo el régimen resultante de la sentencia, las normas sustantivas en la materia no especifican —como no lo hacían antes— si los efectos jurídicos que regulan pueden imponerse a un particular concreto o a una pluralidad indeterminada de estos, pero la Ley procesal, que completa el régimen aplicable, solo prevé que los efectos limitativos o restrictivos de derechos fundamentales se produzcan sobre destinatarios concretos e individualizados, caso para el cual se exige autorización judicial. Al no establecerse similares garantías para la producción de *idénticos* efectos jurídicos cuando estos se produzcan sobre un conjunto indeterminado de personas, la única respuesta razonable que cabe es que esos efectos no resultan posibles. De lo contrario, se produciría el absurdo de que lo que resulta necesario para producir efectos jurídicos limitativos o restrictivos de derechos fundamentales sobre *un* particular no lo es para producir esos efectos sobre *varios* particulares, planteamiento que resulta del todo irrazonable.

Así las cosas, como resultado de la STC 70/2022, las autoridades sanitarias solo podrán restringir o limitar los derechos fundamentales de los ciudadanos ante situaciones de emergencia si dirigen sus actos hacia particulares concretamente identificados en las medidas.

Bibliografía

CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel de la (1983). *La actividad de la Administración*. Madrid: Tecnos.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2015). *Curso de Derecho Administrativo*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, tomos I y II.

MAGIDE HERRERO, Mariano (2001). *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, tomo XII.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2018). *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid: Iustel, vols. I y II.