|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 112/2022 |
| Fecha | de 13 de julio de 2022 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas. |
| Núm. de registro | 2238-2022 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2238-2022 |
| Fallo | Mantener la suspensión del inciso “este 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. |

**AUTO**

 **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 “este 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 aplicación del inciso impugnado.

2. 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”.

3. 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.

4. Mediante escrito registrado el día 20 de mayo de 2022, la letrada del Parlamento Vasco comparece en el proceso y solicita se le conceda 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 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.

5. 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.

6. 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.

7. El abogado del Estado interesó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada por escrito registrado el día 7 de junio de 2022, en el que, resumidamente, expone lo siguiente.

Alude, en primer lugar, a la doctrina constitucional acerca de este tipo de incidentes señalando que ha de procederse a una ponderación de la gravedad de los perjuicios que ocasionarían las situaciones de hecho que previsiblemente se producirían, en el caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión.

En cuanto a los concretos argumentos para acordar el mantenimiento de la suspensión, el abogado del Estado expone que el inciso impugnado produce, tal como ya se afirmó en la demanda, una afectación a un derecho fundamental protegido en el art. 15 CE, el derecho a la integridad física y moral, y regula una suerte de sanción como es “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”. Acompaña un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad, al que se remite, y en el que se acreditan los perjuicios de imposible o difícil reparación que pueden producirse a los particulares y al interés general en el caso del levantamiento de la suspensión acordada. Por referencia a dicho informe, el abogado del Estado indica que el levantamiento de la suspensión del inciso recurrido plantea una situación en la que cabría la posibilidad de exigir la vacunación frente al Covid-19 para acceder a un puesto de trabajo o a una actividad, chocando frontalmente con la estrategia de vacunación frente al Covid-19, que se estableció por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en relación con la no obligatoriedad de las vacunas. De levantarse la suspensión nos encontraríamos ante una medida restrictiva de los derechos y libertades de los ciudadanos y ante una ruptura de la estrategia coordinada acordada en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Recuerda el abogado del Estado que el Tribunal Constitucional ya ha mantenido la suspensión de un precepto similar, el apartado 5 del art. 38.2 b) de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, en la redacción dada por el artículo único de la Ley 8/2021, de 25 de febrero, cuya vigencia y aplicación está suspendida por ATC 74/2021, de 20 de julio.

En resumen: (i) la medida prevista en el precepto impugnado no tiene cobertura en la Ley Orgánica 3/1986 y es susceptible de vulnerar un derecho fundamental como es el reconocido en el art. 15 CE; (ii) entra en contradicción, como se exponía en la demanda, con la estrategia nacional de vacunación Covid-19; (iii) causa un perjuicio grave al interés de los particulares al establecer una “sanción” por las consecuencias que acarrea la negativa a la vacunación, en orden a exigir bien vacunar obligatoriamente a las personas que deseen acceder a un puesto de trabajo o actividad o que se le exigiera esa vacunación para su mantenimiento o bien a otras consecuencias genéricas que no se especifican en el precepto impugnado.

8. La representación procesal del Gobierno Vasco interesó el levantamiento de la suspensión por escrito registrado el día 14 de junio de 2022.

Tras exponer la doctrina constitucional aplicable en este tipo de incidentes, señala que la Ley del País Vasco 2/2021 es una ley de caso único dictada para atender la emergencia sanitaria del Covid-19. Esa situación de emergencia viene definida en el art. 4 de la Ley, y se refiere a la concurrencia de dos supuestos: una situación de alarma declarada por el Gobierno central; o una situación de emergencia sanitaria decretada por el lehendakari conforme a criterios epidemiológicos. Ninguna de esas situaciones concurre en la actualidad, de manera que el inciso controvertido es inaplicable. Alude seguidamente al ATC 74/2021, en el que se levantó la suspensión de la casi totalidad de los preceptos recurridos por el Estado de la Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, dictada para adoptar medidas ante la pandemia ocasionada por el Covid-19. El tribunal levantó la suspensión de todos los preceptos recurridos, con la única excepción del precepto que imponía una vacunación obligatoria (FJ 6). Se alega que, sin pretender ahora entrar en el fondo, la mera lectura del precepto vasco conduce a la única posible exégesis de que no se está innovando el régimen de la vacunación (“se ajustará a lo previsto” en la normativa básica), ni menos aun estableciendo una vacunación obligatoria. Por tanto, no le es de aplicación lo entonces dispuesto al respecto por este tribunal. Destaca el Gobierno Vasco que el precepto recurrido pone de manifiesto que se contempla la vacunación, para lo que se remite a lo dispuesto por el legislador básico y también se contempla la posibilidad de restringir o limitar determinadas actividades o imponer obligaciones personalizadas a aquellos que rechacen la vacunación, pero sin que la norma imponga norma directa de aplicación alguna, ya que se trata de una previsión o habilitación que exige de una ulterior concreción.

Aplicando al caso los criterios generales que resultan de la doctrina constitucional estima el Gobierno Vasco que procede el levantamiento de la suspensión, ya que no genera perjuicio alguno al interés general. En primer lugar, como se ha dicho, la Ley del País Vasco 2/2021 no se encuentra activa, por lo que el precepto controvertido no generará efecto alguno, aunque se levante la suspensión. Tampoco se contempla la vacunación obligatoria, pues se hace una remisión a la norma estatal, por lo que no es oponible lo decidido en el ATC 74/2021. Por último, tampoco resultan irreversibles estas medidas y, en el hipotético caso de que se tuviera que activar la emergencia sanitaria, sí pueden, por el contrario, ayudar a retrasar la incontrolada propagación de una pandemia en un estado de alarma sanitaria, con la protección de la salud pública que ello supone y que propugna el art. 43.2 CE.

Por todo ello se solicita el levantamiento de la suspensión ya que no existen perjuicios ciertos ni efectivos y ha de prevalecer la presunción de validez propia de las leyes.

9. El Parlamento Vasco remitió escrito con sus alegaciones favorables al levantamiento de la suspensión, que fue registrado el día 16 de junio de 2022.

Menciona en primer lugar la prevalencia del principio de constitucionalidad de las leyes. así como el hecho de que la medida cautelar es innecesaria, toda vez que, para la aplicación de la medida ha de declararse previamente un estado de emergencia sanitaria, por cuanto la Ley del País Vasco 2/2021 señala expresamente que las medidas de contención de la pandemia de Covid-19 estarán en vigor mientras se encuentre vigente la declaración de emergencia sanitaria, así como que las medidas restrictivas de derechos fundamentales con carácter general estarán en vigor mientras esté vigente la declaración del estado de alarma. Por ello, el inciso controvertido en la actualidad no tiene ninguna virtualidad. No es de aplicación ni está generando ningún efecto merecedor de protección cautelar. Este hecho debe conducir al levantamiento de la suspensión del precepto impugnado.

Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión afecta al pleno ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de sanidad y protección civil y es contrario a la presunción de constitucionalidad de las leyes aprobadas legítimamente por el Parlamento Vasco. Resalta también que el inciso impugnado no establece la vacunación obligatoria, ajustándose a las previsiones de las normas estatales.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia del inciso “este 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, inciso suspendido en su vigencia y aplicación, como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE al interponerse el recurso de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno.

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

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

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.

2. Procede ahora hacer referencia a la consolidada doctrina constitucional sobre la naturaleza de este incidente cautelar y los parámetros a los que debe ajustarse su resolución (por todos, ATC 21/2022, de 26 de enero, FJ 3).

a) Este incidente cautelar tiene autonomía respecto al procedimiento principal, en el que se debe dilucidar la validez o invalidez de las normas legales recurridas. Una vez producida la suspensión de la eficacia de las disposiciones autonómicas impugnadas por invocación del artículo 161.2 CE, su mantenimiento o levantamiento constituye una medida procesal cautelar, cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

b) La naturaleza cautelar que caracteriza al incidente de suspensión delimita el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de legitimidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (entre otros, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2). En segundo lugar, la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión debe desvincularse plenamente de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá dirimirse mediante sentencia (entre otros, AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5, y 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

c) El ATC 157/2016, de 20 de septiembre, FJ 3, sintetizó la doctrina sobre los criterios para sustanciar este tipo de incidentes señalando que “para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma [suspensión], es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario que demuestre, o al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación”.

d) No obstante, la doctrina constitucional también ha admitido que el mantenimiento de la suspensión se pueda acordar excepcionalmente con arreglo a otros criterios o consideraciones, sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría. Uno de esos criterios excepcionales es el criterio del fumus boni iuris, que resulta aplicable cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares (una “similitud intensa o coincidencia literal”) con otras normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por sentencia de este tribunal (así, AATC 78/1987, de 22 de enero, FJ 2; 183/2011, de 14 de diciembre, FJ 4; 182/2015, de 3 de noviembre, FJ 6; 41/2016, de 16 de febrero, FFJJ 2 y 3, y 171/2016, de 6 de octubre, FJ 3). Otro de los supuestos excepcionales es el bloqueo de competencias estatales (AATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5; 104/2010, de 28 de julio, FJ 5, y 146/2013, de 5 de junio, FJ 4). Asimismo, en supuestos en los que se suscitan cuestiones de gran relieve constitucional, el tribunal ha declarado que procede el mantenimiento de la suspensión de determinadas disposiciones (este fue el caso del ATC 156/2013, de 11 de julio, y el de los AATC 182/2015 y 186/2015, de 3 de noviembre).

Ninguno de estos supuestos excepcionales se invoca en el presente caso por el abogado del Estado, de suerte que la cuestión debe abordarse partiendo de las razones esgrimidas por aquel en favor de mantener la suspensión del inciso impugnado.

3. Así pues, debe centrarse el análisis en la ponderación de los perjuicios irreparables o de difícil reparación que, según el abogado del Estado, habrían de producirse si se decretase el alzamiento de la suspensión del inciso recurrido. Se trata, en suma, de dilucidar si los perjuicios que han sido alegados por la abogacía del Estado tienen la gravedad y consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la ley autonómica en virtud de su origen.

El abogado del Estado ha interesado el mantenimiento de la suspensión con apoyo en un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad que ha adjuntado a su escrito. Alega esencialmente que (i) la medida prevista en el precepto impugnado no tiene cobertura en la Ley Orgánica 3/1986 y es susceptible de vulnerar un derecho fundamental reconocido en el art. 15 CE; (ii) entra en contradicción con la estrategia nacional de vacunación contra el Covid-19, acordada en el Consejo interterritorial del Sistema Nacional Salud, que establece la voluntariedad de la vacunación contra dicha enfermedad infecciosa y (iii) causa un perjuicio grave al interés de los particulares al establecer una “sanción” por las consecuencias que acarrea la negativa a la vacunación, en orden a exigir vacunar obligatoriamente a las personas que deseen acceder a un puesto de trabajo o actividad o que se le exigiera para su mantenimiento y a otras consecuencias genéricas que no se especifican en el precepto impugnado.

Los letrados del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco han sostenido que el inciso cuestionado no es actualmente aplicable, por cuanto, conforme a los arts. 1 y 4 de la Ley del País Vasco 2/2021, requiere una previa declaración, bien del estado de alarma previsto en el art. 116 CE, bien de la situación de emergencia sanitaria. También han destacado que el inciso cuestionado se ajusta a la normativa básica, por cuanto no puede inferirse que imponga la vacunación.

4. El examen de este incidente debe abordarse partiendo de las razones esgrimidas por el abogado del Estado en favor de mantener la suspensión de las disposiciones impugnadas, a partir del criterio de ponderación que, según lo expuesto en el fundamento anterior, es el de aplicación general. Dicho criterio exige valorar los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, así como los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Conforme a la doctrina reiterada sobre estos incidentes, para que proceda el mantenimiento de la suspensión no basta con invocar la existencia de los perjuicios que la eficacia de la norma podría ocasionar, sino que, además, es necesario “demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto” (entre otros muchos, ATC 157/2016, de 20 de septiembre, FJ 3). Esta carga que pesa sobre el recurrente no comporta la necesidad de demostrar indubitadamente la existencia y cuantificación de los referidos perjuicios, pero sí la de argumentar de forma consistente sobre su existencia.

En el caso sometido a nuestra consideración, los perjuicios alegados se centran en la consideración de que el inciso cuestionado regula un supuesto de vacunación obligatoria con lo que sería aquí de aplicación lo ya decidido en el ATC 74/2021, de 20 de julio, FJ 5, en relación con la medida consistente en el “sometimiento a medidas profilácticas de prevención de la enfermedad, incluida la vacunación”, prevista en el núm. 5 del art. 38.2 b) de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, en la redacción dada por el artículo único de la Ley 8/2021, de 25 de febrero. Allí se mantuvo la suspensión de la vigencia y aplicación de tal medida, a partir de la consideración de que “el precepto impugnado faculta a las autoridades sanitarias autonómicas para imponer la vacunación obligatoria a la ciudadanía gallega, a fin de controlar las enfermedades infecciosas transmisibles (cualquiera, no solo el Covid-19), en situaciones de grave riesgo para la salud pública”. Por ello se concluyó que “la vacunación obligatoria no es una medida preventiva que aparezca expresamente contemplada en la Ley Orgánica 3/1986, de medidas especiales en materia de salud pública, y supone una intervención corporal coactiva y practicada al margen de la voluntad del ciudadano, que ha de someterse a la vacunación si se adopta esta medida, so pena de poder ser sancionado, en caso de negativa injustificada a vacunarse, conforme a lo previsto en el artículo 44 bis de la Ley de salud de Galicia, en relación con los artículos 41 bis d), 42 bis c) y 43 bis d) de la misma ley. Cabe, por tanto, apreciar en este caso que el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado sería susceptible de provocar perjuicios ciertos y efectivos que pueden resultar irreparables o de difícil reparación, en la medida en que la vacunación puede imponerse en contra de la voluntad del ciudadano”.

Para determinar si procede alzar o mantener la suspensión de la vigencia y aplicación del inciso impugnado en el presente proceso es preciso reparar en que la regulación del precepto impugnado de la Ley del País Vasco 2/2021 no es coincidente con la de la norma de la ley gallega a la que se acaba de hacer referencia. Las diferencias de los enunciados de uno y otro precepto permiten apreciar que no se regula en la norma vasca un supuesto de vacunación obligatoria propiamente dicho. En efecto, la vacunación a la que alude el art. 14.3 de la Ley del País Vasco 2/2021 ha de ajustarse a lo previsto en los arts. 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, y prevé expresamente el supuesto de denegación del consentimiento para la vacunación. Esta negativa a la vacunación no lleva aparejada, también a diferencia del caso del núm. 5 del art. 38.2 b) de la Ley 8/2008, de salud de Galicia, en la redacción dada por el artículo único de la Ley 8/2021, una consecuencia sancionadora prevista expresa y directamente para tal negativa, pues no se tipifica como infracción en la Ley del País Vasco 2/2021 la negativa a la vacunación.

Lo anterior no significa, sin embargo, que la negativa a la vacunación carezca de consecuencias, algunas de ellas sancionadoras.

Según el propio art. 14.3 de la Ley del País Vasco 2/2021, la denegación del consentimiento para la vacunación “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”. El primer inciso habilita, por tanto, para que se desencadenen efectos en relación con el ejercicio de concretos trabajos y actividades cuya realización se vería impedida por la negativa a la vacunación, mientras que el segundo inciso remite al art. 11.2 de la propia Ley del País Vasco 2/2021 según el cual “[f]uera del estado de alarma, la exigencia de prestaciones personales obligatorias de carácter excepcional se atendrá a las previsiones de la legislación ordinaria en materia sanitaria y de protección civil”.

Prestaciones de este tipo se prevén, desde el punto de vista sanitario, en el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, cuando dispone: “Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, 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 consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”. Por su parte, también es posible encontrar prestaciones de similar naturaleza en el ámbito de protección civil, tanto en el ordenamiento estatal, en el que es preciso hacer referencia al art. 7 bis.2 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil (“En los casos de emergencia, cualquier persona, a partir de la mayoría de edad, estará obligada a la realización de las prestaciones personales que exijan las autoridades competentes en materia de protección civil, sin derecho a indemnización por esta causa, y al cumplimiento de las órdenes e instrucciones, generales o particulares, que aquellas establezcan”), como en el ordenamiento autonómico, en el que los arts. 5.1 y 8 del texto refundido de la Ley de gestión de emergencias del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, que contienen previsiones similares en punto a la realización de las prestaciones personales que exijan las autoridades competentes en materia de protección civil para la protección de personas y bienes y el patrimonio colectivo y a la adopción de medidas de obligado cumplimiento para sus destinatarios.

Y tampoco, en todo caso y conforme a la propia Ley del País Vasco 2/2021, son descartables las consecuencias sancionadoras, a tenor del art. 41.1 a), que considera infracción grave en grado menor “el incumplimiento de los requerimientos específicos y de las medidas cautelares o definitivas que formulen las autoridades sanitarias en relación con las medidas previstas en esta ley, siempre que se produzca por primera vez y no concurra daño grave para la salud de las personas”; del art. 41.2 a), que califica “el incumplimiento reiterado de los requerimientos específicos que formulen las autoridades sanitarias” como infracción grave en grado medio; del art. 42.1 c), según el cual “negarse, sin causa justificada, a realizar las prestaciones personales ordenadas de conformidad con la presente ley por la autoridad competente en materia de protección civil o sus agentes, estando vigente, en el ámbito territorial en el que se hayan producido los hechos, cualquiera de los dos máximos niveles de alerta previstos en la misma” es una infracción muy grave en grado menor; y, en fin, del art. 42.2 a), que califica esta última infracción como muy grave en grado superior, siempre que produzca un daño muy grave para la salud de la población.

Por tanto, si bien sería posible entender que el inciso ahora suspendido no supone el establecimiento expreso de un supuesto de vacunación obligatoria, en la medida en que no se impone en contra de la voluntad de los ciudadanos, también lo es que esa libre voluntad de los afectados queda intensamente condicionada por el tenor del propio art. 14.3 de la Ley del País Vaso 2/2021. Como hemos comprobado, prevé explícitamente que la denegación del consentimiento para la vacunación pueda producir los efectos antes mencionados, con el indudable resultado de compeler a los ciudadanos a la vacunación si quieren evitar consecuencias desfavorables para ellos en forma de eventual denegación de trabajo o acceso a determinadas actividades o imposición de restricciones u obligaciones personalizadas cuyo incumplimiento es susceptible de ser sancionado en los términos previstos en la propia Ley del País Vasco 2/2021.

En suma, lo anteriormente expuesto ha de llevar a la misma conclusión que en el ATC 74/2021, FJ 5, en relación con los perjuicios de difícil reparación impuestos contra la voluntad del ciudadano, por cuanto la norma asocia consecuencias desfavorables a la negativa a someterse a la vacunación y, en tal medida, puede modular intensamente el principio de voluntariedad en la participación de actuaciones de salud pública que deriva del art. 5.2 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública.

5. Esta conclusión no se ve enervada por lo señalado por las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco, acerca de que el inciso cuestionado no se encuentra vigente por cuanto su aplicación, como la de toda la Ley del País Vasco 2/2021, exigiría, en los términos de los arts. 1 a) y 4 de la citada ley, bien una declaración del estado de alarma previsto en el art. 116 CE, bien la declaración de la situación de emergencia sanitaria. Esta última situación fue declarada por Decreto del lehendakari 44/2021, de 2 de diciembre, que entró en vigor el día 3 de diciembre de 2021, y se declaró finalizada por Decreto del lehendakari 5/2022, de 11 de febrero.

Dicha alegación no puede ser atendida por dos razones. En primer lugar, aunque es notorio que no nos encontramos bajo la vigencia de un estado de alarma del art. 116 CE y que, en todo caso, dicha decisión no depende del Gobierno Vasco, no sucede lo mismo con la denominada situación de emergencia sanitaria. El hecho de que tal situación de emergencia no se encuentre actualmente declarada no significa que no pueda volver a declararse y, en relación con ello, que el inciso que condiciona la vacunación no sea aplicable por no darse en este momento las circunstancias sanitarias no excluye que pudiera serlo de nuevo en caso de cambio de unas circunstancias que, por su propia naturaleza, son mudables y dependen de la evolución de indicadores epidemiológicos previstos en la propia Ley del País Vasco 2/2021. En segundo lugar, la finalización del estado de emergencia sanitaria no ha supuesto la imposibilidad de adoptar medidas en este ámbito, pues el art. 4 del ya mencionado Decreto del lehendakari 5/2022 —que declara aquel finalizado— no excluye la aplicación de la Ley del País Vasco 2/2021 y establece el régimen para la adopción de nuevas medidas en materia de prevención, vigilancia o control, habilitando a “la autoridad sanitaria de Euskadi, liderada por la consejera de Salud”, para adoptar las que serán de aplicación.

6. Procede, por tanto, mantener la suspensión de la aplicación del inciso impugnado en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión del inciso “este 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.

Madrid, a trece de julio de dos mil veintidós.