

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065746

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia de 5 de octubre de 2021

Pleno

Rec. de amparo núm. 2109/2020

SUMARIO:**Suspensión de la actividad parlamentaria por la declaración del estado de alarma. Derecho de participación política. Control de la acción del Gobierno.**

El presente proceso de amparo tiene por **objeto la impugnación de la Decisión** de 19 de marzo de 2020 **de la Mesa del Congreso** de los Diputados **de suspender**, desde esa fecha, el cómputo de los plazos reglamentarios que afectaba a las iniciativas en tramitación en el Congreso de los Diputados, hasta que la Mesa levantara dicha suspensión, así como de los plazos administrativos y de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos de aquella Cámara, desde el día de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que fue declarado el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en los términos establecidos por las disposiciones adicionales tercera y cuarta de esta última disposición; así como contra el Acuerdo de 21 de abril de 2020, de la misma Mesa, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada. El recurso ofrece un aspecto del derecho de participación política de los representantes parlamentarios que no ha sido abordado anteriormente, pues la denuncia de los recurrentes se localiza temporalmente en el curso de una situación excepcional de estado de alarma **que no ha sido hasta ahora objeto de enjuiciamiento por el TC.**

La declaración del estado de alarma, como la de cualquiera de los otros dos estados, no puede en ningún caso interrumpir el funcionamiento de ninguno de los poderes constitucionales del Estado y, en consecuencia, de las Cortes Generales. No puede quedar, pues, paralizada o suspendida, ni siquiera transitoriamente, una de las funciones esenciales del Poder Legislativo como es la del «control político» de los actos del Gobierno. Además, el Congreso de los Diputados, en cuanto que es la única cámara constitucionalmente habilitada para hacer efectiva la exigencia de responsabilidad política por la actuación del Gobierno, en relación con las iniciativas y medidas que éste pueda adoptar y aplicar durante aquel período de vigencia, en ningún caso puede dejar de desempeñar esa función; ni siquiera por propia iniciativa de alguno de sus órganos internos, pues el Congreso ostenta una responsabilidad exclusiva para con el diseño constitucional del Estado de derecho, que le obliga a estar permanentemente atento a los avatares que conlleve la aplicación del régimen jurídico excepcional que comporta la vigencia y aplicación de alguno de aquellos estados declarados. **La declaración del estado de alarma puede limitar el ejercicio de derechos fundamentales: los derechos quedan en vigor durante el estado de alarma y no pueden quedar desplazados, ni mucho menos, suspendidos** en su ejercicio durante la aplicación de la normativa establecida por la declaración del estado de alarma.

En el estado de alarma, el ejercicio del derecho de participación política de los diputados del Congreso debe estar, en todo caso, garantizado y, de modo especial, la función de controlar y, en su caso, exigir al Gobierno la responsabilidad política a que hubiera lugar, haciéndolo a través de los instrumentos que le reconoce el Título V CE y mediante el procedimiento que establezca el Reglamento de la Cámara para cada caso. **Los diputados, durante el período de tiempo a que se contraiga el estado de alarma, no pueden verse privados de su derecho a ejercitar esta función de control y de exigencia, en su caso, de responsabilidad.** El Congreso de los Diputados, por medio de sus órganos, grupos parlamentarios o de los propios diputados individualmente considerados, ante este tipo de situaciones excepcionales, ha de seguir ejercitando esas funciones, en cuanto que forman parte del núcleo esencial del *ius in officium*. Este derecho adquiere, si cabe, una mayor intensidad y necesidad de protección durante la vigencia de aquellos estados porque, en esa garantía fiscalizadora de la labor del Gobierno, queda depositada la salvaguarda del equilibrio de poderes que es propio del estado de derecho.

Si bien es conforme con la Constitución aquel objetivo de preservar la vida y la salud de los propios parlamentarios y del personal del Congreso, la decisión de suspender el cómputo de los plazos de la tramitación de toda clase de iniciativas parlamentarias, sin excepción alguna, y sin haber establecido un margen temporal de duración o, al menos, acordado unos mínimos criterios que delimitaran las atribuciones de la Mesa en orden a levantar aquella suspensión, dejándola a su libre discrecionalidad, resulta contrario a una de las funciones más caracterizadas del trabajo parlamentario como es la del control político del Gobierno y, respecto del Congreso de los Diputados, también de la exigencia de responsabilidad política. **La decisión contraviene el mandato constitucional dirigido al Congreso para el ejercicio de sus propias funciones, particularmente la de control del Gobierno,** con independencia del tiempo de duración de aquella interrupción, pues es de esencia a esta función, que el funcionamiento de la Cámara no

deba ver paralizada, aunque lo sea de modo temporal, su actividad, ni siquiera y con mayor fundamento en el caso de un estado de alarma en vigor. La decisión de suspender la tramitación de toda actividad parlamentaria **afectó, por ello, al contenido esencial del ius in officium de los diputados de la Cámara.** A partir del dictado de aquel Acuerdo ordenando la paralización temporal de la tramitación de las iniciativas, se vieron aquéllos en la imposibilidad de que, *sine die*, cualquier iniciativa que registraran llegara a ser tramitada por el Congreso, en tanto que la Mesa no aprobara una nueva resolución que decidiera alzar aquella suspensión. Votos particulares.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 23, 66.2, 72, 97, 108 y 116.

Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), art. 42.

Ley Orgánica 4/1981 (Estados de Alarma, Excepción y Sitio), arts. 1, 4, 6, 7, 8, 9.1 y 11.

Reglamento del Congreso de los Diputados, arts. 31.1, 90, 91, 162 y 165.

PONENTE:

Don Antonio Narváez Rodríguez.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo avocado núm. 2109-2020, promovido por don D. Santiago Abascal Conde, D. Javier Ortega-Smith Molina, D. Iván Espinosa de los Monteros y de Simón, D^a. María de la Cabeza Ruiz Solás, D^a. Carla Toscano de Balbín, D. Pedro Fernández Hernández, D. Pablo Sáez Alonso-Muñumer, D^a. Cristina Esteban Calonje, D. Ignacio Gil Lázaro, D. Manuel Mestre Barea, D. Manuel Mariscal Zabala, D^a. María de los Reyes Romero Vilches, D^a. Rocío de Meer Méndez, D. Jose María Figaredo Álvarez-Sala, D^a. Lourdes Méndez Monasterio, D. Joaquín Robles López, D. Ignacio Garriga Vaz de Concicao, D^a. Patricia Rueda Perello, D. José Ramírez del Río, D. Agustín Rosety Fernández de Castro, D^a. Macarena Olona Choclán, D. Rodrigo Jiménez Revuelta, D. Ricardo Chamorro Delmo, D. Víctor Sánchez del Real, D. Tomás Fernández de los Ríos, D. Francisco José Contreras Peláez, D. Francisco José Alcaraz Martos, D. Carlos José Zambrano García-Ráez, D. Carlos Hugo Fernández-Roca Suarez, D. Rubén Silvano Manso Olivar, D. Andrés Alberto Rodríguez Almeida, D. Rubén Darío Vega Arias, D. Emilio Jesús del Valle Rodríguez, D. Rafael Fernández-Lomana Gutiérrez, D. Ángel López Maraver, D^a. Inés María Cañizares Pacheco, D. Pablo Juan Calvo Liste, D. Víctor Guido González Coello de Portugal, Georgina Trías Gil, D. Pedro Requejo Novoa, D. Juan José Aizcorbe Torra, D^a. María Teresa López Álvarez, D. Juan Luis Steegmann Olmedillas, D^a. Mireia Borrás Pabón, D. Julio Utrilla Cano, D. José María Sánchez García, D. Eduardo Luis Ruiz Navarro, D. Alberto Asarta Cuevas, D^a. María Magdalena Nevado del Campo, D. Antonio Salvá Verd, D^a. Patricia de las Heras Fernández y D. Luis Gestoso de Miguel, todos ellos diputados y diputadas del Grupo Parlamentario de VOX en el Congreso de los Diputados, contra la Decisión de la Mesa de aquella Cámara parlamentaria de 19 de marzo de 2020, que acordó la suspensión, desde la citada fecha, del cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas que se encontraran en tramitación en la citada Cámara hasta que la Mesa levantara dicha suspensión, así como de los plazos administrativos y de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso de los Diputados, desde el día de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que fue declarado el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en los términos establecidos por las disposiciones adicionales tercera y cuarta de esta última disposición; así como contra el Acuerdo de 21 de abril de 2020 de la misma Mesa parlamentaria, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por el citado Grupo Parlamentario VOX contra la anterior Decisión. Ha comparecido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados e intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Por medio de escrito registrado en este Tribunal el día 11 de mayo de 2020, don Santiago Abascal Conde y las personas que se citan en el encabezamiento de esta resolución, todos ellos diputados y diputadas del Grupo Parlamentario de VOX en el Congreso de los Diputados, representados por el Procurador de los Tribunales don Antonio Ortega Fuentes y asistidos por el letrado don Juan José Aizcorbe Torra, han presentado recurso de amparo contra la Decisión de la Mesa de aquella Cámara parlamentaria de 19 de marzo de 2020, que acordó la suspensión, desde la citada fecha, del cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas que se encontraran en tramitación en la citada Cámara hasta que la Mesa levantara dicha suspensión, así como de los plazos administrativos y de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso de los Diputados, desde el día de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que fue declarado el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en los términos establecidos por las disposiciones adicionales tercera y cuarta de esta última disposición; así como contra el Acuerdo de 21 de abril de 2020 de la misma Mesa parlamentaria, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por el citado Grupo Parlamentario contra la anterior Decisión.

2. Los antecedentes relevantes para resolver el presente recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Las disposiciones adicionales tercera y cuarta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que fue declarado el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 67, del 14 de marzo), establecieron, respectivamente y con el contenido y alcance que así lo expresaba la redacción de sus términos, la suspensión de los plazos administrativos establecidos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; así como la suspensión de los plazos y prórrogas de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos. En ambas situaciones durante toda la vigencia del estado de alarma.

b) El día 19 de marzo de 2020 la Mesa del Congreso de los Diputados adoptó la siguiente Decisión:

“Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 19/03/2020, sobre la suspensión, desde la citada fecha, del cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara, hasta que la Mesa levante dicha suspensión, y de los plazos administrativos y de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso de los Diputados, desde el día de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en los términos de lo establecido en sus disposiciones adicionales tercera y cuarta.

La Mesa del Congreso de los Diputados, el día de 19 de marzo de 2020, ha acordado suspender desde el día 19 de marzo el cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión.

Asimismo, la Mesa ha acordado suspender los plazos administrativos y los plazos de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso de los Diputados, desde el día de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en los términos de lo establecido en sus disposiciones adicionales tercera y cuarta”.

La Decisión fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 57, del 24 de marzo siguiente, y comunicada a todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara.

c) El día 23 de marzo de 2020, don Santiago Abascal Conde y doña Macarena Olona Choclán, en sus respectivas condiciones de presidente y de portavoz adjunta del Grupo Parlamentario VOX (en adelante, el GPVOX) en el Congreso de los Diputados, presentaron solicitud de reconsideración del anterior Acuerdo de la Mesa, haciendo expresa invocación de la eventual vulneración del art. 23.2, en relación con los arts. 66.2 y 116, todos de la Constitución, al entender que dicho Acuerdo “supone la práctica paralización de la actividad del Congreso y, muy en particular, de la función de control al Gobierno que ha de desempeñar de conformidad con el artículo 66.2 CE”. A tal efecto, añadían, a título enunciativo, una serie de iniciativas que, por aplicación del citado Acuerdo, quedarían suspendidas en tales plazos: solicitudes de información a la Administración Pública, preguntas al Gobierno, emisión de informes por Ponencias y de dictámenes por las Comisiones, inclusión de proposiciones de ley en el orden del día de los plenos a efectos de su toma en consideración, presentación de enmiendas a proyectos de ley, o prestación o no de conformidad por el Gobierno a la tramitación de proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos autorizados por el presupuesto.

Añadían en su escrito que, únicamente, las sesiones parlamentarias de convalidación de los Reales Decretos-Leyes del Gobierno, aprobados durante la vigencia del estado de alarma, quedarían exceptuadas de la paralización de las actividades del Congreso, precisamente “en el momento en el que la Cámara baja debería estar más activa que nunca en su función de control al Gobierno dadas las prerrogativas excepcionales que este asume en el estado de alarma” cuando la Mesa “decide eliminar dicha actividad, privando al Congreso de los Diputados de una de sus funciones fundamentales a tenor de lo dispuesto en el artículo 66.2 CE”.

En su escrito, los precitados parlamentarios hacían cita expresa de la doctrina establecida en la STC 124/2018, de 14 de noviembre, en referencia a la función de control al Gobierno que corresponde al Congreso de los Diputados, y de la STC 203/2001, de 15 de octubre, respecto de las facultades que integran el derecho de participación política del art. 23.2 CE.

Finalizaban su escrito de reconsideración solicitando la revocación del anterior Acuerdo de la Mesa de 19 de marzo de 2020 y de que se alzara la suspensión del cómputo de los plazos decidida en el mismo.

d) En su reunión del día 7 de abril de 2020, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó levantar la suspensión del cómputo de todos los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas parlamentarias que se encontraran en tramitación en la Cámara baja, con efectos desde el día 13 de abril de 2020. Este Acuerdo fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 64, del día 13 de abril de 2020.

e) En su reunión del día 21 de abril de 2020, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó desestimar la solicitud de reconsideración presentada por los diputados señores Abascal y Olona, en representación del GPVOX.

En el citado Acuerdo, la Mesa, después de resumir los antecedentes de hecho, destacó, en síntesis, los siguientes argumentos para desestimar la solicitud de reconsideración formulada:

(i) Que la decisión de suspender el cómputo de los plazos reglamentarios de las iniciativas parlamentarias en tramitación era “una medida adecuada y proporcionada a las circunstancias sanitarias y de salud pública concurrentes”.

Añade a lo expuesto, que la Mesa, desde el primer momento en que tuvo conocimiento de la existencia de la crisis sanitaria causada por el COVID-19, de acuerdo con la Junta de Portavoces y siguiendo las directrices del Comité de Seguridad y Salud del Congreso de los Diputados, fue adoptando, de forma escalonada, una serie de medidas que, sin ánimo de pretender la paralización de la Cámara, se habían encaminado “a permitir el ejercicio de sus funciones en términos compatibles con las recomendaciones de las autoridades sanitarias”.

A este respecto, después de destacar un episodio de suspensión de la convocatoria de la Junta de Portavoces por el resultado positivo de un diputado y la cuarentena decretada de todo su grupo parlamentario, acaecida el día 10 de marzo de 2020, lo que motivó la suspensión de las reuniones durante quince días, la reducción del horario del registro presencial de la Cámara, aunque no del telemático, y la ampliación de los plazos para presentar enmiendas a las iniciativas en tramitación hasta el día 24 de marzo de 2020, la Mesa, en atención a todas estas circunstancias, “adoptó, el 19 de marzo, el acuerdo de suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios”, que “se ha mantenido vigente desde entonces y también mientras lo han hecho las medidas de confinamiento especial de la población, establecidas entre el 30 de marzo y el 9 de abril por la vigencia del Real Decreto-Ley 10/2020, de 29 de marzo”.

Señala, a continuación, que “[e]n este contexto, el acuerdo de la Mesa de suspender el cómputo de los plazos reglamentarios debe entenderse, no como una reacción a la declaración del estado de alarma con vocación restrictiva de las funciones de la Cámara, sino más bien como una medida excepcional, coherente y conectada con el resto de las adoptadas por los órganos competentes de la Cámara, justificada en la necesidad de hacer frente a una crisis sin precedentes”. La voluntad de la Mesa, agrega, era que el acuerdo de suspensión durara únicamente el tiempo estrictamente necesario para garantizar la efectividad de las medidas de confinamiento y la seguridad y la salud del personal que presta servicios en la Cámara y de los diputados”, lo que, a su entender, se acredita con que la Mesa, a iniciativa de la Presidencia, acordara el día 7 de abril levantar la suspensión con efectos del siguiente día 13.

La decisión de suspender los plazos fue, pues, adoptada “de forma proporcionada, razonada y justificada, lejos de toda arbitrariedad”, en los términos en que se expresa la doctrina de este Tribunal [con cita de las SSTC 215/2006, de 3 de julio, 30/2017, de 27 de febrero y 89/2019, de 2 de julio, FJ 11 b)].

(ii) Que, en contra de lo que aducen los recurrentes, el acuerdo de 19 de marzo de 2020 “no contraviene los artículos 66.2 y 116.5 de la Constitución”.

Partiendo del reconocimiento de que, por imperativo constitucional y de lo que dispone el art. 1.4 LO: 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, así como de lo que ha declarado la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 7, “estando vigente alguno de estos estados, no cabe la interrupción del funcionamiento del Congreso. Pero, en cambio, sí es posible, y en este caso incluso necesario, dada la excepcionalidad de la situación a la que el Congreso, no obstante su autonomía, no puede permanecer ajena, adecuar tal funcionamiento a las circunstancias concurrentes, siempre y cuando esta adecuación sea proporcionada y esté suficientemente justificada”.

Sobre la base de esta “adecuación ponderada de los trabajos parlamentarios a la realidad imperante” sostiene la Mesa que la Cámara ha continuado funcionando en todo momento, sin interrupción, aunque a un ritmo menor, dando debido cumplimiento a lo dispuesto en el art. 116.5 CE. Señala, al respecto de, desde que se acordó la suspensión de la sesión plenaria prevista para el día 10 de abril, “se han celebrado cuatro sesiones plenarias, siendo la previsión que el Pleno se convoque ya de manera regular, cuatro sesiones de la Comisión de Sanidad y Consumo y una de la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones”. Igualmente, “la Mesa, que se ha reunido formalmente en cuatro ocasiones, ha estado permanentemente activa y ha calificado, desde el 9 de marzo más de 6000 escritos, entre los que se incluyen tanto iniciativas de todo tipo presentadas por los grupos parlamentarios y por los diputados, como contestaciones del Gobierno a preguntas formuladas para respuesta escrita y solicitudes de informe. Asimismo, la Junta de Portavoces se ha reunido hasta en seis ocasiones”, tomándose, en paralelo, todas las precauciones necesarias para que tales reuniones se hubieran celebrado con todas las garantías, con limitación del número de asistentes a las reuniones plenarias (sin público ni medios de comunicación), utilización del voto telemático de forma generalizada y con participación, por videoconferencia, de los miembros de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

Por ello, frente a la alegada paralización de la actividad del Congreso, el Acuerdo opone que tal funcionamiento “no se ha visto interrumpido y la función al Gobierno se ha seguido ejerciendo”, en términos distintos a los habituales, pues, con cita de la STC 124/2018, de 14 de noviembre, FFJJ 7 y 9, “este control no tiene por qué realizarse siempre de la misma forma ni con los mismos instrumentos”.

La adecuación a la realidad provocada por la situación de la pandemia padecida ha determinado, según el Acuerdo, que “la actividad parlamentaria se haya procurado circunscribir a aquélla que es de imposible aplazamiento por imperativo constitucional, o necesaria para controlar la acción del Gobierno durante la vigencia del estado de alarma, especialmente en lo que respecta al seguimiento de la pandemia”, pero sin pretender eliminar ni desconocer el carácter esencial de esta función de control. El presidente del Gobierno ha comparecido ante el Pleno de la Cámara “para informar de la declaración del Estado de alarma y con ocasión de las sucesivas solicitudes de prórroga del mismo”. También, han comparecido distintos ministros ante sus respectivas comisiones para dar cuenta de la situación y de las medidas adoptadas ante el COVID-19, así como “a través del establecimiento de mecanismos específicos de control e información, como el previsto en la propuesta de resolución aprobada con ocasión de la autorización de la primera de las prórrogas solicitadas y que obliga al Gobierno a remitir información específica a la Cámara con carácter semanal”. Finalmente, agrega que, a través del mecanismo de convalidación de los Reales Decretos Leyes, respecto de los que el Congreso ha acordado su tramitación como proyectos de ley, se ha operado, igualmente, este control.

(iii) Que otros órganos constitucionales e instituciones han adoptado medidas equivalentes, señalando, al respecto, una extensa como pormenorizada cita que se inicia con los Acuerdos de la Mesa del Senado de 12 y 17 de marzo de 2020, de suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios, de los administrativos y de prescripción y caducidad, desde el día 13 de marzo hasta el levantamiento de aquella suspensión cuando así lo acuerde la Mesa correspondiente. Y, seguidamente, continúa con atención detallada al Acuerdo del Pleno de este Tribunal de 16 de marzo de 2020, a los de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial (sesiones extraordinarias celebradas los días 14 y 18 de marzo de 2020), a los del Pleno y Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas (de 16 de marzo de 2020) y a la Instrucción de 15 de marzo de 2020 “sobre la adopción de medidas que garanticen la adecuada prestación del servicio público notarial, dictada por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en coordinación con el Consejo General del Notariado, en el que se dispone la obligatoriedad de establecer el contacto por vía telemática”, atendiendo únicamente de modo presencial las actuaciones urgentes.

(iv) Que, del mismo modo, las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas “han adecuado su actividad parlamentaria a la situación de crisis concurrente, con medidas que, en algunos casos, son más restrictivas que las acordadas en el ámbito del Congreso de los Diputados”. Destaca, al respecto, que en la totalidad de aquellas cámaras se ha suspendido la actividad parlamentaria, “manteniéndose, no obstante, en algunos casos, la posibilidad de celebrar Plenos y Comisiones, si así se acordara, por ejemplo en las Cortes de Aragón o en el Parlamento de Cataluña”; igualmente, hace una pormenorizada referencia a la suspensión de los términos de las iniciativas parlamentarias en curso en todas las cámaras autonómicas salvo en la Junta General del Principado de Asturias y en el Parlamento de Cantabria.

(v) El Acuerdo rechaza también la alegada vulneración por el grupo parlamentario recurrente de la previsión recogida en el art. 116.6 CE, pues este precepto, según refiere, “ha de entenderse en conexión” con el art. 3 de la L.O. 4/1981, “siendo así que lo que se pretende es que, durante los estados excepcionales, y no obstante el reforzamiento que experimentan los poderes gubernamentales, el principio de responsabilidad del Estado se mantenga sin alteración”. Cita, en apoyo de esta afirmación, la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 11.

(vi) El Acuerdo rechaza, también, que la anterior Decisión de la Mesa haya vulnerado el art. 23.2 CE que alegan los recurrentes. Las medidas adoptadas “han buscado lograr un equilibrio entre el necesario respeto a las recomendaciones de las autoridades sanitarias y el correcto ejercicio del derecho fundamental, permitiendo a los diputados mantenerse en el ejercicio de sus funciones (art.23.2 CE) y evitando que durante un período de tiempo

en todo caso limitado se viera perjudicado su derecho a presentar iniciativas y a participar en la tramitación de las mismas, acarreando perjuicios de difícil o imposible reparación”.

La suspensión del cómputo de los plazos ha tenido un efecto “prácticamente nulo” en la actividad parlamentaria, pues, si bien ha podido afectar a la posibilidad de tramitar iniciativas legislativas, al haber quedado suspendido el plazo de presentación de enmiendas, tal y como habían solicitado algunos grupos parlamentarios, “los diputados y grupos parlamentarios han podido, y de hecho lo han hecho en un número muy elevado, seguir presentando iniciativas, las cuáles se han ido calificando por la Mesa de la Cámara” que, incluso, ha permitido su envío por correo electrónico. Además, “el Gobierno ha continuado remitiendo contestaciones a preguntas y a solicitudes de informe, además de comparecer cuando así se ha acordado por los órganos competentes de la Cámara”.

(vii) Por último, se pone de manifiesto que “la Mesa de la Cámara, en su reunión del pasado 7 de abril, acordó levantar la suspensión del cómputo de todos los plazos reglamentarios con efectos del día 13 de abril”. 9

El Acuerdo finaliza tomando la decisión de desestimar la solicitud de reconsideración presentada por el GPVOX. La citada resolución le fue notificada el día 22 de abril siguiente a dicho grupo parlamentario.

3. Los diputados y diputadas recurrentes, al amparo de lo dispuesto en el art. 42 LOTC, alegan en su demanda que los Acuerdos de la Mesa del Congreso de 19 de marzo y de 21 de abril de 2020 que, respectivamente, decidió el primero y ratificó el segundo en trámite de reconsideración, la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios de las iniciativas parlamentarias, así como de los plazos administrativos, de prescripción y caducidad de los procedimientos del Congreso de los Diputados, han vulnerado su derecho fundamental de participación política previsto en el art. 23.2 CE. La demanda alega una doble vulneración de ese derecho:

A) En primer lugar, comienza el escrito con la rúbrica “esencialidad de la función parlamentaria del control del Gobierno”.

A este respecto, se señala que “la insólita Decisión aquí recurrida supone la paralización de la actividad parlamentaria del Congreso y, en particular, de su función de control al Ejecutivo, precisamente en un momento en que se halla investido de extraordinarios poderes, que convierten en absolutamente esencial el normal control parlamentario”.

a) Con apoyo en la cita de los arts. 66 y 116.5 CE, 1.4. de la L.O. 4/1981, de 14 de noviembre, y la referencia a la STC 124/2018, de 14 de noviembre, FFJJ 7 y 9, que recoge con detalle, sostiene que la Decisión de la Mesa “supone simple y llanamente una suspensión en toda regla de la función constitucional de control que corresponde al Parlamento sobre el Ejecutivo”. A partir de lo recogido en el FJ 4 de la antedicha STC 124/2018, acerca de que la teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la Constitución y que esta sólo es verdadera norma y no una pura entelequia, siempre que exista control de la actividad estatal, es posible “afirmar, sin un ápice de exageración, que la Decisión de la Mesa supone la suspensión del ‘Estado constitucional’ y del ‘Estado democrático’, para los que resulta ‘esencial’ ‘la existencia de un Parlamento’ que representa al pueblo español y tiene, ‘entre otras tareas capitales’, la de ‘controlar la acción del Gobierno’ (STC 124/2018, FFJJ 5 y 6)”.

A continuación, el escrito se detiene en lo que, a juicio de los recurrentes, se concretan las específicas facultades de los diputados del Congreso, en relación con la función de control al Gobierno, que aluden:

(i) A la potestad de recabar información y ayuda del Gobierno, sus miembros o cualquier autoridad pública (art. 109 CE), a que se refieren los arts. 7 y 44 del Reglamento del Congreso (en adelante, el RC). Subraya, en este sentido, la posibilidad de recabar la documentación que estimen adecuada al ejercicio de sus funciones.

Para los demandantes, la Decisión de la Mesa “supone que ni la Presidencia del Congreso está obligada a tramitar las correspondientes peticiones de información, ni, en el caso de que las tramitase, el Gobierno o las autoridades públicas estarían obligados a dar respuesta a la misma, dado que, una vez la iniciativa se encuentre en tramitación, quedan en suspenso los plazos reglamentarios ‘hasta que la mesa levante la suspensión’”.

(ii) A la potestad de reclamar la presencia de los miembros del Gobierno ante el Pleno o las Comisiones (art. 110 CE), de conformidad con lo dispuesto en el art. 44 RC. Sostiene el escrito que, en la medida en que la solicitud de comparecencia se ha de hacer a través de la Presidencia del Congreso, la Decisión ha suspendido la práctica de aquella iniciativa parlamentaria hasta que otra Decisión posterior la deje sin efecto.

(iii) A la iniciativa parlamentaria de formular interpelaciones y preguntas (art. 111 CE) previstas en los arts. 180 y siguientes del RC, que queda en suspenso como consecuencia de la Decisión impugnada. La Mesa “no estará obligada a tramitarlas ni a calificarlas por lo que no comenzarán a computarse los plazos para la ‘respuesta oral en Comisión’ del art. 189 RC, ni los ‘veinte días siguientes a su publicación’ para la contestación por escrito de las preguntas al Gobierno previstas en el art. 190 RC”.

b) La Decisión de la Mesa también supuso la suspensión de la función legislativa de la Cámara, pues, de conformidad con el art. 89.1 CE las proposiciones de ley se regularán por los reglamentos de las cámaras, de tal manera que, a partir de la vigencia de aquella decisión, no eran de aplicación los plazos previstos en el art. 126 y siguientes RC para la tramitación de las mismas.

c) Seguidamente, el escrito califica de “insólita” la respuesta recibida a la solicitud de reconsideración por parte del Acuerdo de la Mesa de 21 de abril de 2020, pues, a su parecer, aborda cuestiones que nada tienen que ver con el contenido de la Decisión precedente del 19 de marzo. A este respecto, señala como cuestiones que no se corresponden con el ámbito de este recurso las relativas a las medidas que se adoptaron para preservar la salud de los trabajadores del Congreso, cuando podría haberse recurrido a la vía telemática para no interrumpir la tramitación parlamentaria y la actividad propia del Congreso.

Igualmente, el Acuerdo de 21 de abril no responde a la queja de que la Decisión dejó “al puro arbitrio de la Mesa y del Gobierno la elección de qué concretos mecanismos de ejercicio de la función de control habían de ser tramitados y respondidos”. Desaparecida la obligación legal de tramitar y responder, “deviene absolutamente irrelevante la función de control: el Gobierno y la mayoría que lo sostiene pueden decidir sobre qué y en qué medida se ejerce el control parlamentario”. Además, señala que “el simple hecho de que... la Mesa hubiese calificado 6000 escritos desmiente por completo la aducida necesidad de suspender los plazos reglamentarios. Podían y debían de haber seguido tramitándose, de manera telemática, con total normalidad”.

La suspensión acordada pudo, en definitiva, “permitir al Gobierno filtrar, en atención a sus intereses políticos, las concretas manifestaciones de la función parlamentaria de control que se habrían de tramitar”. Según el escrito, confirma lo expuesto el hecho de que fuera el Gobierno y la mayoría que lo apoya los que decidieron “cómo, cuándo y sobre qué se informa a los representantes de la ciudadanía; cuando la función constitucional de control consiste precisamente en lo opuesto: los parlamentarios y, específicamente la oposición y los grupos minoritarios –y no el Gobierno- son los que deciden sobre qué y en qué momento ejercen las distintas manifestaciones de su potestad de control sobre la acción del Ejecutivo, garantizando así la primacía del Parlamento”.

d) Frente a la alegada adecuación ponderada de los trabajos parlamentarios, la demanda opone que el examen de la página web del Congreso de los Diputados pone de manifiesto que “las iniciativas parlamentarias registradas por los Grupos desde el 9 de marzo no se calificaron por la Mesa hasta el día 30 de marzo”, cuando, con anterioridad y posterioridad al período de “hibernación” que se impuso al Congreso, “el tiempo medio de calificación por la Mesa de las iniciativas registradas por los Grupos es de 4-5 días”. Subraya el escrito que la calificación de las iniciativas parlamentarias por la Mesa es un requisito preceptivo y necesario para que, a partir de la decisión favorable de la Mesa, comiencen a correr los plazos reglamentarios que pesan sobre el Gobierno, lo que quedó suspendido por la Decisión de 19 de marzo.

e) Asimismo, quedaron suspendidos los Plenos semanales de control al Ejecutivo “al no ser convocados por la Presidenta de la Cámara, desde el pasado día 26 de febrero en que se celebró el último (la semana del 2 de marzo no se celebraba Pleno...) y hasta el 15 de abril, en que se reanudaron los Plenos de control”.

Según destacan los recurrentes, desde la declaración del estado de alarma y de sus sucesivas prórrogas “ha sido el Gobierno quien ha decidido cómo y cuándo se celebraban Plenos en el Congreso y se ha limitado su contenido a dar cuenta del estado de alarma declarado, recabar la autorización a los fines de la prórroga del estado de alarma y someter a convalidación los Reales Decretos-leyes aprobados por el Ejecutivo”. En el período de tiempo comprendido entre el 18 de marzo y el 9 de abril (en que se celebraron los tres únicos Plenos de la Cámara) el GPVOX registró más de 1600 iniciativas parlamentarias a fecha 4 de abril, que se han visto afectadas por la suspensión acordada por la Mesa.

f) A continuación, expone el escrito que, a pesar de haber quedado levantada la suspensión el día 7 de abril de 2020, “el control parlamentario del Ejecutivo permanece absolutamente cercenado”, pues, a la fecha de presentación de esta demanda de amparo (11 de mayo de 2020), “únicamente se están convocando las sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados de los miércoles, correspondientes a preguntas e interpelaciones, pero no se han reactivado las sesiones de los martes, en los que se debaten las tomas en consideración de Propositiones de Ley y de Propositiones No de Ley de los Grupos Parlamentarios”, por lo que, tal actuación afecta, no sólo a la función de control al Gobierno sino también a la propia función legislativa.

g) A juicio de los recurrentes, que otros órganos o instituciones constitucionales hayan acordado la suspensión de los plazos de sus procedimientos, no es determinante porque el art. 116 CE atribuye específicamente al Congreso de los Diputados “el control político de la acción del Gobierno durante los estados de alarma, excepción y sitio”. El escrito subraya las diferencias entre la labor de esta Cámara y el Senado o los Parlamentos Autonómicos. También señala diferencias entre los Acuerdos de suspensión referidos al Poder Judicial o a este Tribunal, pues, a diferencia de ellos, los Acuerdos ahora impugnados “han permitido al Ejecutivo eludir el control del legislativo”; la Decisión de 19 de marzo de 2020 “ha supuesto que ni la Mesa –controlada por los representantes que sirven de apoyo al Gobierno- ni en particular el Ejecutivo tuvieron la obligación legal de atender en un concreto plazo al mecanismo elegido por cada Diputado o Grupo Parlamentario para ejercer la función constitucional de control del Gobierno”, “debilitando el régimen del ‘cheks and balances’ (pesos y contrapesos) entre los diferentes poderes del Estado, que conforman el propio concepto de ‘Constitución democrática’ (STC 124/2018, FJ 4)”.

B) La demanda alega una segunda vulneración del art. 23 CE y, para su sostenimiento, parte de la exposición detallada de la doctrina constitucional sobre el ejercicio del derecho de participación política de los representantes de los ciudadanos reconocido en el art. 23.2 CE. A tal fin, cita las SSTC 1/2015, de 19 de enero, FJ 3 y 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4, esta última en relación con el respeto que ha de guardarse a las minorías en un parlamento democrático.

En relación con el caso de autos y poniendo en conexión la anterior doctrina constitucional, señala que la Decisión y Acuerdo impugnados “han supuesto la completa interrupción de la actividad del Congreso, desactivando el núcleo de la función representativa que corresponde a los Diputados recurrentes”. Según denuncian, el Parlamento ha perdido la centralidad que le corresponde en una democracia representativa; de este modo ambos Acuerdos de la Mesa han invadido “el núcleo constitucionalmente protegido del art. 23 CE: los parlamentarios quedan privados de las funciones constitucionales que individual y colectivamente les corresponden al amparo del artículo 66 CE”.

Además, en el parecer de los recurrentes, tales Acuerdos “suponen simplemente arrasar con los derechos de la minoría en el Congreso de los Diputados, de la que forman parte los Diputados recurrentes”.

C) Por último, la demanda justifica la especial trascendencia constitucional del recurso apoyándola en los siguientes motivos de la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2:

(i) Plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, toda vez que, a su parecer, este Tribunal no se ha pronunciado sobre la función de la Mesa del Congreso de los Diputados en los supuestos de estado de alarma y las limitaciones que puede imponer aquella a la actividad parlamentaria.

(ii) El asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica y tiene unas consecuencias políticas generales. Con este motivo se pretende justificar la posición especial que ostentan los amparos parlamentarios en relación con la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en que se integra.

4. Por providencia de 16 de junio de 2020, el Pleno de este Tribunal aceptó la propuesta de avocación efectuada por el presidente y recabó para sí, de acuerdo con lo que establece el art. 10.1, n) LOTC, el conocimiento del presente recurso de amparo, acordando, en la misma resolución, “admitirlo a trámite, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009. FJ 2, a)] y porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica y tiene unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2, g)]”.

Igualmente, se acordó que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, se dirigiera atenta comunicación al Congreso de los Diputados, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverbada de las actuaciones correspondientes a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de marzo y 21 de abril de 2020; debiendo previamente emplazarse, para que en diez días pudieran comparecer en el recurso de amparo, si así lo deseaban, quiénes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente.

5. El día 7 de julio de 2020 quedó registrado en este Tribunal el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados del día 2 de julio anterior por el que se ha dado curso al traslado de fotocopia adverbada de las actuaciones relativas a los Acuerdos impugnados, así como a la decisión de personarse en el procedimiento, bajo la representación y dirección de la letrada de las Cortes Generales, Jefa de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara, doña Paloma Martínez Santa María, con quien habrían de entenderse las sucesivas actuaciones.

6. Por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del Pleno de este Tribunal, de fecha 8 de julio de 2020, se tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones solicitadas y por personado y parte en el procedimiento al Congreso de los Diputados. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se procedió a dar vista de todas las actuaciones en la secretaría del Pleno, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que, dentro de dicho término, pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieren.

7. En fecha 3 de septiembre de 2020, tuvieron entrada en este Tribunal las alegaciones de la letrada de las Cortes Generales, que interesa la desestimación de la demanda de amparo.

A) Después de hacer una exposición detallada de los antecedentes que, a su juicio, se estiman relevantes para la resolución de este recurso, comienza la representante procesal del Congreso de los Diputados la exposición

de los fundamentos jurídico-materiales de su escrito, haciendo unas consideraciones generales bajo la rúbrica “las circunstancias y el contexto de los Acuerdos. El sometimiento de la Cámara a las normas del estado de alarma”.

Para ello, parte de la afirmación de que el ejercicio de los derechos parlamentarios integrados en el art. 23 CE, “aun siendo susceptible de la mayor protección constitucional, no es absoluto, sino que ha de atender a su configuración legal de la cual pueden resultar determinadas limitaciones”. Y que, para enjuiciar la vulneración del derecho que se denuncia, “es indispensable situarse en el contexto de la declaración del estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, acordada mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo”.

Señala que son, precisamente, las limitaciones impuestas por esta norma, establecidas en una situación de crisis extraordinaria, “las que justifican la decisión de la Mesa de suspender los plazos reglamentarios de las iniciativas pendientes de tramitación” e identifica, como cuestión a dilucidar en este recurso, “la relación” entre los arts. 23 y 116 CE y, más en concreto, si el ejercicio del art. 23 CE “puede quedar condicionado o limitado cuando concorra alguno de los estados proclamados en el artículo 116 y, en caso positivo, de qué forma y en qué medida”.

Para dar respuesta a este interrogante la letrada de la Cámara hace alusión a “la situación jurídica creada en España a raíz de la crisis sanitaria generada por la pandemia de coronavirus”. A su juicio, el análisis de la cuestión suscitada en el recurso no puede prescindir del examen de la situación legal de nuestro País en el momento de adoptarse la Decisión de 19 de marzo de 2020.

En este sentido, objeta a la demanda que se limite a reproducir la doctrina establecida por la STC 124/2018, de 14 de noviembre, en relación con la función de control, sin tener en cuenta “la situación de excepcionalidad” antes citada, que “es completamente ignorada en los alegatos posteriores del recurso, de tal modo que la impugnación de los acuerdos no tiene en cuenta el contexto de las decisiones”.

Después de señalar que “los estados excepcionales previstos en la Constitución pueden suspender algunos derechos, de forma temporal, y son autorizados por el único órgano legitimado para ello, el Congreso de los Diputados”, pasa a examinar, de modo detallado, algunas de las medidas contenidas en el R.D. 463/2020 y sus ampliaciones, todas ellas adoptadas en desarrollo del art. 116 CE, que han limitado derechos de los ciudadanos en todo el territorio nacional (limitaciones al derecho de circulación, requisas temporales de bienes e imposición de prestaciones personales, intervención y ocupación transitoria de industrias, fábricas etc... limitación o racionamiento del uso de servicios o consumo de productos de primera necesidad, órdenes tendentes a asegurar el suministro y abastecimiento de productos básicos).

A su juicio, la crisis sanitaria propiciada por la pandemia hace diferente este estado de alarma de otros que puedan imponerse en otras situaciones, pues la capacidad de expansión de aquella no permite hacer excepciones, so pena de que estas “se constituirían inmediatamente en un debilitamiento de los objetivos de la lucha contra la misma”. Añade que “las propias autoridades están sometidas a las medidas, del mismo modo que estas puede extenderse a otros medios”. Por ello, afirma que el “ámbito” de la declaración del estado de alarma “alcanza a las Cámaras y al Gobierno sin duda, del mismo modo que la ley que aprueba el Parlamento le obliga”, sin excepción alguna.

La propia actividad del Parlamento está también sujeta al riesgo generado por la pandemia y los efectos de la misma pueden ser determinantes en su propio funcionamiento, teniendo en cuenta que requiere este de la asistencia de los parlamentarios y de la colaboración de funcionarios y otro personal de la Cámara, todos ellos en riesgo de posible contagio si tuvieran que seguir actuando con normalidad.

En tales circunstancias excepcionales la situación del estado de alarma “dio lugar a una situación novedosa para el Parlamento, nunca antes imaginada, ni prevista, al quedar muy dificultada la reunión parlamentaria en su concepción clásica” presencial, lo que obligó a la Cámara “a tener que adaptarse a esa situación”. En la necesidad de tener que ponderar el respeto de los derechos de los parlamentarios, basado en la presencialidad de los mismos en la sede de la Cámara, y el problema de la crisis sanitaria, así como las “serias dudas constitucionales” que pudiera acarrear el paso súbito del parlamentarismo presencial al telemático, teniendo en cuenta la doctrina constitucional expuesta en la STC 19/2019, de 12 de febrero, entiende la letrada de las Cortes Generales que, en su opinión, el acuerdo de la Mesa de suspender los plazos ha de considerarse como “una medida adecuada y proporcionada a las circunstancias sanitarias y de salud pública concurrentes”, como así se decía en el Acuerdo de 21 de abril de 2020.

Añade que “no fue una decisión autónoma o libre, como lo puede ser cuando la Mesa califica una iniciativa parlamentaria, sino una decisión condicionada por un hecho ajeno a la propia Cámara, como es la declaración del estado de alarma y sus gravísimas consecuencias (limitaciones en el desplazamiento y en las posibilidades de reunión) que vinieron a alterar, por efecto mismo de la proclamación de la alarma, el régimen de funcionamiento normal de la Cámara”. El Congreso no podía sustraerse al cumplimiento de normas públicas generales vinculantes, como lo eran las sanitarias acordadas para la lucha contra el COVID-19, pues, a pesar de su autonomía organizativa (art. 72 CE), el Congreso, en cuanto poder público, estaba sujeto al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) y a la imposibilidad de establecer normas que exceptuara a las limitaciones generales impuestas por la declaración del estado de alarma (movilidad, reuniones etc). La situación contraria, esto es un funcionamiento normal de la actividad parlamentaria de la Cámara durante el estado de alarma, “hubiera supuesto un ejercicio de irresponsabilidad”,

contrario a lo dispuesto en el art. 9.3 CE, “al poner en grave riesgo la seguridad y la salud tanto de los diputados como de todo el personal que presta sus servicios en la Cámara”.

En el parecer de la letrada de las Cortes Generales, “la mejor prueba de ello es la propia percepción del riesgo que tenía el Grupo Parlamentario recurrente que, antes de la adopción del acuerdo mencionado y, según se recoge en el Acta de la reunión de la Junta de Portavoces celebrada el día 10 de marzo de 2020, comunicó a través de su Portavoz Adjunta, la Sra. Olona Choclán, que, habiéndose confirmado la infección por coronavirus de un diputado de su grupo parlamentario y teniendo en cuenta que el fin de semana anterior coincidieron con él en un acto de su partido, todos los diputados del Grupo Parlamentario Vox se iban a poner en cuarentena”. La letrada alude a una carta (que adjunta a su escrito de alegaciones) en la que la señora Olona le comunica a la presidenta del Congreso que, por esa causa “no estaremos presentes en la Junta de Portavoces y le rogamos encarecidamente que suspenda todas las actividades plenarias y en comisiones previstas esta semana y hasta el momento en que tengamos la certeza que podemos desarrollar nuestra actividad en el Congreso sin riesgo alguno para la salud”.

B) Seguidamente, el escrito de la letrada de las Cortes Generales inicia un segundo apartado bajo la rúbrica “La suspensión del cómputo de los plazos no es equivalente a la paralización del órgano”.

Comienza afirmando que la Decisión tomada por la Mesa del Congreso de suspender los plazos, no supuso, ni la paralización, tampoco una “completa interrupción” de la actividad parlamentaria del Congreso, ni “la suspensión del ‘Estado constitucional’ y del ‘Estado democrático’, como se llegó a exponer por los recurrentes.

La letrada, para rebatir ese planteamiento de la demanda, recoge, de modo literal en su escrito, la referencia detallada que hizo el Acuerdo de 21 de abril de 2020 de la Mesa a todas las actividades que llevó a efecto el Congreso de los Diputados en las fechas inmediatamente anteriores, así como de los argumentos que aquella ofreció para negar la alegada interrupción de la actividad de la Cámara. Por todo ello, vuelve a reiterar sus anteriores argumentos en el sentido de negar el cierre de la actividad parlamentaria, así como de la suspensión de la obligación de responder por parte del Gobierno a las preguntas formuladas por los parlamentarios en sus iniciativas de control por escrito, para concluir que la suspensión de los plazos “fue una medida limitada en el tiempo y justificada teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes, las medidas restrictivas de confinamiento y la evolución del estado de alarma”.

Además, durante el período de tiempo comprendido entre el 19 de marzo y el 13 de abril de 2020, en que tuvo lugar la suspensión de los plazos, “diversas iniciativas parlamentarias fueron tramitadas y se celebraron reuniones de Pleno y Comisiones, así como reuniones de la mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces”.

En concreto, destaca en el escrito que entre las fechas anteriormente indicadas se celebraron:

- Reuniones de Mesa: 30/03 y 7 /04.
- Reuniones de Junta de Portavoces: 18 de marzo y 7 de abril.
- Sesiones plenarias: 18 y 25 de marzo y 9 de abril.

En cuanto a los escritos:

- Entre el 9 de marzo y el 7 de abril entraron en el Registro 5700 escritos.
- La Mesa de 30/03 calificó 3124 escritos, de entre los cuales destacan: 12 preguntas para respuesta oral en Comisión; 2522 preguntas para respuesta escrita; 53 solicitudes de informe al Gobierno; y 21 solicitudes de comparecencia de miembros del Gobierno.
- La Mesa de 7 / 04 calificó 1965 escritos, de entre los que destacan: 6 preguntas para respuesta oral en Comisión; 993 preguntas para respuesta escrita; 86 solicitudes de informe al Gobierno; y 25 solicitudes de comparecencia de miembros del Gobierno.
- Se recibieron 1000 contestaciones del Gobierno a preguntas con respuesta escrita y 62 contestaciones a solicitudes de informe.”

La letrada señala que “[en] el punto 1º de la Resolución de 21 de abril de 2020, se detalla el modo escalonado en que se fueron adoptando por la Cámara dichas medidas, precisamente a partir de conocerse el positivo por coronavirus de un diputado del Grupo Parlamentario ahora recurrente y la puesta en cuarentena de todos los integrantes del mismo”.

Igualmente, el escrito objeta la afirmación sostenida por los demandantes de que el Parlamento dejó de ejercer su función en el período de crisis y, en oposición a lo sostenido por los recurrentes, señala que “los órdenes del día de las sesiones de las Comisiones que se celebraron en el periodo de suspensión de los plazos (Sanidad y Consumo, los días 26 de marzo, 2 y 16 de abril -esta última acordada el 13 de abril-, y Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el día 15 de abril -acordada el 13 de abril-) ..., tuvieron por único objeto el tema de la gestión que el Gobierno estaba realizando de la crisis sanitaria. Cabe pues, decir incluso, que por parte de las Comisiones competentes por razón de la materia, se dio un control especialmente enfocado a la crisis provocada por la COVID-

19, por lo que el Gobierno nunca dejó de estar controlado sobre el tema de mayor preocupación social en esos momentos”.

A continuación, frente a lo denunciado por los recurrentes de que la suspensión de los plazos reglamentarios habría permitido al Gobierno filtrar, en atención a sus intereses políticos, las concretas manifestaciones de la función de control, alega la letrada que “no se indican cuáles han sido las concretas iniciativas, contrarias al interés del Gobierno, que no se pudieron tramitar”. Existió, por el contrario, un criterio objetivo de interés general respecto de las iniciativas tramitadas, que se concretó en la actuación del Gobierno durante la crisis y en relación con la evolución de la situación de pandemia padecida. A tal efecto, señala que comparecieron, el presidente del Gobierno ante el Pleno para informar de la declaración del estado de alarma y de sus prórrogas, así como diferentes ministros ante sus respectivas Comisiones parlamentarias, en asuntos propios de su competencia relacionados con la gestión de la crisis sanitaria. Todas estas afirmaciones venían en el Acuerdo de la Mesa de 21 de abril de 2020, al que se remite la letrada.

Defiende, a continuación, que no hay una única manera de ejercer el control del Gobierno en los supuestos excepcionales de estado de alarma “ni este ha de ejercitarse siempre con los mismos medios, como se desprende de la STC 124/2018, FJ 9”. Aunque la función de control se siga ejerciendo, “ésta se tendrá que realizar en unos términos distintos a los habituales como consecuencia misma de la alarma y de las restricciones sanitarias, siendo lo relevante a la hora de determinar la intensidad de dicho control, la debida ponderación entre el respeto al derecho de los parlamentarios y la protección de la salud y de la vida”, como cree la letrada que se ha hecho en este caso.

Igualmente, rechaza que los acuerdos adoptados hayan prescindido del cauce reglamentario y niega que se le haya impedido a la oposición y a las minorías la posibilidad de defender sus derechos e intereses, o “que haya habido una imposición de las iniciativas a tramitar o un ‘rodillo’ del Gobierno, o que los derechos de las minorías hayan quedado ‘arrasados’”. Dicho respeto “no significa que sus pretensiones deban prosperar siempre y necesariamente, pues ello dependerá finalmente de la voluntad de la mayoría de la Cámara, que en todo caso debe ser aceptada por la minoría, como regla parlamentaria fundamental de todo Estado democrático”. En apoyo de este planteamiento, el escrito recoge algunos párrafos de la STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3.

A continuación, el escrito de la letrada resta importancia al supuesto retraso de la Mesa en la calificación de los escritos en el período comprendido entre el 9 y el 30 de marzo de 2020 pues, si bien la Mesa habitualmente se reúne con periodicidad semanal, son muchas las ocasiones en que dicha periodicidad es distinta. Además, objeta que, en aquellos días, la Mesa “estuvo plenamente activa, adoptando acuerdos a través de consultas telefónicas”, como fue, por razones de urgencia, el propio acuerdo de 19 de marzo de 2020.

Destaca, seguidamente, la relación de la actividad de la Mesa en aquel período:

- Jueves 19 de marzo: acuerdos de voto telemático y de suspensión del cómputo de plazos.
- Lunes 23 de marzo: Solicitud de EH Bildu de Plenos y Juntas de Portavoces telemáticas.
- Martes 24 de marzo: Solicitud de autorización de la prórroga del estado de alarma y reducción del plazo de presentación de propuestas.
 - Miércoles 25 de marzo: propuestas presentadas por los grupos.
 - Lunes 30 de marzo: Mesa sin reunión pero con documentación disponible en intranet. Se califican todos los escritos presentados en el Registro General de la Cámara entre el 9 y el 25 de marzo.
 - Mesa sin reunión 8 de abril para calificar las propuestas a la prórroga y para calificar preguntas, interpelaciones y mociones.
 - Mesa sin reunión de 13 de abril para calificar comparecencias y 16 de abril para plazos de enmiendas”.

Continúa el escrito de la letrada justificando en la situación de crisis sanitaria la no celebración de reuniones físicas de la Mesa durante el mes de marzo, la imposibilidad de celebración de los Plenos semanales, aunque, “atendiendo a la urgencia y el carácter inaplazable de los asuntos a tramitar por exigencia constitucional (autorizaciones del Congreso de la prórroga del estado de alarma y convalidaciones de Reales Decretos-leyes) se celebraron Plenos los días 18 y 25 de marzo y 9 de abril”, así como también, por resultar “materialmente imposible”, el ejercicio de la función legislativa, habiendo sido descartada la alternativa telemática.

En definitiva, no hubo paralización de la actividad parlamentaria, ni tampoco interrupción del funcionamiento de la Cámara, por lo que, a juicio de la letrada de las Cortes, no hubo vulneración del art. 116.5 CE. Simplemente, lo que hubo fue una “adecuación de los trabajos parlamentarios a la realidad imperante”, lo que trataron de llevar a la práctica los Acuerdos de la Mesa impugnados. El art. 116 CE “no establece una actividad parlamentaria ‘con toda intensidad’, en el sentido en que utilizan la expresión los recurrentes”, sino que “lo característico” de este régimen de excepción constitucional, “no es el ejercicio de los derechos en su intensidad o frecuencia, sino su limitación o restricción” y cita, al respecto la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8.

Termina el apartado con la cita de acuerdos de otros órganos e instituciones de este Tribunal, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial y de la Mesa del Senado, con contenido similar al de los acuerdos impugnados, para sostener la “corrección y proporcionalidad” de los mismos y de que sus efectos no pueden equipararse a la paralización del órgano.

C) El tercer y último apartado del escrito, que la letrada de las Cortes Generales titula como “la naturaleza de los efectos de la suspensión de los plazos reglamentarios”, comienza señalando que el “principio de continuidad”, que rige la actividad de las Cámaras y que aparece reconocido en el art. 116 CE, excluye el cierre y clausura de las mismas, entendiendo por tal la ausencia de actividad. “Pero esta prohibición absoluta, que incluye la garantía del libre acceso de los miembros de la Cámara, no está necesariamente vinculada con una imposibilidad de que los plazos de tramitación se puedan interrumpir”, dado que se trata de cuestiones diferentes.

Señala que “la suspensión del plazo es una cuestión procedimental. El plazo es una norma de procedimiento, que tiene por objeto regular el espacio temporal en que una acción u omisión produce efectos jurídicos. En sí misma considerada, la suspensión de los plazos no afecta a un derecho, ni supone la supresión de la actividad de la Cámara”. Insiste en que “lo característico de la suspensión o interrupción del plazo es que no afecta al derecho, sino que aunque lo aplaza en su ejercicio, lo conserva. La figura de la suspensión, por lo tanto, no responde a una voluntad de eliminar el derecho afectado, sino de garantizar su ejercicio”.

“La suspensión del plazo tiene que ser excepcional, temporal, motivada y proporcional. No se puede suprimir el derecho al trámite correspondiente sino aplazar su ejercicio, pues el plazo continúa existiendo” y debe apoyarse en una causa que justifique aquella excepción. En el caso de autos, la excepción viene motivada por “una circunstancia de carácter extraordinario, la amenaza grave a la salud pública a través del mecanismo del contagio. En el supuesto de la pandemia o epidemia, la prohibición o restricción de movimientos como medida para evitar el contagio determinaría la imposibilidad o dificultad de preparar, revisar y presentar los diversos escritos en tiempo, del mismo modo que perturbaría la contestación y dejaría sin sentido y finalidad a los plazos de prescripción de acciones, pues existiría la misma imposibilidad de ejercicio”.

Según refiere, la suspensión de los plazos tiene una eficacia favorecedora del ejercicio del derecho pues excluye la caducidad de la iniciativa y lo preserva para el futuro, una vez concluya la suspensión. Por ello, los acuerdos impugnados “obedecieron a la temporalidad de la medida y la mejor evidencia de ello es que se alzan casi inmediatamente. La temporalidad está acreditada por el escaso número de días en que se suspenden los plazos, a diferencia de otras suspensiones, y por el mínimo número de sesiones que se interrumpen cuando se plantea la mayor emergencia a mitad del mes de marzo de 2020”, lo que no impidió la continuidad en la actividad de las Comisiones, a pesar de las medidas muy estrictas impuestas para su celebración, por no existir la posibilidad del voto telemático que sí se habilitó para las sesiones plenarios.

Por otro lado, los acuerdos impugnados motivaron “adecuadamente” la medida (de suspensión de los plazos) “poniendo en relación la declaración del estado de alarma y sus prohibiciones y limitaciones con el objetivo y características de la medida”. Los acuerdos, además, fueron adoptados con proporcionalidad, pues supusieron una interrupción temporal muy limitada, “con la mínima restricción posible, y el derecho al plazo y al trámite no se ha visto afectado”. No se produjo el cierre de la Cámara, sino la adecuación de su ocupación a las exigencias sanitarias, sin que fueran modificados los procedimientos ni las condiciones de ejercicio de las diversas facultades que integran el contenido esencial del art. 23.2 CE. Además, dicha suspensión quedó alzada el día 7 de abril de 2020, aun en plena vigencia del estado de alarma. La propia parte recurrente reconoce que “las iniciativas parlamentarias registradas por los Grupos desde el 9 de marzo no se calificaron por la Mesa hasta el 30 de marzo, es decir, un retraso mínimo en términos de días hábiles, que como antes se ha dicho está justificado, y que si algo prueba es que no se ha paralizado la actividad y el funcionamiento del Congreso y de sus órganos. De ese retraso mínimo, teniendo en cuenta la celeridad de los trámites en casos semejantes, no se puede deducir un cercenamiento del derecho fundamental del representante a ejercer su función”.

Finaliza la letrada de las Cortes Generales argumentando que, incluso, los arts. 90 a 92 RC no excluyen la posibilidad de suspender excepcionalmente los plazos reglamentarios por parte de la Mesa. En este sentido, desarrolla tal afirmación haciendo una interpretación de los arts. 90 y 91 RC, que atribuyen a la Mesa la posibilidad de acordar la prórroga o la reducción de los plazos, incluso en circunstancias ordinarias, así como la habilitación de días, por lo que, siendo posible esta decisión en circunstancias ordinarias de funcionamiento de la Cámara, mucho más en situaciones extraordinarias de pandemia y de crisis sanitaria como la padecida.

8. Las alegaciones del Ministerio Fiscal tuvieron entrada en el registro de este Tribunal el día 25 de septiembre de 2020. Propugna el fiscal en su escrito la desestimación del recurso.

Tras una detallada descripción de los hechos, de los argumentos de la demanda y del contenido de los Acuerdos de la Mesa del Congreso impugnados, colige el fiscal que la suspensión de los plazos, aparte de no haber afectado al control del estado de alarma por parte del Congreso de los Diputados, que no es objeto de impugnación por este recurso, tampoco la suspensión acordada ha supuesto “una paralización de la actividad o funcionamiento de la Cámara”, pues los propios acuerdos se han cuidado de enumerar una serie de actos propios de la Cámara (celebración de sesiones de la Junta de Portavoces, calificación de escritos de grupos y de diputados), además de

los Plenos de control del estado de alarma, respuestas por escrito de los miembros del Gobierno a preguntas de los diputados, así como solicitudes de informe, que denotan aquel funcionamiento y actividad que se afirma.

Frente al argumento de los recurrentes de que la suspensión de los plazos determinó la interrupción de la función legislativa del Congreso, señala el fiscal que tampoco se produjo esta consecuencia, pues, con apoyo en la afirmación sostenida por la Mesa de que incluso algunos grupos parlamentarios habían solicitado la suspensión del plazo de presentación de enmiendas a las iniciativas legislativas en tramitación, sostiene que, aunque “la Mesa no especifica los grupos parlamentarios a los que se refiere”, esta afirmación evidencia que fueron los propios representantes de los diputados los que promovieron la suspensión del procedimiento legislativo con su petición de suspensión de los plazos de presentación de enmiendas, que es uno de los trámites del procedimiento legislativo (art. 126.5 RC). Además, se celebraron plenos para convalidar Reales Decretos-Leyes, que posteriormente se han convertido a algunos de ellos en proyectos de ley.

A continuación, el fiscal se opone a la tesis de los recurrentes de que la suspensión de los plazos parlamentarios haya supuesto la completa inactividad del Congreso y desactivado la función representativa que corresponde a los diputados en el ejercicio de su derecho del art. 23.2 CE, al quedar privados de las facultades que les reconoce el art. 66.2 CE. Para ello, recoge algunos pasajes de los acuerdos impugnados en relación con la tesis de que las medidas adoptadas buscaron el equilibrio entre la preservación de aquellas funciones y el respeto a las recomendaciones realizadas por las autoridades sanitarias.

En este sentido, después de aportar un detallado comentario, con cita de la STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5, sobre la doctrina de este Tribunal en relación con el contenido esencial del derecho de participación política reconocido en el art. 23.2 CE y de que la función de control de la Cámara sobre la acción del Gobierno (art. 66.2 CE) forma parte del núcleo esencial de aquel derecho fundamental, de modo particular en los supuestos de estado de alarma (hace cita extensa de la STC 124/2018, FFJJ 3 y 7), el fiscal pone de relieve que la Mesa tomó la decisión de suspender los plazos sobre la base de tener que “compatibilizar el funcionamiento del Congreso de los Diputados y el ejercicio de las funciones de los diputados con las recomendaciones de las autoridades sanitarias como consecuencia de la crisis sanitaria derivada de la pandemia COVID-19”, limitando su duración al tiempo estrictamente necesario para garantizar la efectividad de las medidas de confinamiento y la seguridad y salud del personal de la Cámara y de los propios diputados. Subraya, a este respecto, la puesta en cuarentena de un grupo parlamentario como consecuencia de haber dado positivo por COVID-19 uno de sus miembros.

El fiscal subraya que las “limitaciones que la medida de suspensión haya podido suponer al ejercicio del derecho vendrían impuestas por la necesidad de proteger otros valores constitucionales” y, con cita del ATC 40/2020, de 30 de abril, FFJJ 2 y 4, que hace referencia a las limitaciones en el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación en período de pandemia, concluye su razonamiento destacando que, en el contexto histórico en que fueron adoptados los acuerdos impugnados, la Mesa, atendiendo a “una situación extraordinaria, compleja y de suma gravedad” que alteró profundamente “el funcionamiento normal de las instituciones y del país en general”, persiguió la finalidad de “garantizar la efectividad de las medidas de confinamiento y la seguridad y la salud” del personal y diputados del Congreso. Reputa, pues, ambos acuerdos impugnados como motivados y fundados en argumentos de preservación de la salud y seguridad de las personas que integran o desarrollan su actividad parlamentaria en la Cámara.

Seguidamente, destaca el fiscal que, si bien el acuerdo de suspensión de los plazos parlamentarios no concretó el tiempo en que tendría efecto dicha medida, hay que tener en cuenta que la situación de incertidumbre generada por la evolución de la pandemia impedía fijar una fecha concreta para el levantamiento de la medida y que, en todo caso, esta suspensión no superó el mes de duración, “por lo que el período temporal en que la tramitación de las iniciativas parlamentarias ha estado suspendida no puede decirse que sea excesivo”.

Ni ha existido, pues, una limitación o restricción al ejercicio de los derechos del art. 23.2 CE, ni tampoco puede decirse que se haya interrumpido o paralizado con desconocimiento del art. 116.5 CE la actividad parlamentaria. Por ello, la ponderación realizada por la Mesa del Congreso “debe entenderse como razonada pues ha analizado los diferentes derechos y bienes constitucionales afectados y que debían ser objeto de protección o salvaguardia y tras su confrontación ha adoptado la medida de suspensión”, que debe tenerse por adecuada, necesaria y proporcional además de indispensable para la consecución de la finalidad legítima perseguida. Añade a esta afirmación la cita de la STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 11 b).

Por todo ello, concluye el fiscal que la demanda de amparo presentada debe ser desestimada.

9. Mediante providencia de 5 de octubre de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el mismo día, mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso. Planteamiento de las partes.

El presente proceso de amparo tiene por objeto la impugnación por parte de cincuenta y dos diputados y diputadas del Grupo Parlamentario de VOX (en adelante, el GPVOX) en el Congreso de los Diputados, de la Decisión de 19 de marzo de 2020 de la Mesa de la citada Cámara de suspender, desde esa fecha, el cómputo de los plazos reglamentarios que afectaba a las iniciativas en tramitación en el Congreso de los Diputados, hasta que la Mesa levantara dicha suspensión, así como de los plazos administrativos y de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos de aquella Cámara, desde el día de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que fue declarado el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en los términos establecidos por las disposiciones adicionales tercera y cuarta de esta última disposición; así como contra el Acuerdo de 21 de abril de 2020, de la misma Mesa, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por el citado grupo parlamentario.

Los recurrentes, en los términos detallados en los antecedentes, estructuran su petición de amparo en una doble vulneración del derecho de participación política del art. 23.2 CE, pero que pueden quedar refundidos en uno solo, que es el de entender que los acuerdos impugnados de la Mesa han vulnerado su derecho al ejercicio del cargo público representativo, pues la suspensión de los plazos parlamentarios ha afectado de modo inconstitucional al ejercicio de sus funciones de control de la acción del Gobierno (art. 66.2 CE), así como la interrupción o paralización de todas las iniciativas legislativas que se hallaban en tramitación en la citada Cámara durante el período de tiempo en que se mantuvo dicha suspensión. A su parecer, tal actuación de la Mesa ha causado la infracción del núcleo esencial del ius in officium, que es consustancial a su condición de representantes electos de la ciudadanía. Por todo ello, interesan la estimación del recurso de amparo y la anulación de los acuerdos de la Mesa del Congreso impugnados.

Por su parte, la representación del Congreso de los Diputados y el fiscal ante este Tribunal propugnan la desestimación del recurso, por entender que las decisiones de suspensión de los plazos adoptadas por la Mesa fueron motivadas, proporcionadas y adecuadas a la situación extraordinaria de crisis sanitaria causada por la epidemia de COVID-19, con una duración temporal reducida, que apenas se extendió a un mes (entre el 19 de marzo y el 13 de abril de 2020). Además, fueron acordadas en un contexto histórico en el que el Gobierno de la Nación había declarado el estado de alarma inicial, que se prolongó en el tiempo por sucesivas prórrogas autorizadas por el pleno de la propia Cámara parlamentaria.

2. Especial trascendencia constitucional del recurso.

El presente recurso de amparo, promovido por la vía del art. 42 LOTC, ha sido admitido a trámite y avocado al Pleno para su resolución porque presenta especial trascendencia constitucional al plantear una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social y política.

Además, también ofrece un aspecto del derecho de participación política de los representantes parlamentarios que no ha sido abordado anteriormente, pues la denuncia de los recurrentes se localiza temporalmente en el curso de una situación excepcional de estado de alarma que no ha sido hasta ahora objeto de nuestro enjuiciamiento. Las resoluciones de este Tribunal, dictadas en relación con la declaración del estado de alarma (ATC 7/2012, de 13 de enero, y SSTC 83/2016, de 28 de abril, y 148/2021, de 14 de julio), han abordado la cuestión desde la perspectiva de la naturaleza jurídica y del rango en la jerarquía normativa del Real Decreto del Consejo de Ministros inicialmente aprobatorio del estado de alarma, al que le ha reconocido valor de ley, además de haber resuelto la más reciente de las citadas la afectación de las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación, en cuanto autoridad competente, a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, el Tribunal no ha tenido hasta el momento la oportunidad de analizar y resolver sobre la incidencia que la proclamación del estado de alarma propiciado por una pandemia pueda tener en el derecho de participación política de los parlamentarios que forman parte del Congreso de los Diputados, encargado, por mandato constitucional, del control (junto al Senado) y de la exigencia en exclusiva de responsabilidad política de la actuación del Gobierno durante aquel estado.

En definitiva, el presente recurso de amparo tiene como objeto de su enjuiciamiento la novedosa cuestión de resolver, respecto del derecho de participación política de los Diputados miembros de aquella cámara legislativa, en qué medida pueden verse afectados en su ejercicio por la decisión de un órgano del Congreso de los Diputados (en el caso de autos, la Mesa) de acordar una medida de suspensión, en los términos que más adelante analizaremos, del cómputo de plazos de determinadas iniciativas parlamentarias y actuaciones administrativas de la Cámara durante un cierto período de tiempo en el que permaneció en vigor el estado de alarma y, en su caso, si tal afectación ha podido o no vulnerar el ejercicio de aquel derecho fundamental.

3. El control parlamentario del Gobierno en el estado de alarma.

A) El control político del Gobierno por el Congreso de los Diputados en el estado de alarma.

La STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 7, en referencia al art. 116 CE, declaró que el constituyente de 1978 ha optado “por un modelo de regulación del denominado derecho constitucional de excepción caracterizado, frente a los precedentes históricos, por la mención de los tres estados de emergencia –estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio- con los que hacer frente a posibles situaciones de anormalidad constitucional, reservando a una ley orgánica la regulación de cada uno de estos estados, así como las competencias y las limitaciones correspondientes (art. 116.1 CE)”.

En extenso como pormenorizado análisis del citado art. 116 CE y de la L.O. 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, la LOAES), la STC 83/2016 estableció una doctrina general sobre la configuración de este derecho constitucional de excepción, determinando, en lo que atañe al estado de alarma, su régimen jurídico, tanto en lo que se refiere a su aprobación inicial como a su prórroga temporal, a su contenido y alcance, así como a los efectos y consecuencias jurídicas que su declaración lleva consigo, lo que nos permite ahora declinar el estudio pormenorizado de dicho régimen jurídico y remitirnos en su totalidad a lo que aquella sentencia declaró.

Sin embargo, importa destacar, en lo que es de interés para la resolución del presente recurso de amparo, la función relevante que el Gobierno de la Nación y el Congreso de los Diputados deben desempeñar en el caso de que concurren “circunstancias extraordinarias” que hagan “imposible el mantenimiento de la normalidad” (art. 1.1. LOAES); acontecimientos que son los que sirven de presupuesto a la declaración de alguno de los tres estados que conforman el precitado derecho constitucional de excepción.

Cuando el desenvolvimiento ordinario del estado de derecho se ve alterado, a la par que condicionado en el funcionamiento de sus órganos e instituciones, por determinadas situaciones extraordinarias, el art. 116 CE y la LOAES, conforman un régimen jurídico que busca el equilibrio entre la necesidad de hacer frente a la situación extraordinaria que determina la declaración de alguno de aquellos estados y la exigencia del respeto al propio estado de derecho, a la preservación de sus órganos e instituciones y a los derechos fundamentales, libertades y garantías de los ciudadanos.

El Gobierno, con su iniciativa de declaración de los estados de alarma o de excepción, en los términos del art. 116. apartados 2. y 3. CE, y el Congreso de los Diputados, a través del mecanismo de la autorización, en la forma establecida en los apartados anteriores para cada caso, o de aprobación por mayoría absoluta a propuesta exclusiva del Gobierno, para la declaración del estado de sitio (art. 116.4 CE), están llamados a preservar ese necesario equilibrio entre la apreciación de aquel suceso o situación extraordinaria, que requiere de medidas igualmente extraordinarias, y la preservación del estado de derecho y del sistema de derechos fundamentales. Pero, además, recae sobre aquella institución parlamentaria el deber constitucional de asumir en exclusiva la exigencia de responsabilidad al Gobierno por su gestión política en esos períodos de tiempo excepcionales, con más intensidad y fuerza que en el tiempo de funcionamiento ordinario del sistema constitucional. Al Congreso de los Diputados corresponde, entonces, velar por que la aplicación de cualquiera de los tres estados por parte del Ejecutivo, en cuanto Autoridad competente, se desarrolle con estricto respeto al equilibrio entre las dos definidas necesidades, que no deben resultar antitéticas.

Las STC 83/2016, ya citada, y la 148/2021, de 14 de julio, en referencia al estado de alarma, que también es el marco jurídico en que se desarrolla el enjuiciamiento de este recurso de amparo, y, con cita expresa de los diferentes apartados del art. 116 CE y de la LOAES, han venido a destacar el trascendente papel que este bloque constitucional reserva al Congreso de los Diputados. Y han señalado, a este respecto, lo siguiente:

(i) Que durante la vigencia de alguno de los tres estados, el de alarma en nuestro caso, “no se puede interrumpir el funcionamiento de las Cortes Generales, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado”, ni tampoco “disolver el Congreso de los Diputados, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieran en período de sesiones, y asumiendo las competencias del Congreso de los Diputados su Diputación Permanente si estuviera disuelto o expirado su mandato” (STC 83/2016, FJ 7).

(ii) Que la declaración de cualquiera de estos estados “no modifica el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las Leyes” (STC 83/2016, FJ 7).

(iii) Que pesa sobre el Gobierno el deber de dación de cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, de su decisión de declarar el estado de alarma, “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 LOAES). Esta dación de cuenta 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”.

(iv) Que, respecto de la prórroga del estado de alarma, el Congreso de los Diputados asume una posición aún más relevante en su toma de decisión, toda vez que le corresponde al Pleno su previa autorización y, en su caso, establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga (art. 6.2 LOAES), disponiendo el

Reglamento del Congreso de los Diputados un detallado iter procedimental hasta su concesión (arts. 162 y 165 RCD).

(v) Que los efectos de la declaración del estado de alarma o su prórroga “se proyectan en la modificación del ejercicio de competencias por parte de la Administración y las autoridades públicas y en el establecimiento de determinadas limitaciones o restricciones. Por lo que al primer plano se refiere, la autoridad competente es el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte de su territorio. Quedan bajo las órdenes directas de la autoridad competente todas las autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales, así como los demás trabajadores y funcionarios de las mismas, pudiendo imponérseles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza” (STC 83/2016, FJ 8).

(vi) Que la declaración del estado de alarma “no permite la suspensión de ningún derecho fundamental... aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio” (STC 83/2016, FJ 8). En este sentido, este Tribunal ha declarado recientemente que “[l]a alteración —siempre temporal— en el régimen de ejercicio de los derechos fundamentales afectados tendrá la intensidad y generalidad que demanden las concretas circunstancias determinantes de la declaración de este estado de crisis en cada supuesto, respetando ciertos límites. El primero, genérico: que las condiciones y requisitos de ejercicio del derecho no supongan la “suspensión” del derecho fundamental, incompatible con el estado de alarma (i); y otros, específicos, derivados del obligado respeto a los principios de legalidad (ii) y (iii) de proporcionalidad. En el estado de alarma, y pese a su posible limitación extraordinaria, los derechos fundamentales mantienen, pues, esta condición” (STC 148/2021, FJ 3).

Igualmente, el estado de alarma supone el establecimiento de un régimen jurídico de “excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria” (STC 83/2016, FJ 9), pues “el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados (en el caso de autos, el de alarma) es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante los ‘poderes ordinarios’ la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias (art. 1.1. L.O. 4/1981)” (STC 83/2016, FJ 9, que cita expresamente al ATC 7/2012, 13 de enero, FJ 3).

(vii) Por último, que la declaración del estado de alarma por parte del Gobierno “tiene un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara”. Además, “dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos. La decisión gubernamental viene así a integrar en cada caso, sumándose a la Constitución y a la LOEAE, el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado” (STC 83/2016, FJ 10). Esta legalidad excepcional afecta, pues, a la legalidad ordinaria, “cuya aplicación puede suspender o desplazar”, por el tiempo que dure la vigencia de aquel estado.

Así pues, de una parte, la declaración del estado de alarma permite, de modo temporal, al Poder Ejecutivo disponer y aplicar con valor de ley este derecho excepcional, con la posibilidad de limitar o restringir el ejercicio de derechos fundamentales, así como de sus competencias ordinarias a las autoridades e instituciones públicas, en los términos que hemos dicho anteriormente. Pero, de otro lado, corresponde en exclusiva al Congreso de los Diputados el control político del correcto ejercicio de aquel derecho excepcional, a través de los mecanismos que establece el art. 116 CE, los Capítulos I y II de la LOEAE, y de conformidad con el procedimiento regulado por el propio RC (arts. 162 y 165).

La declaración del estado de alarma, como la de cualquiera de los otros dos estados, no puede en ningún caso interrumpir el funcionamiento de ninguno de los poderes constitucionales del Estado y, en consecuencia, de las Cortes Generales (art. 116.5 CE). No puede quedar, pues, paralizada o suspendida, ni siquiera transitoriamente, una de las funciones esenciales del Poder Legislativo como es la del “control político” de los actos del Gobierno. Además, el Congreso de los Diputados, en cuanto que es la única cámara constitucionalmente habilitada para hacer efectiva la exigencia de responsabilidad política por la actuación del Gobierno, en relación con las iniciativas y medidas que éste pueda adoptar y aplicar durante aquel período de vigencia, en ningún caso puede dejar de desempeñar esa función; ni siquiera por propia iniciativa de alguno de sus órganos internos, pues el Congreso de los Diputados ostenta una responsabilidad exclusiva para con el diseño constitucional del Estado de derecho, que le obliga a estar permanentemente atento a los avatares que conlleve la aplicación del régimen jurídico excepcional que comporta la vigencia y aplicación de alguno de aquellos estados declarados.

B) El “ius in officium” de los diputados durante el estado de alarma.

a) La doctrina de este Tribunal sobre el “ius in officium” del parlamentario, cualquiera que sea el órgano legislativo al que pertenezca, queda resumida en la declaración de que el art. 23.2 CE es un derecho de

configuración legal, cuyo contenido se extiende al acceso y permanencia en el ejercicio del cargo público, así como a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas, correspondiendo establecer su delimitación, sentido y alcance a los reglamentos parlamentarios. Ahora bien, “no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes’ [por todas, STC 47/2018, FJ 3 b)]” (STC. 96/2019, de 15 de julio, FJ 3).

Además, “[e]sta garantía adquiere especial relevancia cuando se trata, como sucede aquí, de representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE” (STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 y las que se citan en el mismo).

“Una función consustancial a la forma de gobierno parlamentaria” es, precisamente, la función de control al gobierno “y se fundamenta en el carácter representativo de las Cortes Generales” [STC 124/2018, FJ 7 b)]. Los diputados, integrados en los diferentes grupos parlamentarios del Congreso, tienen, además, la más específica función de exigir la responsabilidad por la gestión política del presidente y de los miembros del Gobierno (art. 108 CE), a través de los instrumentos constitucionales que establece el Título V CE y mediante los procedimientos establecidos en el Reglamento de aquella Cámara.

Esta actividad parlamentaria de control y de exigencia, en su caso, de responsabilidad política del Gobierno permite el debate público y el conocimiento por los ciudadanos de lo actuado por el Ejecutivo, en relación con cuestiones de interés general que, a través de las iniciativas correspondientes, sean suscitadas por los parlamentarios y a las que aquél debe dar respuesta y actuar en consecuencia. La STC 124/2018, FJ 7 c), a la que nos remitimos, destaca con todo detalle el análisis de los diferentes mecanismos de control de la acción del Gobierno por parte de las Cortes Generales y, de modo más específico, por el Congreso de los Diputados y por los grupos parlamentarios que lo integran.

La declaración del estado de alarma conlleva la apreciación de alguna de las situaciones que prevé el art. 4 de la LOAES, en desarrollo de la habilitación que le confiere el art. 116.1 CE y, comporta, en consecuencia, la apreciación de que se ha originado aquel suceso o situación excepcional que, de modo temporal, permite, inicialmente a la iniciativa del Gobierno, su regulación y después, a través de la oportuna autorización del Congreso de los Diputados, a la prolongación de la existencia de aquella situación y de la normativa correspondiente mediante la concesión de una o de sucesivas prórrogas.

Durante ese período de tiempo, de modo excepcional, determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas disposiciones legales, sin ser derogadas o modificadas, sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria por tener valor de ley la disposición general que decida su declaración. También, la apreciada situación de emergencia puede conllevar la restricción o incluso la privación temporal de las competencias de “las Autoridades Civiles de la Administración Pública”, que “quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración y por su naturaleza”. Esta Autoridad competente puede ser “el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad (art. 9.1 en relación con el art. 7 LOAES). Por último, la declaración del estado de alarma puede llevar consigo, igualmente, la adopción de medidas que supongan la limitación o restricción del ejercicio de determinados derechos fundamentales o de diversas actividades (art. 11 LOAES).

Así pues, el acto formal de proclamación del estado de alarma habilita para adoptar un conjunto de actuaciones, que, en ejecución de lo acordado por aquel, acarrea consecuencias jurídicas que afectan temporalmente a los tres ámbitos descritos, normativo, competencial de las Autoridades públicas y limitación o restricción de derechos fundamentales y libertades públicas. Así lo ha declarado este Tribunal cuando ha afirmado que “los efectos de la declaración del estado de alarma se proyectan en la modificación del ejercicio de competencias por parte de la Administración y las autoridades públicas y en el establecimiento de determinadas limitaciones o restricciones” (STC 83/2016, FJ 8).

La declaración del estado de alarma, por tanto, puede limitar el ejercicio de derechos fundamentales. Los derechos quedan en vigor durante el estado de alarma y no pueden quedar desplazados, ni mucho menos, suspendidos en su ejercicio durante la aplicación de la normativa establecida por la declaración del estado de alarma.

b) A partir de este planteamiento general, delimitador de los efectos de la declaración del estado de alarma sobre los derechos fundamentales y las libertades públicas, es necesario ahora determinar en qué medida pueda incidir aquel acto formal en el ejercicio del derecho de participación política de los parlamentarios, y, más concretamente de los diputados miembros de esta Cámara legislativa.

Ya hemos dicho que la declaración del estado de alarma puede habilitar al Gobierno, en cuanto Autoridad competente, para declarar formalmente la limitación del ejercicio de determinados derechos fundamentales y

libertades públicas, en función de la concurrencia de alguno o algunos de los supuestos previstos en el art. 4 LOAES; igualmente, que las Autoridades de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración “quedan bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares” y para la imposición de “servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza” (art. 9.1 LOAES), pero la cuestión que ahora se suscita guarda estrecha conexión con la función de control y de exigencia de responsabilidad que la Constitución de 1978 asigna, de modo específico, a los miembros del Congreso de los Diputados, en la medida en que esa función de control forma parte inescindible del ius in officium.

Y ello, además, desde la consideración de que la preeminencia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo en un sistema de democracia parlamentaria cobra especial significación ante sucesos o situaciones que, de modo excepcional, afectan al funcionamiento ordinario del estado de derecho. Como en el caso de autos ha sucedido, una vez proclamado el estado de alarma y habilitado constitucionalmente el Gobierno, como Autoridad competente, para dictar normas con valor de ley que puedan haber desplazado temporalmente el marco normativo ordinario, asumido en exclusiva determinadas competencias de otras Autoridades, y afectados, por la limitación de su ejercicio, algunos derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, el Congreso de los Diputados está legitimado constitucionalmente para realizar un control de la gestión del Gobierno en aquella situación jurídica excepcional.

Por tanto, en el estado de alarma, el ejercicio del derecho de participación política de los diputados del Congreso debe estar, en todo caso, garantizado y, de modo especial, la función de controlar y, en su caso, exigir al Gobierno la responsabilidad política a que hubiera lugar, haciéndolo a través de los instrumentos que le reconoce el Título V CE y mediante el procedimiento que establezca el Reglamento de la Cámara para cada caso.

Los diputados, durante el período de tiempo a que se contraiga el estado de alarma, no pueden verse privados de su derecho a ejercitar esta función de control y de exigencia, en su caso, de responsabilidad. Por ello, llegados a este momento de la argumentación, la siguiente cuestión a dilucidar es la de determinar si el ejercicio de la función de control que aquéllos también tienen durante una situación de estado de alarma, ha de ceñirse, de modo exclusivo, a cuantas cuestiones se hallen relacionadas directa o indirectamente con el presupuesto de hecho del art. 4 LOAES que haya sido apreciado para acordar la declaración del estado de alarma, o, por el contrario, aquella función podrá desarrollarse siempre que venga delimitada por su vinculación a tal función específica de control.

En definitiva, la pregunta alude directamente al ámbito posible de actuación de los miembros del Congreso de los Diputados, durante el transcurso de una situación de estado de alarma, respecto de la específica función de control y de exigencia de responsabilidad política al Gobierno por su gestión.

El art. 116 CE, después de establecer con carácter general en su apartado 5, que la declaración de cualquiera de los tres estados no podrá interrumpir el funcionamiento de los demás Poderes del Estado, además del Ejecutivo, y, por ende, tampoco el del Poder Legislativo, añade, en su apartado 6º, que la declaración de aquellos estados de alarma, excepción y sitio, “no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”. Es decir, que, en ningún caso y bajo ninguna situación, ni siquiera en aquella que sea excepcional al funcionamiento ordinario del estado de derecho, el Gobierno podrá “modificar” o ver “modificada” su responsabilidad reconocida en la Constitución y en las leyes.

El Gobierno no puede, en consecuencia, dejar de seguir asumiendo la titularidad y el ejercicio de ninguna de las funciones y potestades que, de modo general y ordinario, le atribuye el art. 97 CE, como tampoco las que le reconozca el resto del Ordenamiento Jurídico. Igualmente, deberá asumir el dictado y ejecución de las decisiones que se contengan en el real decreto de aprobación inicial del estado de alarma y de las que, con autorización del Congreso de los Diputados, pueda seguir disponiendo y llevando a efecto en el tiempo de prórroga. Como contrapartida, el desempeño del conjunto de aquellas funciones, potestades y atribuciones que le corresponden como titular del Poder Ejecutivo que es, acarrea indefectiblemente la posible exigencia de una responsabilidad derivada de la gestión de las mismas, ya guarden o no relación, directa o indirecta, con el suceso o situación que propició el acto de la declaración del estado de alarma, excepción o de sitio correspondiente. Aquella responsabilidad se extenderá, pues, a toda clase de decisiones, iniciativas o toma de posición sobre las cuestiones que sean propias del ejercicio de sus funciones.

En correlativa réplica a aquella inmodificada e inmodificable responsabilidad del Gobierno, corresponderá su exigencia al Congreso de los Diputados y a los parlamentarios que lo integran, no sólo durante el funcionamiento ordinario del estado de derecho, sino también y, con mayor predicamento democrático, en cualquiera de las tres situaciones excepcionales que sean causa de la declaración del estado correspondiente. El art. 108 CE, que es el que legitima al Congreso de los Diputados para exigir la responsabilidad política del Gobierno, tiene tal alcance general que no ha establecido límites como tampoco ha distinguido entre situaciones ordinarias o excepcionales del estado de derecho.

Por tanto, si la proclamación de alguno de los tres estados “no modifica” la responsabilidad política del Gobierno y corresponde al Congreso de los Diputados la exigencia de tal responsabilidad a aquél por la gestión de sus funciones, potestades o atribuciones, sin distinción de situaciones, los diputados, en el ejercicio de su derecho de participación política, tienen, como una de sus más caracterizadas funciones, la de controlar y, en su caso, exigir responsabilidad política al Gobierno por su gestión, porque la Constitución (art. 116.6 CE) no ha establecido modulaciones ni alteraciones en su configuración o intensidad a aquella responsabilidad.

El Gobierno, en el desempeño de sus funciones, atribuciones o potestades, puede seguir tomando decisiones o adoptando iniciativas con la situación excepcional declarada, de tal manera que el Congreso de los Diputados y los parlamentarios que lo integran, han de tener también la correlativa posibilidad efectiva de controlar la acción del Gobierno y de exigirle, en su caso, aquella responsabilidad, tenga o no que ver con el suceso o situación que haya servido de presupuesto para declarar el estado de alarma, excepción o sitio.

En este sentido, la actuación del Congreso de los Diputados, en el ejercicio de su función de control y de exigencia de responsabilidad política del Gobierno por su gestión durante una situación excepcional del estado de derecho, habrá de disponer de todos los instrumentos que la Constitución le reconoce a esta Cámara, a sus órganos y a sus miembros para poder llevar a efecto dicho ejercicio, sin que pueda verse tampoco privada en aspecto alguno, ya lo sea por conexión, directa o indirecta, con el suceso o situación que fue presupuesto de hecho de la declaración formal de alguno de los tres estados, como en aquellos otros supuestos en los que no exista tal conexión pero que atiendan a la exigencia de aquel control y de aquella responsabilidad política respecto de decisiones, iniciativas o actuaciones que realice el Gobierno durante la vigencia de tales situaciones excepcionales.

De ese modo, el Congreso de los Diputados, por medio de sus órganos, grupos parlamentarios o de los propios diputados individualmente considerados, ante este tipo de situaciones excepcionales, ha de seguir ejercitando esas funciones, en cuanto que forman parte del núcleo esencial del ius in officium. Este derecho adquiere, si cabe, una mayor intensidad y necesidad de protección durante la vigencia de aquellos estados porque, en esa garantía fiscalizadora de la labor del Gobierno, queda depositada la salvaguarda del equilibrio de poderes que es propio del estado de derecho. Y, precisamente, para preservar y facilitar el ejercicio de este derecho en toda su intensidad, el Congreso dispone de la autonomía reconocida por el art. 72 CE para habilitar los medios personales y materiales necesarios a fin de que aquella función no cese.

4. Análisis del recurso: Planteamiento y argumentos excluidos.

A) Planteamiento.

a) En el supuesto de hecho del que trae causa este recurso de amparo, la Mesa del Congreso de los Diputados aprobó un Acuerdo inicial de 19 de marzo de 2020, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 24 de marzo siguiente, cuyo íntegro texto viene recogido en los antecedentes.

En el citado Acuerdo, la Mesa de la Cámara tomó dos decisiones: (i) La suspensión, desde la indicada fecha del 19 de marzo de 2020, del cómputo de los plazos reglamentarios que afectarían a las iniciativas parlamentarias que se encontraran en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levantara dicha suspensión; y (ii) la suspensión, también, de los plazos administrativos, de prescripción y de caducidad de los procedimientos administrativos de la Cámara desde el día de la entrada en vigor del R.D. 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del estado de alarma, con remisión a los términos establecidos en las disposiciones adicionales tercera y cuarta de aquella disposición general.

El citado Acuerdo fue impugnado en reconsideración por el GPVOX (presentado el día 23 de marzo de 2020), pero, mientras aquella solicitud de reconsideración era tramitada, la Mesa del Congreso, en sesión celebrada el día 7 de abril de 2020, acordó "levantar la suspensión del cómputo de todos los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación, con efectos desde el día 13 de abril de 2020". Es decir, la Mesa de la Cámara dejó sin efecto la primera de las decisiones adoptadas en el anterior Acuerdo, de tal manera que la suspensión del cómputo de plazos de iniciativas parlamentarias quedó temporalmente delimitado entre los días 19 de marzo y 13 de abril de 2020.

Con posterioridad, en los términos y con la extensión detallada que se recoge en los antecedentes, la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, acordó desestimar la reconsideración formulada por el GPVOX en sesión celebrada el día 21 de abril de 2020.

A partir, pues, de los antecedentes reseñados y de las consideraciones expuestas, el objeto del presente recurso de amparo se limita, en exclusiva, a la primera de las decisiones adoptadas por la Mesa del Congreso de los Diputados en su sesión del día 19 de marzo de 2020, luego confirmada en reconsideración por el Acuerdo del día 21 de abril siguiente. Los recurrentes, aunque en el suplico de la demanda impugnan en su totalidad los mencionados Acuerdos parlamentarios, únicamente se refieren a la primera de las decisiones, centrando su impugnación en esta, lo que así han hecho, tanto en el trámite parlamentario de reconsideración como en el escrito de promoción de este recurso de amparo. En consecuencia, no hacen referencia, como tampoco han aportado carga argumentativa alguna que sustente la impugnación de la segunda de las decisiones adoptadas, por lo que la relativa a la suspensión del cómputo de plazos administrativos, de prescripción y de caducidad de los expedientes tramitados en aquella Cámara, debe quedar excluida del ámbito de este recurso de amparo.

b) Limitado, pues, el objeto de este recurso a la decisión de la Mesa del Congreso de suspender el cómputo de los plazos de las iniciativas parlamentarias, hemos de precisar que, en realidad, la precitada decisión afecta a dos aspectos concretos de aquellas actuaciones parlamentarias tramitadas en el Congreso: (i) De una parte, la decisión misma de suspender el cómputo de los indicados plazos, que quedó referida a toda clase de iniciativas

parlamentarias que se encontraran en tramitación. Es decir, sin ninguna precisión, la Mesa decidió suspender el cómputo de plazos de todas las iniciativas parlamentarias, tanto las que, a fecha 19 de marzo de 2020, habían tenido ya entrada en la Cámara, como también las que en las fechas sucesivas fueran a acceder al registro presencial o telemático instalado en el Congreso; en definitiva, la suspensión del cómputo de plazos iba a afectar a todas las iniciativas, sin excepción alguna. (ii) De otro lado, la decisión de suspender el cómputo de plazos no tenía una fecha concreta de finalización, sino que el levantamiento de la suspensión quedaba supeditado a una decisión ulterior de la Mesa, de tal modo que la medida de suspensión quedaba establecida de manera indeterminada en el tiempo de duración (*sine die*) hasta que la propia Mesa ordenara su levantamiento.

B) Argumentos excluidos.

En una primera aproximación al análisis de los dos aspectos de la decisión de suspender el cómputo de plazos de las iniciativas parlamentarias, hay que descartar, de entrada, dos argumentos que ofrece la letrada de las Cortes Generales para sustentar la adecuación a la Constitución de la Decisión impugnada.

a) En primer lugar, no podemos tomar como referentes de nuestro enjuiciamiento los términos de comparación que ofrece la letrada de las Cortes respecto de lo que otros órganos e instituciones del Estado (entre ellos, este Tribunal) hubieran acordado en las mismas fechas sobre la suspensión de plazos en la tramitación de sus respectivos procedimientos. Tal argumentación carece de eficacia suasoria en la medida en que esta Cámara, como hemos dicho anteriormente, es el único órgano constitucional, integrado en el Poder Legislativo, que asume las exclusivas funciones de ser informada de la declaración inicial del estado de alarma y de autorizar las prórrogas sucesivas, así como de realizar un efectivo control, a través de aquel mecanismo autorizador, de la gestión del Gobierno durante el período de estado de alarma.

En consecuencia, no resultan comparables, a los efectos de nuestro enjuiciamiento, los acuerdos suspensivos de plazos que hagan otros órganos e instituciones del Estado durante la vigencia de aquel estado, por la importancia del papel que desempeña el Congreso de los Diputados en una situación de estado de alarma.

b) En segundo término, hemos de rechazar, también, el argumento de la letrada de que, por medio de una interpretación conjunta y flexible de lo dispuesto en los arts. 90 y 91 RC, la Mesa del Congreso tenga la posibilidad de suspender excepcionalmente los indicados plazos reglamentarios, como consecuencia de la constatación de un suceso o situación como los que determinaron el establecimiento del estado de alarma por la pandemia del Coronavirus.

A lo que habilita el art. 91.1 RC es a que la Mesa pueda acordar “la prórroga o la reducción de los plazos establecidos en el Reglamento”, pero no su suspensión. La suspensión implica el cese temporal de los plazos reglamentarios, es decir, la interrupción o paralización temporal de los plazos establecidos por el Reglamento de la Cámara para tramitar y resolver sobre las diferentes iniciativas parlamentarias. En cambio, la prórroga o la reducción no suponen en ningún caso la interrupción temporal de los trabajos parlamentarios, sino simplemente que, a partir de su concesión, los plazos para la realización de los trámites quedan prolongados o disminuidos en los respectivos procedimientos y trabajos parlamentarios, pero su cómputo no cesa como sí sucede con la suspensión, pues en aquellos casos simplemente se dilatan o se contraen en su ámbito temporal, pero en ningún caso se interrumpen o paralizan temporalmente.

La “prórroga” o la reducción” de plazos son, pues, conceptos jurídicos distintos de la “suspensión”, que no viene específicamente regulada en los preceptos indicados, por lo que aquellas modificaciones del régimen general del cómputo de plazos no permiten una aplicación que vaya más allá del significado y extensión expresados. Además, la prórroga o reducción de plazos tiene en el Reglamento un alcance general y no acotado a ningún tipo de suceso o situación, sino que puede obedecer a múltiples razones derivadas de la propia dinámica del funcionamiento de la Cámara. Por esta razón, el precepto de referencia configura la prórroga o la reducción de los plazos como una facultad no reglada, que tiene la Mesa para prolongar o a reducir aquellos plazos, en función de la propia evolución de los trabajos parlamentarios, sin que sea necesario que concurra algún suceso o situación externa a la propia dinámica de la actividad de la Cámara.

5. Enjuiciamiento de la pretensión de amparo.

A partir, pues, de las anteriores consideraciones y dejando de lado los argumentos excluidos, habremos de iniciar el análisis de la cuestión sometida a nuestro enjuiciamiento.

A) Consideraciones previas.

a) Procede, antes que nada, delimitar el objeto de la demanda de amparo. En este sentido, toda la cuestión radica en el contrapuesto planteamiento que sostienen, de una parte, los demandantes de amparo, que, con los

términos en que se expresan, alegan que aquella decisión comportó “la práctica paralización de la actividad del Congreso” hasta el punto de impedir a los recurrentes o, al menos, restringirles inconstitucionalmente el ejercicio de sus funciones de control y de exigencia de responsabilidad política al Gobierno por su gestión, tanto en asuntos ordinarios como también en los extraordinarios relacionados con la pandemia por coronavirus, para cuya lucha había sido declarado el estado de alarma por el Gobierno en fechas inmediatamente anteriores a la del acuerdo parlamentario impugnado. Y, de otro lado, la letrada de las Cortes Generales y el Ministerio Fiscal, que defienden que esta decisión fue adecuada, en términos de proporcionalidad, a la situación excepcional causada por la propia epidemia, que imponía la necesidad de preservar la salud de los diputados y del personal al servicio de la Cámara; de ahí que se adoptaran decisiones ponderadas y orientadas a conseguir el equilibrio entre la preservación de la salud de aquéllos y el ejercicio de sus funciones como parlamentarios de los diputados. Además, según sostienen, los trabajos parlamentarios en ningún momento llegaron a quedar impedidos o restringidos en la práctica, como lo demostró la relación de actividades que se citan en el Acuerdo de la Mesa denegatorio de la reconsideración y en las propias alegaciones de las partes que propugnan la desestimación del recurso de amparo.

b) En el Fundamento Jurídico Segundo hemos advertido de la preeminencia que tiene el Congreso de los Diputados sobre el Ejecutivo en las situaciones de crisis, en este caso del estado de alarma, porque aquél debe ejercer de modo efectivo la función de control sobre la gestión del Gobierno. Consciente el constituyente de la especial importancia que, para la preservación del estado de derecho, tiene el ejercicio de la función de control del Gobierno por parte de las Cortes Generales, pero, de modo predominante, la específica función de exigencia de responsabilidad política al Gobierno que tiene atribuida el Congreso de los Diputados (art. 108 CE), y que una situación de excepcionalidad como la que motiva la declaración del estado de alarma, no modifica para nada aquella responsabilidad del Ejecutivo y de su control específico por el Congreso de los Diputados (art. 116. 5 y 6 CE), la decisión de la Mesa de suspender el cómputo de los plazos de tramitación de toda clase de iniciativas parlamentarias podría suponer, en la práctica, la interrupción temporal del curso de las actuaciones parlamentarias hasta que fuera alzada aquella suspensión. Y lo que es más importante aún, aquella decisión, tomada sin matiz ni cautela alguna, podría producir, como consecuencia, que el Congreso y sus diputados, por el tiempo que durara la suspensión, dejara de ejercitar aquella labor de control y, en su caso, de posible exigencia de responsabilidad política al Gobierno.

Pues bien, el análisis de los términos que integran el contenido de la decisión impugnada permite extraer una primera conclusión: La suspensión del cómputo de los plazos tenía un alcance general, de tal modo que todas las iniciativas parlamentarias en tramitación, sin distinción alguna, iban a experimentar esa interrupción temporal en su devenir procedimental. Por consiguiente, tanto las que ya habían tenido entrada en la Cámara al momento de tomarse aquella decisión, como las que en los días sucesivos hubieran ingresado en el registro del Congreso de los Diputados, quedarían automáticamente suspendidas en su tramitación, lo que en la práctica suponía que, de modo temporal, aquellas mociones o iniciativas no llegaran a tener efectividad por haber quedado interrumpidos los trámites previos a su resolución.

La decisión, pues, adoptada por la Mesa del Congreso de acordar aquella suspensión de plazos en la tramitación de las iniciativas parlamentarias habría podido contravenir directamente los arts. 66.2, 108 y 116.5 y 6 CE, porque hubiera impedido, aunque lo fuera de modo temporal, esta función de control y de exigencia de responsabilidad política al Gobierno, en la medida en que cualesquiera iniciativas que pretendieran llevar a efecto o estuvieran realizando los grupos parlamentarios o los diputados quedarían interrumpidas hasta que fuera alzada la suspensión.

Además, a la decisión de suspender, sin ninguna excepción, el cómputo de los plazos de todas las iniciativas parlamentarias, han de añadirse otros dos aspectos de aquel Acuerdo: (i) De una parte, la indeterminación del período de duración de la medida de suspensión, pues el Acuerdo no hace referencia a ningún margen temporal de permanencia de aquella medida; (ii) y, en segundo término, que el alzamiento de la suspensión quedó supeditado a la única y discrecional decisión de la Mesa, sin que se aportara en el Acuerdo criterio o requisito alguno que vinculara a la Mesa en orden a poder levantar aquella suspensión. La decisión no ofrecía una mínima posibilidad de limitar el margen temporal de aquella suspensión, aparte del que, indeterminadamente, pudiera derivarse de la valoración de la evolución de la pandemia y de las modificaciones que pudieran producirse respecto del estado de alarma declarado.

B) Enjuiciamiento.

a) A partir de las anteriores consideraciones, que llevarían, en un análisis abstracto de constitucionalidad de la Decisión de 19 de marzo de 2020, a la declaración de su inconstitucionalidad y nulidad, hemos, sin embargo, de profundizar en el enjuiciamiento constitucional de la pretensión de los recurrentes, dado que nos hallamos en un recurso de amparo en el que ha sido denunciada la vulneración del ius in officium de aquéllos, lo que obliga a este Tribunal a determinar en qué medida aquella suspensión del cómputo de los plazos parlamentarios ha incidido en su derecho a ejercer las funciones parlamentarias que les son propias.

b) Para el enjuiciamiento de la queja hemos de descartar ab initio la aplicación del test de proporcionalidad que postulan la letrada de las Cortes Generales y el Ministerio Fiscal. Ambas partes han entendido que, partiendo del estado de alarma declarado días antes (el día 14 de marzo de 2020, en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo), debían tomarse como elementos de valoración, de una parte, el interés general de preservar la vida y la salud de los diputados y del personal del Congreso de los Diputados, como consecuencia de la situación de pandemia sufrida en las fechas en que fue acordada la suspensión; y, de otro lado, el derecho de participación política, en el específico aspecto de la función de control y exigencia de responsabilidad política del Gobierno, reconociendo la prevalencia del precitado interés general sobre el ejercicio del derecho fundamental.

En sus alegaciones, han defendido que el acuerdo de suspensión del cómputo de plazos fue una medida proporcionada y adecuada a la necesidad de preservar la vida y la salud de diputados y personal del Congreso, a la vista de la situación de estado de alarma propiciada por la pandemia que se estaba propagando por todo el territorio nacional, lo que, además, impedía o limitaba los traslados y viajes de los parlamentarios a Madrid para acudir al Congreso y poder desempeñar con normalidad sus actividades. Y, en todo caso que, pese a ello, el Congreso, aunque limitadamente, pudo seguir ejerciendo aquellas funciones.

Sin embargo, el test de proporcionalidad precisa de la subsistencia del derecho fundamental para su aplicación. El juicio de ponderación entre el derecho fundamental afectado y el fin o interés general constitucionalmente protegido que se pretenda alcanzar, comporta que aquella afectación del derecho para alcanzar dicho fin o interés general prevalente, no pueda ir más allá de la limitación del ejercicio del primero. De quedar su titular impedido de todo ejercicio la afectación alcanzará al contenido esencial del derecho dejando este de existir. Y la desaparición de uno de los dos elementos a valorar acarrea, también, la imposibilidad de realizar aquel juicio de proporcionalidad.

Además, la declaración del estado de alarma “no consiente la suspensión” del ejercicio de ninguno de los derechos fundamentales, “pero sí ‘la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones’ a su ejercicio (STC 83/2016, FJ 8), que habrán de atemperarse a lo prescrito en la LOAES y a las demás exigencias que la Constitución impone” (STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 3); en definitiva, la decisión de suspender el ejercicio de un derecho fundamental sobrepasa los límites del estado de alarma.

En el presente caso, la decisión tomada por la Mesa del Congreso de los Diputados resolvió no dar trámite, por tiempo inicialmente indeterminado, a cualquier clase de iniciativa parlamentaria que registraran los grupos o los miembros de la Cámara, suspendiendo el cómputo de los plazos de tramitación de las mismas hasta que el precitado órgano parlamentario decidiera el alzamiento de aquella interrupción. Por otro lado, pese a la vigencia del estado de alarma, aquella decisión, sin duración concreta y predeterminada en el tiempo, era de tal intensidad que iba incluso más allá de los límites que pudiera imponer la proclamación del estado de alarma, pues la suspensión acordada impedía que los diputados del Congreso vieran tramitadas y resueltas cualesquiera iniciativas parlamentarias que registraran en la Cámara, quedando, con aquella decisión, privados temporalmente de ejercitar su derecho de participación política. Por imperativo constitucional (art. 116. 5 CE), el funcionamiento del Congreso de los Diputados no puede quedar interrumpido durante la vigencia del estado de alarma; por tanto, el derecho de los diputados que lo integran a participar en las funciones que les son propias, tampoco permite la suspensión de su ejercicio bajo ninguna circunstancia.

Por consiguiente, según el dictado de aquella resolución, cualquier iniciativa parlamentaria registrada en la Cámara quedaba de facto temporalmente paralizada hasta que la Mesa, en su momento, alzara la suspensión, lo que consecutivamente acarrearía que el ejercicio del derecho de participación política de aquellos parlamentarios quedara temporalmente imposibilitado. Faltaba, pues, uno de los dos elementos imprescindibles del juicio de proporcionalidad, el del derecho fundamental de participación política del art. 23 CE. El juicio de proporcionalidad no es, por los razonamientos expuestos, el canon apropiado para el enjuiciamiento constitucional de la cuestión que ahora se dilucida.

c) La letrada de las Cortes Generales y el Ministerio Fiscal han argumentado que el Acuerdo de suspensión del cómputo de los plazos tuvo por objeto preservar la vida y la salud de los diputados y del personal de la Cámara, teniendo en cuenta que, además, algunos de los ahora recurrentes habrían resultado contagiados por el virus, que se hallaba en fase activa de propagación. Ciertamente, aquella medida de suspensión podía resultar apta para la consecución del fin enunciado porque la suspensión del cómputo de plazos parlamentarios y la paralización temporal de la tramitación de cualesquiera iniciativas parlamentarias llevaba consigo una liberación de la labor de los diputados, que no verían correr los plazos reglamentarios para la propuesta o gestión de sus iniciativas, así como, también, una flexibilización de la actividad laboral del personal del Congreso de los Diputados, con reducción de sus horarios y turnos de trabajo.

Pero la decisión de la Mesa de suspender, sin limitación alguna de supuestos o causas de exclusión, el cómputo de los plazos parlamentarios, no daba opción a tomar en consideración cualquier otra medida alternativa, menos gravosa para el derecho de los parlamentarios, que pudiera cohonestar el ejercicio de este derecho con la preservación de la vida y la salud de los mismos y del personal del Congreso. La doctrina de este Tribunal (SSTC 19/2019, de 12 de febrero y 45/2019, de 27 de marzo), si bien ha subrayado, con carácter general, la inmediatez y presencialidad de la actividad parlamentaria, también ha admitido la posibilidad de que los Reglamentos de las

Cámaras, en el ejercicio de su autonomía parlamentaria, puedan prever el voto en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor [STC 19/2019, FJ 4 A)].

Además, ese planteamiento, que es de alcance general y que alude a determinadas actividades parlamentarias que tienen que ver con las relaciones de confianza entre el Legislativo y el Ejecutivo y la exigencia de responsabilidad política de este (sesión de investidura del candidato a presidente, moción de censura o cuestión de confianza etc...), no excluye la posibilidad de que, para otras iniciativas parlamentarias de control del Gobierno, puedan utilizarse las nuevas tecnologías que faciliten la tramitación y resolución de aquellas y que no requieran de la presencia física de los parlamentarios en la sede de la Cámara correspondiente (solicitudes de informes, preguntas dirigidas al Gobierno, comparecencias del presidente o de miembros del Gobierno en la Cámara, etc), así como, también, y, para el caso de autos, precisamente la prerrogativa que apuntó la letrada de las Cortes Generales, de prorrogar, en este caso, el cómputo de los plazos, pero sin paralizar en su totalidad la tramitación de los trabajos parlamentarios (art. 91.1 RC).

El funcionamiento del Congreso de los Diputados, junto con el de los demás poderes constitucionales del Estado, “no podrá[n] interrumpirse durante la vigencia” de estos estados excepcionales (arts. 116.5 CE y 1.4 LOAES) y, como hemos señalado anteriormente, la citada Cámara disponía de medios alternativos para asegurar la continuidad de su funcionamiento durante la vigencia del estado de alarma, por lo que aquel argumento no puede justificar la decisión de interrumpir temporalmente la actividad parlamentaria de la Cámara.

En definitiva, si bien es conforme con la Constitución aquel objetivo de preservar la vida y la salud de los propios parlamentarios y del personal del Congreso, la decisión de suspender el cómputo de los plazos de la tramitación de toda clase de iniciativas parlamentarias, sin excepción alguna, y sin haber establecido un margen temporal de duración o, al menos, acordado unos mínimos criterios que delimitaran las atribuciones de la Mesa en orden a levantar aquella suspensión, dejándola a su libre discrecionalidad, resulta contrario a una de las funciones más caracterizadas del trabajo parlamentario como es la del control político del Gobierno y, respecto del Congreso de los Diputados, también de la exigencia de responsabilidad política (arts. 66.2 y 108 CE).

Este primer argumento, opuesto de contrario por la letrada de las Cortes Generales y por el Ministerio Fiscal, debe ser desestimado.

d) Las partes que propugnan la desestimación del recurso sostienen, también, que: (i) la suspensión del cómputo de los plazos tuvo una duración muy limitada en el tiempo, que no llegó al mes de duración (la suspensión se hizo efectiva entre el 19 de marzo y el 13 de abril de 2020, fecha en que un Acuerdo de la Mesa del día 7 de abril anterior, alzó aquella) y que, además, fue en gran parte coincidente con el del período de duración del confinamiento especial de la población, establecido por el Real Decreto-Ley 10/2020, de 29 de marzo (entre el 30 de marzo y el 9 de abril de 2020), en que fue reducida a su máxima intensidad la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra la pandemia del coronavirus; y (ii) que, en todo caso, el Congreso de los Diputados no suspendió su actividad parlamentaria, sino que simplemente la atemperó a la situación de pandemia que se padecía. Así, con apoyo en la Resolución de la Mesa de 21 de abril de 2020, desestimatoria de la reconsideración formulada por el GPVOX, la letrada de las Cortes Generales y el Ministerio Fiscal han alegado que el Congreso de los Diputados celebró, durante la vigencia del Acuerdo de suspensión, dos sesiones de trabajo en los días 30 de marzo y 7 de abril de 2020, en las que procedió a realizar calificaciones de iniciativas parlamentarias de los diferentes grupos (preguntas para respuesta oral en Comisión, para respuesta escrita, solicitudes de informe al Gobierno y de comparecencia de miembros del Gobierno), así como el Gobierno también contestó a las solicitudes del Congreso (respuestas escritas y contestaciones a solicitudes de informes). Asimismo, se destaca que la Junta de Portavoces celebró sesiones los días 18 de marzo y 7 de abril de 2020; que, también, hubo sesiones plenarias los días 18 y 25 de marzo y 9 de abril de 2020 y que la Comisión de Sanidad y Consumo se reunió, igualmente, los días 26 de marzo y 2 de abril de 2020, en las que se abordaron cuestiones relacionadas con la situación de crisis sanitaria causada por la pandemia por coronavirus, que había motivado la declaración del estado de alarma.

Ninguno de los anteriores argumentos puede ser acogido por este Tribunal:

(i) En relación con el primero de aquellos, lo relevante para nuestro enjuiciamiento constitucional, teniendo en cuenta la particular función de control sobre el Ejecutivo que el art. 116 CE y la LOAES le han conferido al Congreso de los Diputados, no es tanto la duración de la suspensión acordada cuanto más el propio acuerdo de suspender la tramitación de las iniciativas parlamentarias de los miembros de la Cámara, porque tal decisión conlleva en sí misma un desapoderamiento de la función que la Constitución ha conferido al Congreso de los Diputados como es la del control del Ejecutivo; función constitucional de control que debe ser ejercitada con la máxima intensidad durante un estado excepcional, como en este caso el estado de alarma, para garantizar de ese modo los derechos de los ciudadanos y el propio estado de derecho.

Si la Mesa del Congreso de los Diputados tiene, entre otras funciones, la de adoptar cuantas decisiones y medidas requiera la organización del trabajo parlamentario y el régimen y gobierno del Congreso; la de calificar y, en su caso, declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los escritos y documentos de índole parlamentaria; la de fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada periodo de sesiones y coordinar los

trabajos de sus distintos órganos, previa audiencia de la Junta de Portavoces (art. 31.1. apartados 1º, 4º y 6º RC), como también, a modo de norma de cierre, el ejercicio de cualesquiera otras funciones que no estén encomendadas a otros órganos de dicha Cámara (art. 31.1 7º RC), recae sobre este órgano parlamentario el cometido de adoptar cuantas decisiones sean necesarias para, precisamente, mantener la actividad de la Cámara adoptando cuantas considere procedentes para permitir a los diputados el propio ejercicio de sus funciones parlamentarias, de modo principal, el control del Gobierno; máxime cuando la vigencia del estado excepcional de crisis le obliga a extremar su diligencia en el desempeño de aquel cometido.

Por tanto, la decisión de interrumpir temporalmente la actividad parlamentaria, suspendiendo el cómputo de los plazos de las iniciativas registradas contraviene el mandato constitucional dirigido al Congreso de los Diputados para el ejercicio de sus propias funciones, particularmente la de control del Gobierno, con independencia del tiempo de duración de aquella interrupción, pues es de esencia a esta función, que el funcionamiento de la Cámara no deba ver paralizada, aunque lo sea de modo temporal, su actividad, ni siquiera y con mayor fundamento en el caso de un estado de alarma en vigor.

Además, como hemos dicho supra, aquella decisión fue adoptada sin límite temporal alguno, sin ofrecer medidas alternativas menos gravosas, sin criterios de fijación de la eventual duración de la medida y supeditándolo a la propia decisión de la Mesa de alzar aquella suspensión. Se trata de un supuesto de hecho diferente al abordado en un supuesto anterior (STC 47 173/2020, de 19 de noviembre), en el que este Tribunal desestimó la pretensión de amparo de los recurrentes con fundamento en la falta de concreción de las iniciativas que hubieran podido proponer para su debate y resolución en el pleno de la institución parlamentaria (en aquel caso, el Parlamento de Cataluña). En el asunto que nos ocupa, no se impugna una concreta desestimación de una iniciativa parlamentaria, lo que exigiría un análisis singularizado de la afectación para el derecho invocado, sino un acuerdo que impedía, de facto, la tramitación de cualquier iniciativa parlamentaria. La rotundidad de los términos en que se expresó el texto del Acuerdo impugnado y el carácter absoluto de la suspensión acordada, impide ahora aplicar la doctrina establecida en la STC 173/2020, toda vez que la interrupción temporal de su tramitación tenía una vocación de generalidad y afectaba a todas las que los parlamentarios recurrentes hubieran registrado para su tramitación y debida resolución.

La decisión de suspender la tramitación de toda actividad parlamentaria afectó, por ello, al contenido esencial del ius in officium de los recurrentes, en cuanto diputados que eran de la Cámara. A partir del dictado de aquel Acuerdo ordenando la paralización temporal de la tramitación de las iniciativas, se vieron aquéllos en la imposibilidad de que, sine die, cualquier iniciativa que registraran llegara a ser tramitada por el Congreso, en tanto que la Mesa no aprobara una nueva resolución que decidiera alzar aquella suspensión.

(ii) Por lo que se refiere al segundo, tampoco este Tribunal puede acoger la argumentación de la letrada de las Cortes Generales y del Ministerio Fiscal.

Aquellos argumentos, reproducción de los del Acuerdo de la Mesa de 21 de abril de 2020 de desestimación de la reconsideración presentada por los actores, no han dado respuesta a la queja de éstos. Su reclamación consistió, en su momento, en que la citada resolución no había contestado a su denuncia de haberseles impedido ejercer la función de control al Gobierno, por haber sido suspendidas en su tramitación las iniciativas que habían presentado.

La Cámara ha pretextado que desplegó una matizada actividad parlamentaria durante el período de suspensión, por imperativo del estado de alarma declarado por la pandemia, que así describe con detalle. Pero, en ningún momento se ha referido ni tampoco ha respondido a la reclamación efectuada en su momento por los recurrentes, que ahora reproducen en amparo. Contesta de modo genérico sobre las actuaciones que tuvieron lugar en la Cámara durante aquellos días, pero sin precisar a qué iniciativas registradas por el GPVOX se les dio tramitación, cuáles fueron incluidas y cuáles llegaron a su término, siendo aceptadas o rechazadas. Y es que, según se relata en el texto de la Resolución, todas aquellas actuaciones respondieron a objetivos de interés general relacionados con la pandemia del coronavirus y con la gestión de su lucha por parte del Gobierno, que fueron apreciados discrecionalmente por la Mesa de la Cámara, pero no ha precisado si atendieron o no a las iniciativas presentadas por los diputados del GPVOX.

Las razones de necesidad de aprobación de la normativa y de las comparecencias del Presidente del Gobierno, del Ministro de Sanidad o de otros altos cargos de dicho Ministerio en cuestiones relacionadas con la crisis sanitaria no excluyen esa misma exigencia respecto de otras cuestiones propias de la gestión del Gobierno, relacionadas o no con el problema de la pandemia, que no podían escapar a la labor de su control político por parte de los grupos parlamentarios o de los diputados de la Cámara, en especial de los pertenecientes a la minoría.

Además, durante la vigencia del período de suspensión al que se contrae este recurso, fueron otras muchas las cuestiones suscitadas, relacionadas o no con la epidemia que asolaba en aquellas fechas a nuestro país (seguridad pública, trabajo, asistencia social, residencias de mayores, etc), de las que eran competentes otros Ministerios del Gobierno, que no consta que hayan recibido respuesta. Si los ahora recurrentes han acudido a esta sede de amparo constitucional, denunciando no haber podido ejercitar su función parlamentaria de control del Ejecutivo es porque las iniciativas que registraron en la Cámara para controlar la acción del Gobierno (alegan que

en número superior a 1600) no fueron tramitadas hasta que, en su caso, quedó alzada la suspensión. No compete a ellos la carga de tener que acreditar cuáles fueron las concretas iniciativas registradas y no tramitadas durante la suspensión acordada, ni tampoco valorar a este Tribunal el contenido y alcance de aquellas, sino a la propia Cámara ofrecer, de contrario, argumentos y elementos de convicción que permitan acreditar que aquellas iniciativas fueron debidamente atendidas, tramitadas y resueltas con decisión de aceptación o de rechazo a su debido tiempo.

La práctica parlamentaria pone de manifiesto que son muy diversas las iniciativas parlamentarias que los grupos y sus miembros pueden llegar a registrar para su tramitación y que, en no pocas ocasiones, aquéllas presentan contornos permeables en lo que respecta a su naturaleza y objetivos a alcanzar, pues, en función de la propia dinámica parlamentaria, pueden llegar a experimentar variaciones en sus objetivos finales, convirtiendo, por ejemplo, iniciales preguntas o interpelaciones en eventuales proposiciones en relación con una determinada materia o cuestión.

Por ello, el motivo de amparo alegado por los recurrentes debe ser estimado y el amparo otorgado, porque los Acuerdos impugnados de la Mesa del Congreso resolvieron suspender la tramitación de las iniciativas parlamentarias del grupo parlamentario en que se integraban los diputados ahora recurrentes, lo que impidió a éstos el ejercicio de su propia actividad parlamentaria y de cualquier iniciativa parlamentaria que pudieran registrar en la Cámara, entre ellas y de modo primordial la función de control al Gobierno, que forma parte del contenido esencial de su derecho de participación política.

6. Alcance del amparo.

En lo que atañe al alcance del amparo otorgado se extenderá a la declaración de nulidad del primero de los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de marzo de 2020, relativo a la suspensión “desde el día 19 de marzo [de 2020] [d]el cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión”. Y del Acuerdo, también de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de abril de 2020, que desestimó el escrito de solicitud de reconsideración presentado por el GPVOX contra el precedente Acuerdo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el presente recurso de amparo núm. 2109-2020, promovido por don Santiago Abascal Conde y cincuenta y un diputados más del GPVOX en el Congreso de los Diputados y, en su virtud:

1. Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental de participación política (art. 23 CE).
2. Restablecerles en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del primero de los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de marzo de 2020, que disponía: “La Mesa del Congreso de los Diputados, el día 19 de marzo de 2020, ha acordado suspender desde el día 19 de marzo el cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión”. Asimismo, declarar la nulidad del Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 21 de abril de 2020, que desestimó la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados contra el anterior.

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

Dada en Madrid, a cinco de octubre de dos mil veintiuno.

VOTO PARTICULAR que formula el PRESIDENTE DON JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2109-2020.

Con el mayor respeto a la posición mayoritaria y a la sentencia, discrepo de su contenido y emito el siguiente voto particular, con fundamento en el art. 90.2 LOTC.

1. Mi primera discrepancia es de rango metodológico y consiste en que, a pesar de que nos encontramos en un recurso de amparo, la sentencia reconoce explícitamente el análisis de inconstitucionalidad de la Decisión de la Mesa del Congreso de 19 de marzo de 2020 y nulidad, lo que supone realizar un examen de tipo abstracto sobre la conformidad con la Constitución de la Decisión de 19 de marzo de 2020. Entiendo necesario separar en dos grupos los motivos que sustentan esta divergencia.

A. La resolución de la que ahora disiento parte de interpretar el sentido de los artículos 66.2 y 116 CE, con el propósito de determinar si mediante esa decisión parlamentaria se materializó la paralización del Congreso de los Diputados prohibida por el apartado 5 del artículo 116 CE. Con ello la sentencia, a mi juicio, desconoce que los artículos 66 y 116 CE no integran el conjunto de preceptos constitucionales aplicables en el contexto de este recurso de amparo. La alegación de los recurrentes de que la decisión impugnada alteró el régimen ordinario previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados más allá de lo permitido por los artículos 66.2 y 116 CE es, en el tratamiento que le da la sentencia, una pretensión abstracta que perfectamente pudiera haber sido sustanciada a través del proceso constitucional correspondiente, pero en ningún caso a través del recurso de amparo porque entre las características identificativas de este último proceso se cuenta la de servir a la protección de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos fundamentales enunciados en los artículos 14 a 29 CE.

B. Las consideraciones que hace la mayoría con motivo de este análisis abstracto, aparte de que no encuentran lugar adecuado en este cauce procedimental, tampoco me convencen en su totalidad en cuanto al fondo. No disiento, y esto quiero resaltarlo, de que el Congreso de los Diputados tenga atribuida una función principal de control político del Gobierno durante la vigencia de un estado de alarma, muy en conexión con la necesidad de supervisión de las facultades extraordinarias que se confían a los poderes públicos para atajar los efectos de la pandemia y que supusieron limitaciones importantes, pero proporcionadas, de los derechos de los ciudadanos

Sin embargo, estoy persuadido de que al Tribunal Constitucional le corresponde un papel igualmente destacado en esta coyuntura de estado de alarma, esta vez en el control jurídico del ejercicio de las referidas facultades extraordinarias, muy en especial en lo atinente a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Y lo mismo se puede afirmar del Poder Judicial, en la medida en que participa, en primer término, de la tutela de los derechos fundamentales de las personas a través de los medios de impugnación regulados en las leyes procesales.

Los órganos constitucionales y las autoridades públicas, sin caer en una completa paralización que habría supuesto dejar de realizar las indeclinables funciones descritas, se vieron obligadas a adaptar su funcionamiento a las difíciles circunstancias existentes durante los días que siguieron inmediatamente a la declaración inicial del estado de alarma en marzo del año 2020. Y para instrumentar esta necesidad dispusieron medidas de contenido similar a las que constan en la decisión parlamentaria que ahora se impugna, como es el caso del Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 2020 y los acuerdos de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial aprobados en las sesiones extraordinarias de 14 y 18 de marzo de 2020.

Me parece, en definitiva, que ni el Congreso de los Diputados ni el resto de los órganos constitucionales ni las autoridades públicas mencionadas, al acomodar su funcionamiento a la coyuntura, incierta y peligrosa, concurrente en los meses de marzo y abril de 2020, hubieran quedado paralizados ni detenido el ejercicio de sus funciones esenciales. No se puede decir, por tanto, que asistiéramos en esas fechas a una interrupción del funcionamiento de los órganos constitucionales, que es lo que prohíbe de un modo expreso el artículo 116.5 CE.

2. Centrándome ya en la perspectiva que si resulta adecuada en el seno de este proceso de amparo, que no es otra que la evaluación concreta, y referida a su situación jurídica subjetiva, de si los diputados recurrentes han visto lesionado su derecho a participar en el ejercicio de cargos públicos, considero que nuestra resolución habría debido seguir los siguientes pasos.

A. El punto de partida, y aquí no radica mi discrepancia con la sentencia, sería que el derecho a la participación política ex artículo 23.2 CE, en su dimensión pasiva, comprende el ejercicio de las facultades del cargo público que conforman el núcleo del *ius in officium*. Y, por supuesto, no tengo objeción en reconocer que, tratándose de un diputado del Congreso de los Diputados, forman parte de dicho núcleo con carácter general los instrumentos que le permiten controlar políticamente al Gobierno y actualizar la exigencia de su responsabilidad política.

B. Entiendo, sin embargo, que a continuación debería haberse puesto el acento en que ningún derecho es absoluto y, en consecuencia, en la fijación de sus límites, que en este caso los hay tanto de carácter intrínseco, asegurando la realización más genuina del derecho a la participación política, como extrínseco, dirigidos a hacer compatible los intereses que protege este derecho con otros intereses jurídicos que también sean dignos de protección, según las circunstancias fácticas de cada momento.

Desde una perspectiva intrínseca, los diputados no pueden pretender el ejercicio de tales instrumentos de control y exigencia de responsabilidad política del Gobierno en un contexto que no respete la esencia de la representación política, como ocurriría, en principio, si su sustanciación pudiera imponerse en momentos en que por motivos sanitarios o de otra índole, pero en todo caso graves, la composición del Congreso de los Diputados quedase esencialmente alterada. Una situación de este tipo se produjo en marzo de 2020 con motivo de que un número relevante de diputados tenían contraindicada la asistencia al Congreso de los Diputados por haber sufrido contagio de coronavirus o por haber tenido contacto estrecho con quienes estaban contagiados. Una decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados que, para evitar que el ejercicio de estas manifestaciones nucleares del *ius in officium* derivasen en un cierto falseamiento de la representación política nacida de las urnas, acuerda limitar

proporcionadamente las facultades reglamentarias de los diputados, lejos de menoscabar el derecho a la participación política de los diputados, concurre a que no quede desvirtuado en la práctica sino que se acometa de un modo genuino.

De otro lado, en la situación de marzo de 2020, caracterizada por la propagación sin control del coronavirus y por la notable capacidad letal que demostraba tener, resultaba constitucionalmente admisible que el derecho a la participación política, incluidas aquellas manifestaciones de control y exigencia de responsabilidad política del Gobierno que integran su núcleo más propio, se viera modulado proporcionadamente en aras de la realización de otros objetivos públicos, como es la protección de la salud pública y del funcionamiento eficaz del sistema sanitario mediante la reducción de oportunidades de contagio, haciendo efectivos los arts. 15 y 43 de la CE y así lo declaró este Tribunal en el Auto 40/2020.

C. Es ya el momento de examinar el contenido limitativo de la participación política de la Decisión de 19 de marzo de 2020 y valorar si la restricción del derecho de participación política que conlleva fue proporcionada.

La Mesa del Congreso de los Diputados acordó “suspender desde el día 19 de marzo el cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión”, levantamiento que acordó en sesión celebrada el 7 de abril de 2020 “con efectos desde el día 13 de abril de 2020”. Pero esta suspensión de plazos reglamentarios no ha impedido que en el Congreso de los Diputados se celebrasen sesiones plenarias los días 18 y 25 de marzo y 9 de abril de 2020, así como reuniones de la Comisión de Sanidad y Consumo (los días 26 de marzo y 2 y 16 de abril, esta última acordada el día 13 de abril) y de la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (el día 15 de abril, pero acordada el día 13 de abril), con presencia destacada en el orden del día de todas esas sesiones de las cuestiones relativas a la gestión por el Gobierno de la crisis sanitaria del coronavirus. Y tampoco ha sido obstáculo para que la Mesa y la Junta de Portavoces mantuvieran algunas reuniones, ni para que el Gobierno continuase contestando preguntas por escrito, como ha acreditado la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

Las circunstancias que han quedado expuestas acerca del contenido de la Decisión de 19 de marzo de 2020 y de la práctica parlamentaria consecuente son relevantes en cuanto a la ponderación que nos corresponde hacer, y que ha de girar en torno a los límites a que se puede sujetar el derecho a la participación política, desde dos puntos de vista.

Por un lado, muestran que la Mesa del Congreso de los Diputados, mediante la Decisión de 19 de marzo de 2020, no limitó de un modo completo las posibilidades de los diputados recurrentes de controlar al Gobierno y exigirle responsabilidad política. Esta función la pudieron realizar, de un modo efectivo, al menos en las sesiones plenarias y en las reuniones de comisión mencionadas, pues todas esas actividades parlamentarias giraron en torno a la rendición de cuentas por el Gobierno de la gestión que estaba haciendo de la situación de emergencia sanitaria vigente en aquel momento.

Que estas oportunidades de desarrollar la función de control del Gobierno no hayan sido promovidas por los diputados recurrentes, sino acordadas por los órganos competentes a través de los cauces reglamentarios, nada resta a que, como motivo de ellas, dichos diputados han disfrutado de un espacio adecuado para ejercer esta dimensión central de su *ius in officium*, de donde se desprende la conclusión de que no han visto completamente interrumpido durante este periodo que va del 19 de marzo al 13 de abril este aspecto esencial de su derecho a la participación política.

Ahora bien, como segunda perspectiva a tener en cuenta, que este derecho no haya quedado completamente interrumpido por la Decisión de 19 de marzo de 2020 no excluye reconocer que algunas de sus manifestaciones nucleares han resultado restringidas, pues los diputados recurrentes en circunstancias ordinarias habrían podido promover otras actividades de control del Gobierno. En mi opinión, esta constricción del derecho a la participación política, considerada en las condiciones de los meses de marzo y abril de 2020, aparece proporcionada al logro de los bienes jurídicos ya referidos al configurarse como una regla general y no como una previsión absoluta.

A mi juicio, resultaba justificado establecer esta limitación como regla general porque un ejercicio ilimitado del derecho a promover el control del Gobierno, instando reuniones presenciales en la sede del Congreso de los Diputados cuando estaba (o podía estar en cualquier momento) contraindicada la concurrencia de algunos de sus miembros, podría tanto desvirtuar en la práctica el ejercicio del derecho a la participación política (debido a que la ausencia de los diputados que pudieran resultar afectados alteraría la composición natural del órgano parlamentario) como contribuir al incremento de contagios entre los asistentes y quienes luego se relacionaran con ellos, empeorando así la crisis de salud pública y poniendo en riesgo el funcionamiento del sistema sanitario.

Entiendo que, al igual que la Decisión de 19 de marzo de 2020 no impidió que los órganos competentes acordaran por excepción la celebración de algunas sesiones plenarias y la reunión de ciertas comisiones, tampoco impedía de un modo absoluto que tales órganos competentes hubieran admitido y tramitado, también como excepción, iniciativas concretas de control al Gobierno promovidas por los diputados recurrentes, ya estuvieran referidas a la actuación gubernamental de la pandemia ya cuestionaran cualquier otro aspecto relevante de la gestión del Gobierno.

En mi opinión y concluyendo, la constricción de los derechos de los diputados adoptada en la Decisión de 19 de marzo de 2020 no tiene aptitud por sí misma para restringir de un modo inconstitucional el derecho a la participación política de los diputados recurrentes, pues como regla general era una limitación proporcionada de sus derechos de representación política dada la coyuntura vigente en aquel momento. Por tanto, el elemento decisivo, que debería haber conducido a la desestimación de este recurso de amparo, es que no consta en este recurso de amparo, ni siquiera los diputados recurrentes alegan, que dentro del periodo que va del 19 de marzo al 13 de abril de 2020 hubiesen registrado una concreta iniciativa que demostrase las características de relevancia y urgencia y acreditase el necesario nexo de causalidad entre dicho acto y la lesión del contenido esencial del art. 23.2 de la CE, pues no basta con razonar que presentaron cientos de escritos, pues, en las circunstancias especiales de crisis sanitaria, lo único que daría lugar a una vulneración de su derecho a la participación política habría sido que se les hubiera impedido poner en marcha actividades de control imprescindibles por su relevancia y/o urgencia.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a ocho de octubre de dos mil veintiuno.

VOTO PARTICULAR que formula el MAGISTRADO DON CÁNDIDO CONDE-PUMPIDO TOURÓN a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2109-2020

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo el presente voto particular por discrepar tanto de la fundamentación como del fallo de la sentencia recaída en el presente proceso, en cuanto estima la pretensión de los recurrentes y considera vulnerado su derecho fundamental de participación política (art. 23 CE) por los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de fechas 19 de marzo y 21 de abril de 2020.

Mi desacuerdo con la desestimación acordada es formal y sustantivo: afecta tanto a la metodología como a la fundamentación que se realiza en la sentencia.

1. El asunto que motivó el presente proceso era el siguiente: la Mesa del Congreso de los Diputados el 19 de marzo, estando vigente el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para combatir la grave crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y a petición de los grupos parlamentarios, acordó suspender el cómputo de los plazos reglamentarios que afectarían a las iniciativas que se encontraran en tramitación en la Cámara hasta que la propia Mesa levantara la suspensión. Levantamiento que se acordó el 7 de abril, con efectos desde el 13 de abril de 2020. Los diputados recurrentes impugnan en vía de amparo el referido acuerdo de 19 de marzo, así como el posterior de 21 de abril de 2020, por el que se desestimó la solicitud de reconsideración, al entender que ambas decisiones vulneran su derecho fundamental de participación política (art. 23.2 CE).

2. En primer lugar, debo destacar que discrepo de la metodología utilizada para la resolución del amparo, pues la sentencia aprobada mayoritariamente realiza con carácter previo una serie de consideraciones en relación con la adecuación a la Constitución de los acuerdos impugnados que no es sino un largo obiter dictum que considero inadecuado, por las razones que expondré a continuación, y cuya finalidad es dar sustento al fallo estimatorio partiendo de la premisa errónea, a mi juicio, de que se produjo la “suspensión” del derecho fundamental de participación política, y no únicamente su restricción o limitación. En relación con la configuración y alcance de las categorías jurídicas de “suspensión” y “restricción” me remito a lo expresado en el voto particular que formulé en la STC 148/2021, de 14 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020.

La función de este Tribunal al resolver un recurso de amparo es exclusivamente reparar o, en su caso, prevenir concretas y efectivas lesiones del derecho fundamental alegado por los recurrentes, sin que sea posible convertir la vía de amparo en un medio para oponerse a lesiones meramente hipotéticas, eventuales o genéricas (STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 4), o para la invocación de un valor o principio general constitucional (STC 118/1983, de 13 de diciembre, FJ 3). El recurso de amparo, como hemos señalado repetidas veces, «no está establecido para el logro de declaraciones abstractas de inconstitucionalidad, sino para la reparación de vulneraciones de derechos y libertades fundamentales concretamente producidas a los recurrentes (SSTC 167/1986, 193/1987, 93/1990 y 363/1993, entre otras)» (STC 78/1997, de 21 de abril, FJ 3).

La lesión constitucional que se invoque en un recurso de amparo ha de ser, por tanto, una lesión real y efectiva, por lo que es necesario probar la imputación al acto u omisión impugnado de la lesión del derecho fundamental, pues en caso contrario el amparo estaría abocado al fracaso. La sentencia aprobada mayoritariamente debería haber examinado, a mi entender, si los acuerdos de la Mesa del Congreso vulneraron el derecho de participación política de los recurrentes; no si puede afirmarse en abstracto la vulneración del derecho, sino qué aspecto del contenido esencial del ius in officium se ha visto lesionado de forma concreta, real y efectiva. Y ese examen, en mi opinión, está ausente en la sentencia de la que discrepo.

La sentencia sostiene que la decisión de la Mesa de suspender el cómputo de los plazos de tramitación de toda clase de iniciativas parlamentarias podría suponer, en la práctica, la interrupción temporal del curso de las actuaciones parlamentarias hasta que fuera alzada aquella suspensión. Afirma que aquella decisión, tomada sin matiz ni cautela alguna, caracterizada además por su indeterminada duración y por estar supeditado su alzamiento a la única y discrecional decisión de la Mesa, habría podido contravenir directamente, conforme al razonamiento de la mayoría, los arts. 66.2, 108 y 116.5 y 6 CE. La conclusión que se deduciría de este análisis abstracto sería, como afirma la opinión de la mayoría, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del acuerdo de suspensión.

Más allá de manifestar mi disconformidad con la eventual contravención de los arts. 66.2, 108 y 116.5 y 6 CE por el acuerdo impugnado, cuestión sobre la que volveré con ocasión del examen de la medida adoptada por la Cámara, interesa subrayar en este momento que el eventual juicio de inconstitucionalidad se emite con el fin de dotar de fundamento al fallo estimatorio del amparo. El acuerdo de la Mesa del Congreso supone, a juicio de la mayoría, una “suspensión” del ejercicio del derecho fundamental de participación política que no tiene cabida bajo ninguna circunstancia, pues por imperativo constitucional (art. 116.5 CE), el funcionamiento del Congreso de los Diputados no puede quedar interrumpido durante la vigencia del estado de alarma. La desaparición del derecho fundamental, por ser objeto de una “suspensión” inconstitucional deducida del control abstracto del acuerdo, impide efectuar el juicio de ponderación entre aquel derecho y el fin o interés constitucionalmente protegido que se pretendía alcanzar con el acuerdo recurrido. Conforme al razonamiento de la sentencia, al faltar uno de los dos elementos imprescindibles, el juicio de proporcionalidad no es el canon apropiado para el enjuiciamiento constitucional de la cuestión objeto del presente proceso.

No obstante, pese a negar de forma categórica –ab initio– la aplicación del juicio de proporcionalidad, la sentencia de la que discrepo somete la decisión de la Mesa a dicho juicio. Lo hace a los efectos de considerar que la medida, si bien pudiera ser adecuada a la consecución del fin de preservar la vida y la salud de los diputados y del personal de la Cámara, no es ni necesaria ni proporcional, pues existían otras opciones alternativas menos gravosas para el ejercicio del derecho fundamental. Y dado que se parte de la premisa de la suspensión del derecho de participación política, por el efecto general de la medida adoptada por la Cámara, se concluye la irrelevancia, a los efectos de su enjuiciamiento, de la valoración de la duración temporal de aquella, así como de la actividad parlamentaria desarrollada en ese periodo. Todo ello lleva a la mayoría a conceder el amparo.

3. Más allá de la discrepancia metodológica referida, no comparto, en segundo lugar, que la decisión de la Mesa del Congreso contravenga los arts. 66.2, 108 y 116.5 y 6 CE, ni que de la misma se derive vulneración alguna del derecho fundamental de participación política de los demandantes de amparo.

Conviene recordar, nuevamente, que nos hallamos ante un proceso en vía de amparo, en el que no cabe efectuar un control abstracto de inconstitucionalidad. Antes al contrario, el enjuiciamiento de las decisiones impugnadas desde la perspectiva de la tutela de los derechos fundamentales exige (a) contextualizar las circunstancias que motivaron la adopción de las decisiones impugnadas; (b) examinar la satisfacción por los recurrentes de la carga que tienen de acreditar qué lesión concreta, real y efectiva se ha ocasionado a su derecho fundamental; y (c) someter la decisión de la Cámara Baja al juicio de proporcionalidad. Cuestiones que abordaré a continuación desarrollando, para ello, los argumentos que ya expuse durante la deliberación.

a) La decisión acordada por la Mesa del Congreso, el 19 de marzo de 2020, de suspender los plazos reglamentarios de las iniciativas parlamentarias pendientes de tramitación se ha de situar, necesariamente, en el contexto de las circunstancias de extrema gravedad para la salud pública que llevaron al Gobierno de la Nación a declarar el estado de alarma, mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con el objetivo de combatir la crisis sanitaria provocada por el Covid-19. Conviene no olvidar, desde la más benigna situación presente, los momentos de total incertidumbre científica, política, económica y social que se estaban viviendo ante un fenómeno pandémico descontrolado a nivel mundial y que en España estaba produciendo unos efectos devastadores, con un riesgo real de colapso del sistema socio-sanitario. Las extraordinarias medidas previstas en el estado de alarma, caracterizadas por el establecimiento de limitaciones de la libre circulación, las restricciones del transporte, el cierre de los establecimientos hoteleros y, sobremano, el confinamiento de la población, son el marco que justifican o explican la decisión del órgano parlamentario. No se puede pretender que la actividad parlamentaria fuese ajena a esta grave situación, del mismo modo que no lo fueron otros órganos constitucionales obligados a adaptarse, progresivamente, a las inéditas e imprevisibles circunstancias provocadas por la pandemia. Estas afirmaciones en nada contradicen una defensa sin fisuras del ejercicio por el Congreso de sus exclusivas y esenciales funciones de control del Ejecutivo en tiempos de excepción, y responden al único objetivo de contextualizar la situación real en el momento de adoptarse el acuerdo parlamentario impugnado.

Por otro lado, se ha de tener muy presente al enjuiciar la adaptación de la Cámara Baja a las limitaciones derivadas de la pandemia y a las recomendaciones de las autoridades sanitarias, la singularidad de la actividad parlamentaria. Como ha declarado este Tribunal, la regla general es que las actuaciones parlamentarias se han de ejercer de modo presencial; la interacción entre los presentes es un elemento esencial para que la cámara pueda formar su voluntad: el debate y la discusión en las sesiones de la cámara es el mecanismo para hacer efectivo el

pluralismo político y el principio democrático [STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4 A)]. Sin embargo, también hemos reconocido que esta exigencia puede ceder ante circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, como son la necesidad de salvaguardar un bien constitucional merecedor de mayor protección. Así al enjuiciar las medidas adoptadas durante el estado de alarma, este Tribunal ha entendido que mayoritariamente aquéllas se han orientado a la preservación, defensa y restauración de la salud y, en última instancia de la vida, derecho fundamental esencial y troncal sin el cual los demás no tendrían existencia posible; bienes constitucionales en riesgo extremo para el conjunto de la ciudadanía –por lo que cabe entender que también para los parlamentarios y el personal al servicio del Congreso– y lesionado para un gran número de ciudadanos por la rápida y creciente expansión de la pandemia (por ejemplo, STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 8).

En este contexto brevemente descrito y sobradamente conocido, la decisión de la Mesa del Congreso de suspender los plazos de tramitación de las iniciativas se adoptó en beneficio de los propios diputados: en primer lugar, para salvaguardar su salud y sus vidas; y en segundo lugar, para preservar la actividad parlamentaria en tanto se iban adoptando otras medidas que contribuyeran a dotar de mayor seguridad al desempeño de las facultades propias de sus funciones representativas.

b) Afirman los recurrentes, y así lo estima la mayoría, que las decisiones de la Mesa del Congreso han vulnerado gravemente su derecho fundamental de participación política garantizado por el art. 23.2 CE. De acuerdo con nuestra reiterada y consolidada jurisprudencia, este *ius in officium* es definido como un derecho de configuración legal, «en el sentido que compete básicamente a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los parlamentarios, de modo que, una vez reconocidos y configurados aquellos derechos y facultades, se integran en su estatus representativo» (STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3). Ello no implica una remisión en blanco a la norma, pues su contenido esencial tendrá que ser respetado, en todo caso, conforme al art. 53 CE. En este sentido, nada cabe oponer a las afirmaciones de la mayoría sobre el deber constitucional que recae en el Congreso de los Diputados de asumir en exclusiva la función de control y exigencia de responsabilidad al Gobierno por su gestión política tanto en los tiempos de funcionamiento ordinario del sistema constitucional como en los tiempos excepcionales con mayor intensidad si cabe; función de control que, por otra parte, es consustancial a la forma de gobierno parlamentario. Por el mismo motivo, se ha de compartir que entre las facultades que integran el núcleo de la actividad representativa parlamentaria se encuentra el ejercicio por los diputados de la función legislativa y de control político de la acción del Gobierno (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3, y las allí citadas); labor de control que engloba, entre otras, la solicitud de información (STC 161/1988, FJ 7) o comparecencias (STC 90/2005, de 18 de abril, FJ 3), la formulación de interpelaciones (STC 225/1992, de 14 de diciembre) o preguntas (STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 4).

Igualmente, este Tribunal tiene declarado que el art. 23.2 CE no contempla un derecho fundamental de los parlamentarios al cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino un derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad. El *ius in officium* tutelado por dicho precepto no otorga, por lo tanto, relevancia constitucional a cualquier infracción del Reglamento parlamentario, sino únicamente a las lesiones que afecten a derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria (entre otras, SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 3; o 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 3). En relación con ello, nuestra doctrina ha establecido que la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal también obligan a otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un necesario y amplio margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer (por todas, la STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4).

Definido el marco del derecho fundamental cuya lesión se invoca y de acuerdo con nuestra jurisprudencia constitucional, los recurrentes deberían haber demostrado, de manera singularizada y no abstracta, que ha habido una relación causal entre las lesiones concretas que se denuncian y el acto u omisión impugnado, lo que, en mi opinión, no ha tenido lugar en la presente demanda de amparo. No es, pues, suficiente invocar una genérica e inconcreta denuncia de la vulneración de las facultades parlamentarias. Y no es sostenible eximir, como hace la sentencia de la que discrepamos, a los recurrentes de la carga de tener que acreditar qué concretas iniciativas parlamentarias registradas (solicitudes de comparecencia, interpelaciones, preguntas...) se han visto afectadas por la decisión de la Mesa de la Cámara Baja, y trasladar dicha carga a la propia Cámara. Esta ausencia de motivación por los recurrentes de la lesión de su derecho fundamental hubiera sido suficiente para rechazar el amparo solicitado.

c) En último lugar, es necesario examinar la decisión impugnada desde el canon de la proporcionalidad. El acuerdo de suspensión del cómputo de plazos adoptado por el órgano parlamentario es una medida adecuada, y por ello conforme con la Constitución, para la consecución del objetivo de preservar un bien jurídico prevalente –la vida y salud de los propios parlamentarios y del personal del Congreso–, y así lo reconoce la sentencia de la que discrepo.

Es, en mi opinión, una medida necesaria sin que pueda negársele ese carácter por la existencia de otras potenciales alternativas menos gravosas. La mayoría apunta de forma correcta a la posibilidad de utilizar las nuevas tecnologías, y la propia Cámara fue implementando, de forma progresiva, su uso: videoconferencia, voto telemático,

que se sumaron a otras dirigidas a minorar los riesgos para la salud derivados del contacto social. Lo que no parece razonable es exigir ni al Congreso, ni a ningún otro órgano constitucional, una transición inmediata de lo presencial a lo virtual.

Igualmente, se plantea por la mayoría la posibilidad de haber recurrido a la prórroga de plazos prevista en el art. 91.1 RC, en lugar de la suspensión, cuando materialmente los efectos son los mismos: evitar la caducidad de las iniciativas parlamentarias, preservando para el futuro el ejercicio del derecho, temporalmente suspendido. De acuerdo con nuestra jurisprudencia constitucional sobre las decisiones de las Cámaras en relación con los plazos de tramitaciones legislativas (sintetizada en la STC 143/2016, FJ 3), una suspensión temporal como la acordada por la Mesa del Congreso en circunstancias extraordinarias, no priva, a mi juicio, a la Cámara del ejercicio de su función legislativa, al incidir solo sobre su cronología, ni tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano. Además, una decisión como la adoptada evita, por su alcance general, un tratamiento desigual o discriminatorio al afectar por igual a todas las fuerzas políticas parlamentarias, y por su breve duración no altera, de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

Es evidente, por otra parte, que la suspensión del cómputo de los plazos, en unas circunstancias extraordinarias de extrema gravedad e imprevisibles como las vividas en el mes de marzo de 2020, supera un control de proporcionalidad en sentido estricto. A mi juicio, esta suspensión no supuso una interrupción del funcionamiento del Congreso proscrita por el art. 116.5 CE, pues la misma afectaba únicamente –y por un breve periodo de tiempo, del 19 de marzo al 13 de abril de 2020– a las iniciativas parlamentarias que se encontraban en tramitación en la Cámara con lo que no es posible afirmar, como hace la sentencia de la que discrepo, que «tal decisión conlleva en sí misma un desapoderamiento de la función más genuina que la Constitución ha conferido al Congreso de los Diputados como es la del control del Ejecutivo». La función de control al Gobierno, por exigencia del art. 116 CE, es, a mi juicio, la que debe ser salvaguardada con mayor intensidad durante la vigencia del estado de alarma, y esta función no decayó, ni sufrió interferencia grave, durante el breve periodo de suspensión de los plazos de tramitación, como así se acreditó en el proceso por la propia Cámara. Cuestión distinta es que otro tipo de actuaciones de control previas, ajenas al propio estado de alarma, pudieran quedar diferidas temporalmente en atención a las graves circunstancias acaecidas. Exigir al Congreso de los Diputados un funcionamiento a pleno rendimiento y propio de los tiempos ordinarios atendiendo a los más variados asuntos, en las concretas circunstancias del mes de marzo de 2020, con un estado de alarma recién declarado por segunda vez desde la vigencia de la Constitución de 1978, es, a mi entender improcedente.

Considero por tanto que el recurso de amparo debería haber sido desestimado al no haberse ocasionado lesión alguna al derecho fundamental de participación política de los recurrentes.

Y, en este sentido, emito mi voto particular.

Madrid, siete de octubre de dos mil veintiuno

VOTO PARTICULAR que formula la MAGISTRADA DOÑA MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2109-2020, al que se adhiere el MAGISTRADO DON JUAN ANTONIO XIOL RÍOS.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría reflejada en la sentencia, formulo el presente voto, dejando constancia de los fundamentos de mi posición discrepante con el fallo y con los razonamientos que sustentan el pronunciamiento desestimatorio del recurso de amparo núm. 2109-2020.

En el voto particular que emití respecto del fallo de la STC 148/2021, de 14 de julio, puse de manifiesto mis diferencias respecto de la aproximación, análisis y conclusiones alcanzadas por mis compañeros. La naturaleza inédita que ha supuesto la pandemia de la Covid, tanto para nuestra sociedad como para nuestro ordenamiento jurídico, exige una reflexión sobre las circunstancias en las que, en ocasiones, se deben interpretar las normas jurídicas. Ningún país ni sus respectivos sistemas jurídico-institucionales contaban con los instrumentos precisos para hacer frente a la situación que la pandemia mundial sigue hoy planteando. Y, en ese sentido, ha de tenerse en cuenta que el relato fáctico que sustenta el amparo resuelto en esta sentencia se refiere a hechos y decisiones tomadas durante las primeras semanas de la llegada masiva de la Covid a España, donde, como sabemos, su virulencia fue, todavía por motivos que se desconocen, mucho más fuerte que en otros países de nuestro entorno. Las decisiones tomadas, vistas en perspectiva y después de haber convivido con el virus durante más de año y medio, deben ser analizadas con cierto sosiego y experiencia jurídica, dado que nuestra función en un recurso de amparo es determinar si en aquellas circunstancias de absoluta excepcionalidad, los actos impugnados fueron conformes con el marco constitucional existente. Tras 18 meses de experiencia frente a una situación a la que ninguna institución del Estado había tenido que hacer frente antes y en el contexto de crisis sanitaria de aquellas

semanas, causada por un virus desconocido, las medidas adoptadas difícilmente podían ser otras, tanto en sus tiempos como en su contenido y alcance, sin posibilidades inmediatas de valorar su impacto.

1. Objeto del recurso. Las funciones de las Cámaras y el derecho al ius in officium de los recurrentes.

Como acertadamente expresa la sentencia en su FJ 5, las funciones del Congreso y también su función de control no deben cesar durante la vigencia de cualquiera de los estados excepcionales. Por ello, una vez declarados estos, la limitación de la función de control que conforma el ius in officium debe ser la mínima imprescindible, en caso de darse, para que se pueda seguir desarrollando la función parlamentaria de control y de exigencia de responsabilidad política. La jurisprudencia constante de este Tribunal, como venimos reiterando, sostiene que "la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 CE un genérico derecho fundamental al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno [entre otras, SSTC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 c), y 69/2021, FFJ 4 y 5 C c)]" (STC 137/2021, de 29 de junio, FJ 4). Es decir, la función de control es parte inherente al ejercicio del ius in officium.

Ahora bien, también es constante la doctrina que sostiene que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes [entre otras, STC 47/2018, FJ 3 b)]" (STC 96/2019, de 15 de julio, FJ 3).

Así, nuestro cometido en el presente recurso de amparo era analizar si la resolución recurrida afectaba esencialmente a esa función de control, y, por tanto, menoscaba el derecho de participación política de los parlamentarios, teniendo en cuenta el contexto que se estaba viviendo en el momento en que se adopta la decisión impugnada, el tiempo de duración de la medida en cuestión, y las limitaciones preexistentes derivadas de la propia declaración del estado de alarma y de la necesidad de preservar la salud y la vida de la ciudadanía, incluidos los Diputados y Diputadas del Congreso.

2. La relevancia del contexto de crisis sanitaria.

No debe olvidarse, que la Mesa del Congreso acordó suspender con carácter general los plazos reglamentarios y administrativos y los de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso el 19 de marzo de 2020, esto es, 5 días después de que por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se decretara el primer estado de alarma que suponía, entre otras cosas, el confinamiento domiciliario, así como la paralización de una parte importante de la movilidad y de la actividad. Como explica la Mesa de la Cámara en su respuesta a la petición de reconsideración de los hoy recurrentes en amparo, desde que se tuvo conocimiento de la crisis sanitaria, dicho órgano, en el ejercicio de sus competencias, había ido adoptando una serie de medidas para hacer compatible la labor de la Cámara con las exigencias que los acontecimientos iban fijando y respetando las recomendaciones de las autoridades sanitarias. A este respecto debe recordarse que, de hecho, el Congreso fue unas de las primeras instituciones que se vio afectada por los efectos del coronavirus, pues un diputado dio positivo y hubo que poner en cuarentena a todos los integrantes de su grupo parlamentario y observar la evolución de otros diputados y diputadas que hubieran entrado en contacto con aquel.

3. El acuerdo y las medidas.

El acuerdo establecía "suspender desde el día 19 de marzo el cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión".

Es cierto que, como señalan los recurrentes y acepta la mayoría del Tribunal, el Acuerdo no definía un plazo de finalización de la suspensión y que dejaba en manos de la Mesa la decisión de cuándo y cómo levantar dicha medida. Ahora bien, no parece que este Tribunal pueda obviar el contexto descrito, inédito, excepcional y de absoluta incertidumbre sobre el desarrollo del virus, a la hora de interpretar el alcance temporal de la medida: la mejora de la situación y, en su caso, el cambio del marco jurídico sentado por el Decreto de Alarma. Todo ello bajo el criterio del órgano director de la Cámara, la Mesa del Congreso y su Presidencia. Otra cosa supone negar a dichos órganos las potestades que les reconocen la Constitución y el Reglamento de la Cámara.

Debe señalarse que la incertidumbre venía también dada porque las Cámaras y las funciones que tienen atribuidas (como la de otros órganos constitucionales -este Tribunal entre ellos- y otras instituciones) no están pensadas para ser desarrolladas de forma virtual u on-line, sino que, más bien, se trata de instituciones con un alto grado de presencialidad. Fueron días de probar, pensar e improvisar, en muchos casos, métodos de trabajo que permitieran seguir desarrollando las actividades esenciales de cada institución, también de forma no presencial.

Este Tribunal no puede abstraerse de una realidad por la que también se vio afectado y a la que, como el resto de órganos e instituciones, se fue adaptando.

Dicho esto, la sentencia aprobada por la mayoría entra, como hiciera en la STC 148/2021, en unas disquisiciones conceptuales sobre el significado de la suspensión acordada que, a mi modo de ver, poco tienen que ver con la función jurisdiccional de tutela de los derechos fundamentales que debemos ofrecer en la resolución de un recurso de amparo. Aquellas llevan a la mayoría a rechazar, ab initio, en el FJ 5. B), que puede aplicarse el principio de proporcionalidad a la medida de suspensión porque, afirman, no estamos ante una restricción del derecho fundamental, sino ante la imposibilidad de todo su ejercicio.

En este sentido, y siguiendo el posicionamiento que ya defendí en la citada STC 148/2021, deberíamos habernos situado en la realidad de aquellos días y analizar la proporcionalidad de la medida adoptada por la Mesa del Congreso. La Mesa tomó las medidas que, de acuerdo con el marco jurídico existente, fijado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del estado de alarma, le permitían sus parámetros normativos de actuación, básicamente la Constitución y el Reglamento de la Cámara. En contra de la opinión mayoritaria del Pleno, considero que deberían haberse aceptado las explicaciones ofrecidas por la Mesa del Congreso en su acuerdo de 21 de abril de 2020, en que se daba respuesta a la petición de reconsideración de los hoy recurrentes, aceptando la premisa de que la suspensión era una “medida excepcional, coherente y conectada con el resto de las adoptadas por los órganos competentes de la Cámara, justificada en la necesidad de hacer frente a una crisis sanitaria sin precedentes”, en el marco de las limitaciones a la libertad de circulación de las personas desde el 14 de marzo, y el confinamiento total de la población entre el 30 de marzo y el 9 de abril, y, ante todo, acotada temporalmente. Debe destacarse, igualmente, que la Mesa pone de manifiesto que la suspensión estaba pensada para que durara “únicamente el tiempo estrictamente necesario para garantizar la efectividad de las medidas de confinamiento y la seguridad y la salud del personal que presta servicios en la Cámara y de los diputados”. Esta magistrada no encuentra motivos para poder poner en duda estas afirmaciones, sobre todo porque, como se mostrará a continuación, la medida adoptada supera el principio de proporcionalidad exigible a toda restricción de los derechos fundamentales y, en particular, a toda medida limitativa del ius in officium de los parlamentarios.

4. Aplicación del canon constitucional de proporcionalidad.

El canon de proporcionalidad fue aplicado por la Sala Primera del Tribunal Constitucional en el ATC 40/2020, de 30 de abril, FJ 4. Su aplicación fue defendida y desarrollada por la letrada del Congreso de los Diputados y el Ministerio Fiscal en sus alegaciones al presente amparo. Ambas representaciones, adecuadamente en mi opinión, tomaban como elementos de valoración, de una parte, el interés general de preservar la salud de los diputados y del personal del Congreso de los Diputados, como consecuencia de la situación de pandemia sufrida en las fechas en que fue acordada la suspensión, y, de otro lado, el derecho de participación política, en el específico aspecto de la función de control y exigencia de responsabilidad política del Gobierno.

Así, tal y como mantuvimos en el ATC 40/2020, en el supuesto que nos ocupa, la limitación del ejercicio del derecho a la participación política tiene una finalidad que no sólo ha de reputarse como legítima, sino que además tiene cobertura constitucional bastante en los arts. 15 CE (garantía de la integridad física de las personas) y 43 CE (protección de la salud), ambos tan intensamente conectados que es difícil imaginarlos por separado, máxime en circunstancias pandémicas. Ya he hecho referencia a la justificación ofrecida por la Mesa: “la necesidad de hacer frente a una crisis sanitaria sin precedentes”.

La idoneidad concurría porque existía una finalidad constitucionalmente legítima para adoptar las medidas restrictivas, en este caso, la preservación de la salud de todo el personal del Congreso, más teniendo en cuenta que ya se habían padecido los efectos de un foco de contagio. Así, la medida de suspensión adoptada era apta para la consecución del fin de preservar la salud colectiva de diputados y personal del Congreso de los Diputados, porque la suspensión del cómputo de plazos parlamentarios y la paralización temporal de la tramitación de cualesquiera iniciativas parlamentarias llevaba consigo una liberación de la labor de los diputados, que no verían correr los plazos reglamentarios para la propuesta o gestión de sus iniciativas, así como, también, una flexibilización de la actividad laboral del personal del Congreso de los Diputados, con reducción de sus horarios y turnos de trabajo.

Por último, más allá de que la medida fuera idónea, y estuviera justificada, debe concluirse que tampoco se produjo un menoscabo notable del núcleo fundamental de la función de control parlamentario de la Cámara, por más que durante unas pocas semanas no fuera posible convocar los Plenos de Control al Ejecutivo, de modo que no puede entenderse desproporcionadamente limitado el ejercicio del ius in officium de los diputados recurrentes en amparo. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que existió actividad parlamentaria durante el período de vigencia del acuerdo de suspensión (del 19 de marzo al 13 de abril de 2020), tal y como ejemplifican la celebración de diversas actividades. Por ejemplo, la Mesa celebró, durante la vigencia del Acuerdo de suspensión, dos sesiones de trabajo en los días 30 de marzo y 7 de abril de 2020, en las que procedió a realizar calificaciones de iniciativas parlamentarias de los diferentes grupos (preguntas para respuesta oral en Comisión, para respuesta escrita, solicitudes de informe al Gobierno y de comparecencia de miembros del Gobierno), a la vez que el Gobierno también contestó a las solicitudes del Congreso (respuestas escritas y contestaciones a solicitudes de informes). Asimismo,

se destaca en las actuaciones que la Junta de Portavoces celebró sesiones los días 18 de marzo y 7 de abril de 2020; que, también, hubo sesiones plenarias los días 18 y 25 de marzo y 9 de abril de 2020 y que la Comisión de Sanidad y Consumo se reunió los días 26 de marzo y 2 de abril de 2020, reuniones en las que se abordaron cuestiones relacionadas con la situación de crisis sanitaria causada por la pandemia por coronavirus, que había motivado la declaración del estado de alarma. Adicionalmente, puede constatarse, con la lectura de los diarios de sesiones, que la actividad de calificación de la Mesa de la Cámara no sufrió un retraso superior a los veinte días, de modo que no puede entenderse que concurriera una demora inaceptable del conjunto de la actividad parlamentaria en los términos esgrimidos por los recurrentes.

A este respecto, como argumento adicional, ha de ponerse de manifiesto que los recurrentes no han acreditado en qué medida la falta de convocatoria de las sesiones plenarias de control del Ejecutivo haya podido afectar, de modo singular y concreto, al ejercicio de su ius in officium pues, más allá de la mera referencia genérica a la queja de haberles sido vulnerado su derecho por la infracción de los arts. 66.2 y 116, apartados 5 y 6 CE y de haber denunciado que, durante la suspensión, registraron unas 1.600 iniciativas en el Congreso, no han especificado a qué se referían aquellas, no han detallado, en relación con alguna o algunas de las mismas, a qué actuaciones del Gobierno se referían en el ejercicio de su función de control, que no admitieran demora. Según la opinión mayoritaria de mis colegas, expresada en el FJ 5 B. d. ii), este Tribunal no puede entrar a valorar el contenido y alcance de las iniciativas presentadas por Vox durante el periodo de suspensión, pero sí era obligación, en cambio, que la Cámara acreditara que habían recibido la tramitación requerida. Debo decir que teniendo que cuenta que se valora si se ha producido la vulneración del ius in officium de los recurrentes, una valoración formal, a peso -si se me permite- de la supuesta desatención sufrida por los recurrentes no supera los estándares de escrutinio propios de este Tribunal. Como dije más arriba, no toda afectación del ius in officium supone una vulneración del derecho y, para determinar si esta se ha producido, debe llevarse a cabo un análisis concreto de las circunstancias y ponderar la perentoriedad de las iniciativas cursadas por los recurrentes.

Tampoco cabe apreciar como desproporcionada la duración total de la suspensión de los plazos que fue retomada con normalidad

En definitiva, durante la suspensión fue posible desarrollar una actividad de control parlamentario de la acción de Gobierno, independientemente de que hubiera otros muchos aspectos de la actividad parlamentaria que se vieran afectados, como no podía ser de otro modo, por las resoluciones objeto de este recurso de amparo. La actividad, teniendo en cuenta las restricciones de movilidad existentes con carácter general, no podía seguir desempeñándose normalmente como venía siendo habitual, y las medidas adoptadas tenían por finalidad trasladar al funcionamiento de la Cámara las modificaciones funcionales imprescindibles para asegurar la reducción de los contactos personales y de la afluencia de personal a las instalaciones del Congreso de los Diputados. Finalidad esta estrechamente conectada con la necesidad de garantizar el derecho a la salud y a la integridad física de los trabajadores de la institución, así como de los Diputados y las Diputadas.

Por consiguiente, a la vista de los argumentos expuestos, no habiéndose constatado la vulneración del art. 23.2 CE, la pretensión de amparo debió ser desestimada.

5. La mayoría del Pleno desarrolla un método ajeno a nuestra forma habitual de proceder, que se inicia en el FJ 4, en el que más que entrar en el análisis del fondo del asunto a partir de la alegación hecha por la parte, examinando nuestra jurisprudencia y aplicándola al caso, el Tribunal dedica sus esfuerzos a rebatir los argumentos expuestos por la letrada del Congreso y el Ministerio Fiscal en sus alegaciones. En ocasiones, la sentencia parece alejarse de la argumentación jurídica que se espera de un Tribunal que debe resolver sobre el fondo de un conflicto. En el citado FJ 4 se indican, incluso, los argumentos que se consideran excluidos, esto es, inválidos para defender la medida de suspensión adoptada por el Congreso. Y a partir de ahí, el esquema argumental que guía al Tribunal para construir la fundamentación de la sentencia estimatoria es la de ir rebatiendo y rechazando los argumentos expuestos por las partes en el proceso.

6. No debe olvidarse de que el Tribunal Constitucional tiene una importante función nomofiláctica, o de objetivación del derecho más allá de las concretas situaciones en que se desenvuelve cada caso y también una función propedéutica en el sentido de mostrar a la sociedad en sus resoluciones qué tipo de razonamientos y valores son los que permite el texto constitucional y cómo se debe adecuar a la realidad y circunstancias concretas del momento.

En este sentido, puede producir cierta extrañeza que ante una situación extrema como la vivida en los primeros meses de la pandemia, la inevitable puesta en peligro de la población al no poder evitarse la vía de contagio y en ausencia de la vacunación que luego se alcanzaría, la relación entre el derecho a la vida y la posdatación de algunas actividades por importantes que fueran, lleve a la mayoría a estimar una lesión del derecho al ejercicio de una función representativa de los recurrentes, tan condicionada por el riesgo de muerte.

Hubiera sido necesaria una mayor clarificación en este razonamiento para que la sociedad pudiera entender qué perentoriedad justificaba esta exigencia y, desde luego, por qué razón es predicable del Congreso, y no de los

Tribunales de Justicia o del propio Tribunal Constitucional, instituciones en las que suspendieron los plazos jurisdiccionales, ante la misma peligrosidad del contagio.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a cinco de octubre de dos mil veintiuno.