

## **AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**DON ANTONIO ORTEGA FUENTES**, Procurador de los Tribunales y de la Sra. Diputada del Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso D<sup>a</sup>. Macarena Olona Choclán,  
**DICE:**

Que, con arreglo a los artículos 53.2 de la Constitución Española (CE) y 41, 42, 46.1 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (**LOT**C), mediante este escrito interpone **RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL** contra el artículo 2 de la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; y contra el correlativo artículo 2 del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Como *documento 1* se aporta el poder, como *documento 2* la justificación de que la recurrente tiene la condición de Diputada y como *documento 3* la Resolución y el Real Decreto impugnados.

El presente recurso se fundamenta en los siguientes

### **HECHOS**

**Primero-** El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (en lo sucesivo, “RD 926/2020”) fue publicado en el BOE núm. 282, de 25 de octubre.

**Segundo-** Por Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, publicada en el BOE número 291, de 4 de noviembre de 2020 (en adelante “Resolución de prórroga” o “Resolución 29/10/2020”) se prorroga el estado de alarma “*hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021*” (artículo 2) y se modifican determinados preceptos del RD 926/2020.

A través del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, se recogen las disposiciones autorizadas por la anterior Resolución del Congreso. Este Real Decreto (en adelante, “RD 956/2020”) se publicó en el BOE, número 291, de 4 de noviembre de 2020.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **(A) PROCESALES**

**Primero-. Jurisdicción y competencia.** Corresponde la jurisdicción y competencia para conocer del presente recurso de amparo al Tribunal Constitucional, por lo general en Sala o Sección, según resulta de los arts. 53.2 y 161.1.b) CE y 2.1.b), 8.3, 11.1 y 48 LOTC.

**Segundo-. Legitimación activa.** Está legitimada la recurrente como *persona directamente afectada* por la Resolución 29/10/2020 del Congreso de los Diputados y el art. 2 RD 956/2020 [art. 46.1.a) LOTC] y por ostentar un evidente “interés legítimo” [art. 162.1.b) CE]. Resulta directamente afectada, dado que a través de la prórroga del estado de alarma de 6 meses se ve privada del núcleo de su derecho de participación, al no poder ejercitar efectivamente el control del Ejecutivo; y ostenta el interés legítimo de reivindicar el pleno respeto al núcleo de su *ius in officium*.

### **Tercero-. Cumplimiento de los requisitos del art. 42 LOTC**

1. La presente demanda satisface los requisitos del art. 42 LOTC, precepto en el que debe encuadrarse y que establece que "*las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes*".
2. Contra la Resolución de 29/10/2020 no cabía recurso alguno de acuerdo con las normas internas de la Cámara, por lo que era firme de acuerdo con tales normas.

**Cuarto-. Demanda en tiempo y forma.** Se presenta esta demanda dentro del plazo de tres meses del art. 42 LOTC.

La presente demanda ha sido redactada como exige el art. 49.1 LOTC (incluida la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso) y con ella se presentan los documentos preceptivos y copias (art. 49, apartados 2 y 3, LOTC).

#### **A) CONSTITUCIONALES**

Para cumplir lo dispuesto en el art. 49.1 LOTC, se alega como **precepto constitucional infringido el artículo 23 CE**.

Como es sabido, tras la reforma introducida en la LOTC por la LO 6/2007, para la admisibilidad de un recurso de amparo no basta con la existencia de una vulneración de un derecho fundamental susceptible de amparo; sino que además es necesario que el recurso revista "*especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales*" (art. 50.1 b) LOTC) y esa especial trascendencia se "justificará" en la demanda de amparo (art. 49.1 LOTC).

**En las siguientes alegaciones acreditaremos la existencia de una efectiva vulneración del derecho fundamental invocado (B.1) y, en una última alegación, justificaremos la especial trascendencia que reviste este recurso de amparo (B.2), que lo hace digno de un pronunciamiento sobre el fondo por el Tribunal al que tengo el honor de dirigirme.**

### **B.1) MOTIVOS DE AMPARO**

#### **Primero-. Procedencia y necesidad de este recurso de amparo**

##### **A) Necesidad**

3. La diputada firmante de esta demanda es consciente de la grave situación creada por la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2 y de la necesidad de adoptar medidas que contribuyan a preservar la salud y seguridad de los ciudadanos.
4. Sin embargo, resulta absolutamente obligado el planteamiento de este recurso, en el convencimiento de que, a la excepcionalidad de la situación, sólo puede hacerse frente dentro de los mecanismos constitucionales y no al margen de los mismos. Únicamente reafirmando la primacía de la Constitución, como manifestación originaria de la soberanía nacional, saldrá nuestra democracia fortalecida de esta crisis. Aceptar que la gravedad de la crisis puede permitir una derogación -siquiera transitoria- de nuestro Texto Constitucional supondría una inadmisibles degradación democrática que la diputada firmante de este recurso no está dispuesta a tolerar.
5. En nuestra Constitución, la declaración de alguno de los estados del artículo 116 CE y de la LO 4/1981 requiere de la concurrencia de los presupuestos previstos en el bloque de constitucionalidad y permitirá, en función del estado declarado, la adopción de distintas medidas, siempre que sean “*estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad*” (artículo 1.2 LO 4/1981).
6. Parece difícilmente discutible la concurrencia en el caso que nos ocupa del presupuesto que permite la declaración del estado de alarma, en cuanto procede aquél en tanto se produzca una alteración “*grave de la normalidad*” como consecuencia de “*crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves*” [artículo 4 b) LO 4/1981]. Y, ciertamente, la crisis ocasionada por la propagación del SARS-CoV-2 habilita para la declaración del estado de alarma.

7. No obstante, como ha quedado dicho, no cabe ninguna duda de que las medidas de protección deben adoptarse dentro de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad y no con una manifiesta vulneración de la Norma Suprema, como es el caso. Recordemos a estos efectos que los poderes públicos no sólo tienen “*un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución*” (deber que se impone a todo ciudadano), sino que además tienen “*un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución*” (STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3). De este modo, el carácter normativo de nuestra Constitución y su primacía ha sido resaltada por nuestro Tribunal, señalando que “*el carácter de norma suprema de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9) y que resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE) imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas... que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales*” (STC 76/1988, de 26 de abril).
8. En definitiva, es innegable que, por muy grave que sea la situación a que deba hacerse frente, la misma debe siempre abordarse dentro de la Constitución y conforme a la misma y no con una clara vulneración de su supremacía y de los más elementales derechos fundamentales de los ciudadanos.

**B) Procedencia de este recurso de amparo, a pesar de la doctrina sentada en el ATC 7/2012, de 13 de enero**

9. La diputada recurrente conoce la jurisprudencia sentada en el ATC 7/2012 y en la STC 83/2016, de 28 de abril, sobre la fuerza de ley que se atribuye a los decretos de los estados de alarma del artículo 116 CE y a los acuerdos de prórroga adoptados por el Congreso; y, por supuesto, respeta la decisión de sus compañeros de Grupo Parlamentario de interponer el necesario recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 926/2020, 25 de octubre, por el que se impuso el estado de alarma y contra la Resolución de 29/10/2020 que aquí se impugna.
10. Sin embargo, la diputada firmante se halla ante el deber constitucional y moral de recurrir la manifiestamente inconstitucional prórroga de 6 meses, autorizada al Gobierno por la Resolución de 29/10/2020, por los motivos que a continuación se

exponen y que entiende justifican la admisibilidad y procedencia de la presente demanda de amparo:

- i. No es ni mucho menos pacífica la fuerza o rango de ley que el ATC 7/2012 atribuyó a la decisión del Congreso de autorizar la prórroga del estado de alarma. Como es sabido, a dicho Auto tres Magistrados firmaron un fundado voto particular. En tal voto se realiza un razonamiento indiscutible, a saber:
  - a. Siendo la Constitución la *fuerza de fuentes*, única y exclusivamente a la *Norma Normarum* le es dable atribuir a concretas normas el privilegio formal y material de la fuerza de ley. Y lo cierto es que la Constitución cumple con esa función de disciplinar el sistema de fuentes, atribuyendo explícitamente el rango de ley a normas que, sin proceder formalmente del Parlamento, ostentan ese carácter (artículos 82.1 o 86 CE).
  - b. Sin embargo, la Constitución, pudiendo haberlo hecho en el artículo 116 CE, no atribuye fuerza de ley a ninguna de las normas, disposiciones o actos que se dicten en esos estados de emergencia constitucional. Y esta, sin duda, es una decisión consciente de la Norma Suprema que ha pretendido otorgar a la ciudadanía, titular de la soberanía nacional, una capacidad reactiva frente a las disposiciones y actos de emergencia que no tendría de ostentar el rango legal que le atribuyó el ATC 7/2012.
  - c. Por supuesto, no es esta una cuestión ni mucho menos baladí, dado que, en tales estados excepcionales, el Ejecutivo se encuentra investido de potestades extraordinarias con una enorme potencialidad intrusiva en la vida y en los derechos fundamentales de la ciudadanía. El rango de ley que en aquel Auto 7/2012 y en aquella STC 83/2016 se atribuyó a las disposiciones y actos en estados de emergencia ha privado a la ciudadanía de una defensa real y efectiva frente a las intromisiones que en sus derechos puedan producirse.
  - d. Por ello, y dado que la Constitución no otorga expresamente fuerza de ley a la Resolución de prórroga del estado de alarma, esta diputada entiende que debe revisarse la jurisprudencia constitucional en el sentido expuesto en el voto particular al ATC 7/2012.

- ii. Pero es que, además, si formalmente la Resolución de prórroga carece de rango legal, por falta de atribución de tal carácter por la Fuente de Fuentes, materialmente tampoco tiene los caracteres propios de esa categoría normativa, singularmente, su artículo 2 contra el que se dirige esta demanda de amparo. Nótese que en tal precepto nada se establece sobre el régimen jurídico de la alarma, sino que se limita a su prórroga por el inconstitucional plazo de 6 meses.
- iii. Y esa insólita prórroga obliga a esta diputada a reaccionar a través de esta demanda de amparo contra lo que supone una verdadera privación de su derecho fundamental de participación reconocido en el artículo 23 CE.
- iv. La diputada recurrente, en efecto, tiene derecho a ejercer un efectivo control del Ejecutivo, función constitucional que tiene una enorme relevancia en cualquier tiempo, como ha declarado el Tribunal Constitucional, pero que adquiere una singular trascendencia precisamente en los estados de excepción previstos en el artículo 116 CE. La mayoría que apoya al Gobierno ha sometido al Congreso a la voluntad de aquel. Y siendo esto grave, no lo es tanto como que se haya privado a la ciudadanía de su derecho de participación indirecta a través de sus representantes electos. En este sentido, a través de la presente demanda de amparo la diputada firmante no sólo se ve obligado a reaccionar en defensa de la tutela de su derecho de participación política, sino singularmente del derecho fundamental de participación de los ciudadanos que le otorgaron su confianza en ejercicio del sufragio activo.
- v. Y, tratándose la Resolución de prórroga de un acto Parlamentario, no existe otra vía de defensa de los derechos de un parlamentario singular (que no pueda sumar a otros 49 diputados para alcanzar el número necesario para interponer el recurso de inconstitucionalidad) para la tutela de su derecho de participación consagrado en el artículo 23 CE. En efecto, tratándose aquella Resolución de una decisión de las llamadas **autoaplicativas** no exige de otros actos o acuerdos parlamentarios para producir sus efectos en la esfera jurídica de la diputada recurrente, por lo que esta no tiene otra ocasión para impugnar la lesión de su derecho fundamental que acudir a esta demanda de amparo.

- vi. Nótese que la legitimación del recurso de inconstitucionalidad exige al menos 50 diputados. Sin embargo, los derechos fundamentales del artículo 23 CE protegen el ejercicio del derecho de participación de cada diputado. La Resolución de prórroga es una decisión parlamentaria, excluida de la jurisdicción ordinaria y sometida exclusivamente a la del TC. Además, es de aplicación inmediata, interfiriendo directamente en el derecho fundamental de los representantes y representados. Por tanto, de mantenerse rígidamente la doctrina de la fuerza de ley del acuerdo parlamentario de prórroga, llegaríamos a la insostenible conclusión, desde un punto de vista constitucional, de que aquellos diputados que no puedan sumar los 50 requeridos para el recurso de inconstitucionalidad se verán inexorablemente privados de su derecho fundamental de participación, sin ninguna capacidad de reaccionar jurídicamente frente a tal vulneración. Y esta conclusión es a todas luces inadmisibles desde cualquier perspectiva de la eficacia de los derechos fundamentales previstos en la Constitución.
- vii. Hemos de recordar aquí la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en relación con la vulneración de la tutela judicial efectiva que producen las leyes autoaplicativas. En este sentido, la STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 6, incluye entre esa modalidad de *“leyes autoaplicativas”* *“aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación. A diferencia de las leyes no autoaplicativas que requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación que permite al titular de derechos e intereses legítimos acceder a la jurisdicción contencioso administrativa en su defensa, en este tipo de leyes dichos interesados sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional”*. Concluyendo el Tribunal que *“el art. 24.1 CE exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable”*. Por tanto, las leyes autoaplicativas impiden *“un control de la misma intensidad que el que correspondería realizar a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa”*, por lo que vulneran el artículo 24 CE, debiendo declararse *“la inconstitucionalidad de la reserva de ley formal”* (FJ 7).

- viii. Pues bien, como ha quedado expuesto, éste es precisamente el caso en el que nos hallamos. El artículo 2 de la Resolución de prórroga autoriza al Ejecutivo para permanecer en estado de alarma durante 6 meses, privando a los parlamentarios del control constitucional que les corresponde sobre la concurrencia de los presupuestos y la procedencia de mantener las medidas. Y esa Resolución, incidiendo directamente en una manifestación esencial del derecho de participación, como es la función de control, no requiere de acto alguno de aplicación que sea susceptible de impugnación autónoma y permita la tutela del derecho de participación restringido (por lo que, en nuestro caso, ni siquiera cabría solicitar en un proceso *a quo* el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad). De este modo, la directa vulneración del artículo 23 CE resulta absolutamente irreparable. Y esta es una conclusión inaceptable desde la perspectiva del artículo 23 y del artículo 24 CE; por lo que la única solución constitucionalmente admisible es la privación del rango formal de ley a la Resolución de prórroga, como así resolvió la STC 129/2013.
- ix. Tanto el Tribunal Constitucional como el TEDH han señalado con reiteración que los respectivos textos de garantías de derechos no contemplan derechos ilusorios, sino reales y efectivos. Pues bien, como venimos razonando, de aceptarse firmemente la fuerza de ley de la autorización de prórroga -a pesar de que la misma no resulta explicitada en la Fuente de Fuentes- habremos de convenir que el derecho de participación política de la diputada firmante (y de la ciudadanía que le otorgó su confianza) serán absolutamente ilusorias y carecerán de protección efectiva durante la inconstitucional prórroga de 6 meses de un estado de excepcionalidad constitucional. Y esta conclusión resultaría no sólo contradictoria con el artículo 23 CE sino con el 24 CE que impone la efectiva tutela judicial de los derechos e intereses legítimos.
- x. Por último, debe justificarse la extensión de este recurso de amparo al artículo 2 del RD 956/2020. Ciertamente, este se presenta como una disposición del Gobierno, en principio excluida del ámbito del artículo 42 LOTC. Sin embargo, lo cierto es que el artículo 2 RD 956/2020 es pura ejecución de la autorización concedida por el Congreso a través de la Resolución de prórroga; por lo que constituye la simple expresión formal de la voluntad manifestada por el Congreso

a través de la autorización otorgada en la Resolución de 29/10/2020. En definitiva, el artículo 2 RD 956/2020 no expresa voluntad alguna material del Gobierno, sino que simplemente recoge el acuerdo de voluntad del Congreso; por lo que materialmente es mera expresión de la declaración de voluntad de la Cámara Baja. Por lo tanto, el artículo 2 RD 956/2020, aunque adopte la forma de real decreto, materialmente es manifestación de una decisión totalmente imputable al Congreso de los Diputados por lo que resulta impugnabile a través de la vía del artículo 42 LOTC. De otro modo, se estaría privando de eficacia a esta demanda de amparo, en cuanto, de estimarse (o de aceptarse la suspensión solicitada mediante otrosí) seguiría, sin embargo, vigente (y eficaz) el artículo 2 RD 956/2020, cuando éste es simple expresión formal de la voluntad tomada por el Congreso.

Por todo ello, nos parece evidente la posibilidad de impugnar a través de este recurso de amparo también el correlativo artículo 2 RD 956/2020.

11. Por estas razones, la diputada recurrente se halla ante la obligación constitucional y moral de interponer este recurso en defensa de su derecho de participación política y, aún más importante, en garantía de la plena eficacia del derecho de participación indirecta de la ciudadanía a través de sus representantes.

**Segundo-. Inconstitucionalidad del artículo 2 de la Resolución de prórroga y del artículo 2 del RD 956/2020 por vulnerar el derecho fundamental del art. 23 CE**

12. El Preámbulo del RD 926/2020 (apartado III) anunciaba que *“resulta por ello preciso ofrecer una respuesta inmediata, ajustada y proporcional, en un marco de cogobernanza, que permita afrontar la gravedad de la situación con las máximas garantías constitucionales durante un periodo que necesariamente deberá ser superior al plazo de quince días establecido para la vigencia de este real decreto, por lo que resultará imprescindible prorrogar esta norma por un periodo estimado de seis meses. El real decreto establece, para estos supuestos de prórroga, que el Ministro de Sanidad comparecerá quincenalmente ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas”*.

13. En este sentido, el artículo 2 de la Resolución 29/10/2020 y el artículo 2 del RD 956/2020 disponen que *“la prórroga se extenderá desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021”*.
14. Es decir, se establece una exorbitante prórroga de 6 meses del estado de alarma durante los cuales, en la redacción inicial del RD de alarma, el único control del Congreso de los Diputados era la comparecencia quincenal del Ministro de Sanidad *“ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas previstas en este real decreto”* (artículo 14 RD 926/2020).
15. Debió parecerle al Gobierno y a sus apoyos parlamentarios que la comparecencia quincenal era excesiva carga, por lo que el artículo 4 de la Resolución de prórroga (y la disposición final primera. Tres RD 956/2020) da nueva redacción al artículo 14 del RD 926/2020, que pasa a establecer:

*“El Presidente del Gobierno solicitará su comparecencia ante el Pleno del Congreso de los Diputados, **cada dos meses, para dar cuenta de los datos y gestiones del Gobierno de España** en relación a la aplicación del Estado de Alarma.*

*El Ministro de Sanidad solicitará su comparecencia ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados, con **periodicidad mensual**, para dar cuenta de los **datos y gestiones correspondientes a su departamento** en relación a la aplicación del Estado de Alarma.*

*Asimismo, trascurridos cuatro meses de vigencia de esta prórroga, la conferencia de presidentes autonómicos podrá formular al Gobierno una propuesta de levantamiento del Estado de Alarma, previo acuerdo favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales y económicos”*.

16. Es decir, las comparecencias quincenales del Ministro de Sanidad ante la correspondiente Comisión parlamentaria se convierten en comparecencias mensuales y el Presidente del Gobierno tiene a bien comparecer bimensualmente ante el Pleno del Congreso, lo que supondría informar tan sólo tres veces durante una prórroga de seis meses. Pero además de aparecer limitadas temporalmente las comparecencias, lo aparecen materialmente, dado que el Presidente sólo se entiende obligado a dar cuenta

de “*los datos y gestiones del Gobierno de España*” (y no, por tanto, de la evolución en las Comunidades y Ciudades autónomas a las que, sin embargo, el propio Gobierno designa “*autoridades competentes delegadas*”) y el Ministro de Sanidad únicamente a “*dar cuenta de los datos y gestiones correspondientes a su departamento*”.

17. Tanto la duración de la prórroga como el régimen de control por parte del Congreso resultan manifiestamente inconstitucionales y una burla a nuestro sistema de garantías.
18. En relación con la **duración de la prórroga**, ciertamente el artículo 116.2 CE únicamente prescribe que “*el estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración*”. Nada añade el artículo 6.2 de la LO 4/1981 sobre la concreta duración de la prórroga.
19. Obviamente, esto no supone que la Constitución y la LO 4/1981 permita cualquier duración de la prórroga del estado de alarma. En este sentido, el propio Presidente del Gobierno, hace pocos meses y con ocasión de las prórrogas del estado de alarma de la primera oleada del coronavirus, manifestó lo siguiente:  
  
“*Lógicamente las medidas van a durar más que 15 días. ¿Por qué no solicitamos más? Porque estaríamos sentando un precedente. La Constitución en su artículo 116 habla de prórrogas de 15 días y es muy importante rendir cuentas ante el Congreso de los Diputados*”<sup>1</sup>.
20. Como el propio Presidente, los intérpretes del artículo 116.2 CE habían entendido que cada una de las prórrogas autorizadas por el Congreso tampoco podía exceder del límite máximo de los 15 días del plazo inicial, ya que literalmente ese precepto constitucional refería la prórroga a “dicho plazo” en alusión al término inicial máximo de 15 días. Por tanto, desde una aproximación literal al precepto, el mismo parecía también fijar el límite máximo de la prórroga en esos 15 días. Y, sin duda, esta interpretación, que inicialmente hizo el propio Presidente del Gobierno, es la más

---

<sup>1</sup> El País, 4 de abril de 2020 (<https://elpais.com/espana/2020-04-04/sanchez-prorroga-dos-semanas-mas-el-estado-de-alarma.html>).

razonable atendiendo a dos elementos esenciales de los estados de emergencia constitucional que nos ocupan:

- xi. En primer lugar, que tales estados de emergencia no se entienden sin un intenso control parlamentario de los poderes en que queda investido el Ejecutivo. Por esta razón, (a) del decreto de alarma por parte del Gobierno, se ha de dar cuenta inmediata al Congreso, sin cuya autorización no puede prorrogarse el plazo máximo (artículo 116.2 CE); (b) el estado de excepción sólo puede decretarse previa autorización del Congreso y el de sitio por mayoría absoluta del Congreso (artículo 116, apartados 3 y 4, CE); y (c) durante los estados de emergencia no puede procederse a la disolución del Congreso, quedando automáticamente convocadas las Cámaras, cuyo funcionamiento, como el del resto de poderes del Estado, no puede interrumpirse (artículo 116.5 CE).

Es decir, nuestra Constitución, ante la excepcionalidad que suponen los estados del artículo 116 CE, se preocupa de mantener el máximo control parlamentario de la actuación de la autoridad gubernativa.

Parece evidente que ese intenso control que la Constitución reserva al Congreso queda absolutamente desnaturalizado ante una prórroga de 6 meses durante los cuales el Ejecutivo y los Presidentes de Comunidades y Ciudades autónomas se encuentran investidos de amplios poderes para restringir los derechos constitucionales de la ciudadanía.

- xii. En segundo lugar, la interpretación que inicialmente hizo el propio Presidente del Gobierno de que las prórrogas no podían tener una duración superior a 15 días, parece la más razonable desde un punto de vista teleológico, teniendo cuenta que los principios esenciales de los estados de emergencia son la proporcionalidad, la indispensabilidad y la transitoriedad. En este sentido, el artículo 1.2 LO 4/1981 consagra normativamente estos principios al afirmar que *“las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como **la duración** de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará **de forma proporcionada a las circunstancias**”*.

Es difícilmente justificable la indispensabilidad y proporcionalidad del estado de alarma de 6 meses, sin que durante ese periodo pueda el Congreso revisar y, en su caso, no autorizar la continuación de las restricciones de derechos fundamentales y la asunción de poderes exorbitantes por parte del Ejecutivo.

21. No puede dejar de recordarse la doctrina sentada por la STC 124/2018, de 14 noviembre, sobre la centralidad del Parlamento en su relación con el Ejecutivo y el carácter esencial de los controles parlamentarios como núcleo de una Constitución democrática:

*“La teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la Constitución, porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados. ... El concepto de Constitución democrática va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de “checks and balances” (pesos y contrapesos) entre los diferentes poderes del Estado. La Constitución es norma y no pura entelequia, solo en la medida en que exista control de la actividad estatal y en tanto que el sistema de control entre los poderes del Estado forme parte del propio concepto de Constitución. El carácter democrático de la Constitución requiere no sólo una organización constituida a partir del principio democrático como legitimador originario en la emanación de la Norma Fundamental, sino también la propia ordenación del Estado constitucional desde el principio democrático, de tal suerte que quede garantizada la libertad del soberano y sea efectivo el control del poder”* (FJ 4).

En este sentido, *“en el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que... requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella”* [STC 259/2015, FJ 4 b)]” (FJ 4). Y, en fin, *“conforme al art. 1.1 CE, ‘España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho’ y que es esencial a un Estado democrático la existencia de un Parlamento cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. El papel esencial y de centralidad que en nuestro Estado juega el Parlamento aparece reflejado en la Constitución ya en su primer artículo, donde se declara que la ‘forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria’ (art. 1.3 CE). La soberanía nacional, advierte el apartado*

*2 del mismo precepto, 'reside en el pueblo español', y son las Cortes Generales las que, según expresa el art. 66.1 CE, le representan. De acuerdo con nuestra Constitución, España es una democracia parlamentaria donde las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución (art. 66.2 CE) [SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3 y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11].*

*Siendo la forma política de nuestro Estado la monarquía parlamentaria, a las Cortes Generales les corresponde, de acuerdo con ello, la representación del pueblo español y la función, entre otras tareas capitales, de controlar la "acción del Gobierno" ( art. 66.1 y 2 CE) [STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 6 C) c)]. Tal y como se infiere de nuestra doctrina, las funciones de las Cortes Generales se fundamentan en el carácter representativo de las mismas (STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2, en relación a la función legislativa).*

*En un sistema basado en la centralidad parlamentaria, las Cámaras tienen, por definición, una posición preeminente sobre el poder ejecutivo, del que suelen requerir actuaciones e iniciativas en el ámbito de sus competencias, mediante el ejercicio de las facultades parlamentarias de iniciativa y de control (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 17)" (FJ 6).*

22. Pues bien, precisamente en los estados de emergencia constitucional, el artículo 116 CE ha querido destacar y reforzar esa preeminencia del Congreso, como garantía del mantenimiento, durante ese tiempo de mayor debilidad democrática, de la primacía de una Constitución normativa. Interpretar, como así lo hacen ahora el Gobierno y sus socios parlamentarios, que no hay plazo máximo para la prórroga del estado de alarma supone, no sólo una frontal contradicción con el artículo 1.2 LO 4/1981 y el artículo 116.2 CE, sino con la propia centralidad y papel esencial que de ordinario la Constitución otorga a las Cortes y que, en los estados de emergencia, intensifica y residencia específicamente en el Congreso, como garantía de la pervivencia de una Constitución democrática.
23. Nótese que, de aceptarse el inconstitucional entendimiento del plazo de prórroga de 6 meses, durante este tiempo el Congreso no podría, ante un cambio de circunstancias,

acordar el inmediato cese del estado de emergencia y de la restricción de derechos fundamentales adoptada, con lo que ese *papel esencial y de centralidad* del Congreso quedaría en verdadero papel mojado.

24. Es más, si admitimos una prórroga de 6 meses -nada menos que 12 veces más que el tiempo máximo de duración del estado de alarma decretado por el Gobierno-, ¿por qué no admitir una prórroga de un año, de dos o de toda una legislatura? Esta interpretación, absolutamente absurda, obliga a adoptar la única interpretación razonable del artículo 116.2 CE. Precisamente la que sostuvo en abril el propio Presidente del Gobierno: que cada prórroga no puede exceder del plazo inicial de 15 días. De este modo se garantiza el mantenimiento de la centralidad y primacía del Congreso que periódicamente podrá revisar si subsisten los presupuestos que justifican el mantenimiento de un estado de emergencia constitucional y la razonabilidad y proporcionalidad de mantener unas u otras restricciones de derechos.
25. Debe subrayarse que nada añade a la constitucionalidad de la prórroga que el Congreso, por mayoría, la haya autorizado, ya que, obviamente, las funciones constitucionales de la Cámara no son renunciables ni delegables, sino que deben ejercerse en los términos constitucionales de acuerdo con el principio democrático. En este sentido, nótese que la dejación de funciones del Congreso afecta al núcleo esencial del *ius in officium* de los parlamentarios y, por tanto, vulnera el artículo 23 CE. La STC 199/2016, de 28 de noviembre, FJ 3, sintetiza la reiterada jurisprudencia constitucional sobre el artículo 23 CE en los siguientes términos:

*... debe recordarse que el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2 y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, entre otras). Esta garantía resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es aducida por un representante parlamentario en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto*

*resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, FJ 2 y 1/2015, FJ 3, entre otras muchas).*

*En una línea jurisprudencial que se inicia con las citadas SSTC 5/1983 y 10/1983, este Tribunal ha establecido una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues “puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 17 de febrero (RTC 2003, 40), FJ 2 y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, entre otras muchas).*

*Ha de recordarse asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, que se trata de un **derecho de configuración legal**, que corresponde a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios. Estos, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la **protección del ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren** y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 LOTC (SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3; 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2; y 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, entre otras muchas).*

*En este sentido, este Tribunal ha venido reiterando que **no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo***

*del derecho fundamental. 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 art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas legislativas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación. De lo contrario, no solo vulneran el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino que también infringen el de estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3; y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, entre otras muchas).***

*Esta doctrina ha sido aplicada por este Tribunal en relación con el ejercicio de diversos derechos de los parlamentarios. Entre otros supuestos, y sin ánimo exhaustivo, cabe recordar los siguientes: constitución de grupos parlamentarios (STC 64/2002, de 16 de abril); solicitud de sesión extraordinaria (STC 81/1991, de 22 de abril); participación en comisiones de investigación (ATC 215/2000, de 21 de septiembre); presentación de candidaturas de senadores autonómicos (STC 76/1989, de 27 de abril); **solicitudes de información** (STC 203/2001, de 15 de octubre); presentación de proposiciones de ley (STC 242/2006, de 22 de marzo); solicitud de comparecencias (STC 23/2015, de 16 de febrero); formulación de preguntas (STC 1/2015, de 19 de enero); y presentación de proposiciones no de ley (STC 200/2014, de 15 de diciembre).*

26. Obviamente, la función de control del Ejecutivo forma parte del núcleo esencial de la función representativa y, por lo tanto, está integrado en el contenido constitucionalmente protegido del artículo 23 CE. Y, como ha quedado dicho, no sólo protege al representante en el ejercicio de su función constitucional, sino principalmente a la ciudadanía -titular de la soberanía- que ejerce su derecho de participación política indirectamente a través de los representantes electos. Esta dimensión del derecho fundamental de participación adquiere singular relevancia

cuando de lo que se trata es precisamente de controlar por parte del Congreso las actuaciones del Ejecutivo restrictivas de los más elementales derechos fundamentales de la ciudadanía. Esta tiene derecho a que sus representantes a través de la Cámara representativa puedan deliberar y controlar la acción del Ejecutivo singularmente en los estados de emergencia constitucional del artículo 116 CE.

27. Pero es que, además, no podemos concluir sin aludir a que la dejación por el Congreso del ejercicio de una función constitucional afecta con intensidad al derecho de participación, en cuanto se impone a una minoría parlamentaria. Recordemos que en la última jurisprudencia constitucional el Tribunal ha insistido sobre la importancia que en una democracia representativa tiene el respeto a los derechos de las minorías. Lord Acton afirmaba que “*la prueba más segura para juzgar si un país es verdaderamente libre, es el quantum de seguridad del que gozan las minorías*” y Ferrero añadía que «*en las democracias la oposición es un órgano de la soberanía popular tan vital como el gobierno. Suprimir la oposición significa suprimir la soberanía del pueblo*»<sup>2</sup>. En esa línea, la STC 115/2019, FJ 3, establece: (i) la protección del art. 23.2 CE... *pone de relieve la necesidad de asegurar el **adecuado ejercicio de la función de representación política de las minorías parlamentarias en la oposición. ... Sin respeto a los derechos de las minorías políticas, no hay modo de preservar el pluralismo propio del Estado democrático**...* (ii) *Hay que tener en cuenta que el pluralismo político, como valor superior del ordenamiento jurídico, junto a los valores de libertad, igualdad y justicia (art. 1.1 CE), **adquiere uno de sus más claros sentidos en la actividad parlamentaria, al permitir ejercer a las minorías una función de control en el seno mismo de la representación política**. Y desde esta posición, las minorías políticas, a las que alcanza también la obligación de acatamiento de la Constitución y el ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), **solo pueden ejercer esa función de defensa del ordenamiento mediante el control de los actos de los órganos parlamentarios y, como en este caso, intentando impedir que se adopten resoluciones que claramente contravienen el texto constitucional**. Si se obstaculiza la función del control parlamentario a una minoría política, se lesiona el núcleo*

---

<sup>2</sup> Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? (Spanish Edition). Penguin Random House Grupo Editorial México. Edición de Kindle.

*esencial del ius in officium, cuyo contenido mínimo consiste en el ejercicio del control de la actividad parlamentaria...*

28. No cabe desconocer que la crítica y control del Ejecutivo, dadas las habituales dinámicas parlamentarias, se realiza por las minorías en la oposición (dado el ordinario seguimiento al Gobierno por parte de los diputados de la mayoría) y, por ello, la dejación de funciones del Congreso en la función de control del estado de alarma supone una grave quiebra del propio principio democrático, del pluralismo político y, por supuesto, de la doble vertiente del derecho fundamental del artículo 23 CE.
29. Siendo evidente lo expuesto, resulta manifiestamente inconstitucional la prórroga de 6 meses. Pero es que, tampoco soporta el más elemental juicio de proporcionalidad, que, si de ordinario es exigible a cualquier restricción de derechos, ha de someterse a un canon mucho más estricto en los estados de emergencia constitucional del artículo 116 CE. Así, desde el *juicio de adecuación o de idoneidad* ni se explica ni se entiende por qué no puede conseguirse la finalidad constitucional del estado de alarma mediante sucesivas prórrogas de 15 días autorizadas por el Congreso, salvo el temor del Gobierno de que aquel no autorice las prórrogas o las medidas. Y, por supuesto, la finalidad de evitar el control del Congreso carece de toda legitimidad constitucional. Desde la perspectiva del *juicio de necesidad o indispensabilidad*, de acuerdo con la STC 66/1999, FJ 4, supone que, siempre que haya alguna alternativa que satisfaga con la misma eficacia la finalidad que justifica el límite del derecho, deben desestimarse aquellas otras que resulten más gravosas para el derecho objeto de la limitación. Y, de nuevo, tampoco se explica por qué es necesario eludir el control del Congreso, infringiendo la centralidad, la primacía que constitucionalmente le corresponde y el derecho de participación (artículo 23 CE) de los representantes y de la ciudadanía. Por último, el *juicio de proporcionalidad en sentido estricto* exige la observancia de la necesaria armonía entre el sacrificio que se inflige a los titulares del derecho a través del límite adecuado e indispensable y el beneficio que del mismo resulta para la colectividad; en cuanto, la restricción de un derecho solo puede considerarse proporcionada en sentido estricto si es “ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que beneficios sobre otros bienes o valores en conflicto”. Mientras no hay ventaja en eludir el control

del Congreso, salvo una mayor comodidad del Ejecutivo -finalidad constitucionalmente ilegítima-; padece, sin embargo, el interés público por el debilitamiento del principio democrático que supone desconocer la centralidad parlamentaria (STC 66/1995, FJ 5).

30. Y, por supuesto, todo lo anterior resulta agravado con la burla de la nueva redacción que la Resolución de prórroga da al artículo 14 RD 926/2020. En efecto, el control parlamentario en el estado de alarma queda reducido (i) a comparecencias bimensuales del Presidente ante el Pleno del Congreso y únicamente sobre cuestiones relativas a la gestión del Gobierno y no a las actuaciones de las autoridades competentes delegadas (designadas por el propio Ejecutivo, que hace dejación de funciones); y (ii) a comparecencias mensuales del Ministro de Sanidad ante la Comisión correspondiente, pero sólo para tratar de la gestión de su departamento. Este artículo 14 RD 926/2020 vulnera nuevamente el artículo 23 CE en su doble dimensión en cuanto injustificadamente restringe la función parlamentaria de control del Ejecutivo, precisamente en un estado de alarma en el que esa función constitucional adquiere singular relevancia.
31. En definitiva, resulta clara la vulneración del derecho de participación de mi representado, consagrado en el artículo 23 CE, en cuanto, por la Resolución impugnada, se ve privado del núcleo de su función representativa y, en concreto, de la facultad de controlar al Ejecutivo, investido de los más amplios poderes durante un estado de emergencia constitucional de los contemplados en el artículo 116 CE.
32. Pero es que, por último, también resulta inconstitucional la prórroga que nos ocupa por aplicación de la jurisprudencia sentada en la STC 129/2013 en relación con las leyes autoaplicativas, en el sentido razonado en el apartado 10 de este escrito rector.

## **B.2) ESPECIAL TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL** **DE ESTE RECURSO DE AMPARO**

33. El artículo 50.1 b) LOTC establece, como requisito de admisibilidad del recurso de amparo, que el mismo revista "**especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales**". El precepto orgánico impone

"al recurrente un «esfuerzo argumental» que ponga en conexión las vulneraciones constitucionales que alega con los criterios establecidos en el art. 50.1.b) LOTC, (...).

Si bien el Tribunal se ha ocupado de destacar que la "especial trascendencia" **no se predica de cada uno de los motivos de la demanda, sino del "recurso" en su conjunto**, "puesto que **el amparo constitucional no ha perdido su dimensión subjetiva** como instrumento procesal para preservar o restablecer las violaciones de los derechos y libertades fundamentales, de manera que si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, como aquí ha sucedido, debe ser admitido y examinado en la totalidad de su contenido, sin que sea posible incluir o excluir determinados motivos en función de su especial trascendencia constitucional. Dicho en otras palabras, **la especial trascendencia constitucional se exige del recurso y no de cada uno de los motivos en concreto**" (por todas, STC 2/2013, de 14 enero, FJ 3).

34. A lo que ha de añadirse que en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, el Tribunal "ha identificado, **sin ánimo exhaustivo**, determinados supuestos en los que concurriría esa especial trascendencia constitucional, avanzando en la interpretación del art. 50.1.b) LOTC y facilitando a los recurrentes el cumplimiento de la carga justificativa que impone el art. 49.1 LOTC" (STC 127/2013, de 3 junio, FJ 2). Estos casos, entre otros, serían los siguientes: "a) **el de un recurso que plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional**, supuesto ya enunciado en la STC 70/2009, de 23 de marzo; b) o que dé ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna, como acontece en el caso que ahora nos ocupa, o por el surgimiento de nuevas realidades sociales o de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental, o de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE; c) o cuando la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la Ley o de otra disposición de carácter general; d) o si la vulneración del derecho fundamental traiga causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la Ley que el Tribunal Constitucional considere lesiva del derecho fundamental y crea necesario proclamar otra interpretación conforme a la Constitución; e) o bien

cuando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental que se alega en el recurso esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria, o existan resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, ya sea interpretando de manera distinta la doctrina constitucional, ya sea aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros; f) o en el caso de que un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional (art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: LOPJ); g) o, **en fin, cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios**".

35. Concurren los siguientes motivos que justifican la especial trascendencia de este recurso de amparo:

1-. Es un recurso que plantea un problema de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional

36. No existe jurisprudencia constitucional sobre la admisibilidad de la autorización por el Congreso de una prórroga al estado de alarma superior a 15 días y, en concreto, de nada menos que de 6 meses.

37. Tampoco existe jurisprudencia sobre la incidencia de esa inconstitucional prórroga en el derecho de participación política de los diputados y de los representados, en cuanto priva al Congreso de todo control sobre la concurrencia del presupuesto habilitante del estado de alarma, sobre la procedencia de mantener, modular o suprimir las restricciones de derechos impuestos durante el mismo y, en fin, sobre el ejercicio por el Ejecutivo de las intensas prerrogativas que se le atribuyen en los estados de emergencia constitucional previstos en el artículo 116 CE.

38. Además, la presente demanda de amparo permite al Tribunal modular la fuerza de ley atribuida a la decisión del Congreso de autorizar la prórroga del estado de alarma, dado que, de no hacerse así, los diputados individuales que no alcancen el número de 50 necesarios para interponer el recurso de inconstitucionalidad se verán privados

inexorablemente de su derecho de participación, sin posibilidad de tutela alguna, dado que: (i) los actos parlamentarios quedan excluidos de la jurisdicción ordinaria y únicamente sometidos a la del Tribunal Constitucional; y (ii) nada podrá pretenderse ante este Tribunal si se mantiene la fuerza de ley de la autorización de prórroga y los diputados afectados no alcanzan a sumar el número de 50 necesarios para el recurso de inconstitucionalidad.

39. Tampoco existe jurisprudencia constitucional sobre la extensión de la doctrina de las leyes autoaplicativas a disposiciones y acuerdos parlamentarios que, teniendo rango legal, directamente afectan al derecho de participación privan al titular del mismo de toda posibilidad de reacción jurídica frente al acuerdo de intromisión en el derecho fundamental.

2-. El asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tiene unas consecuencias políticas generales

40. Recuérdese que existe una reiterada jurisprudencia constitucional sobre la especial trascendencia que concurre en los llamados amparos parlamentarios. Por todas, cabe citar la STS 199/2016, de 28 de noviembre, FJ 2:

*En el presente caso, este Tribunal decidió admitir a trámite la demanda de amparo, por providencia de 11 de abril de 2016, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado no afecta solo al caso concreto sino que podría tener consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2, g)]; a lo que cabe añadir –como se desprende, entre otras, de la STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2– que **los amparos parlamentarios** (art. 42 LOTC) tienen una **particularidad respecto del resto de los recursos de amparo en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales: la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional** en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*. De acuerdo con ella los actos parlamentarios resultan infiscalizables por los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con*

*el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE). Esta circunstancia sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de valorar la especial trascendencia constitucional (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa, que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra. Esto no significa que tales factores, relevantes para decidir la admisión del recurso, deban trasladarse al núcleo de la decisión sobre el fondo del asunto, como ya tuvo ocasión de aclarar este Tribunal (SSTC 9/2015, de 2 de febrero, FJ 3 y 242/2015, de 30 de noviembre, FJ 2, entre otras).*

41. En el caso que nos ocupa esta relevancia que en general tienen los recursos parlamentarios del artículo 42 LOTC resulta reforzada por cuanto la presente demanda de amparo se refiere a uno de los estados de emergencia constitucional previstos en el artículo 116 CE, que trata de atender a una grave crisis sanitaria.
42. Por todo lo referido, resulta evidente la extraordinaria trascendencia constitucional que concurre en el recurso de amparo que nos ocupa; por lo que, de conformidad con el artículo 50.1 b) LOTC, procede apreciar la concurrencia de dicha relevancia constitucional, debiendo por ello dictarse una Sentencia sobre el fondo por parte del Tribunal al que tengo el honor de dirigirme.

En virtud de todo lo expuesto, al Tribunal

Por lo expuesto,

**AL TRIBUNAL SUPLICA** que, teniendo por presentado este escrito y sus copias, se sirva **ADMITIR** el presente recurso de amparo interpuesto en nombre de la diputada D<sup>a</sup>. Macarena Olona Choclán contra el artículo 2 de la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; y contra el correlativo artículo 2 del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; y,

previos los trámites de rigor, dicte Sentencia **OTORGANDO** el amparo pretendido, reconociendo y restableciendo el derecho vulnerado; y, en consecuencia, declare inconstitucionales y NULOS los referidos artículos 2 de la Resolución de 29 de octubre de 2020 y 2 del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre.

Es justicia que pide en Madrid a 6 de noviembre de 2020.

**OTROSÍ DICE:** Que, con arreglo al art. 56.6 LOTC, **procede la inmediata suspensión** del artículo 2 de la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; y del correlativo artículo 2 del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre; en atención a los argumentos siguientes.

43. El artículo 56.2 LOTC dispone que *"cuando la ejecución del acto o sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la Sala, o la Sección en el supuesto del artículo 52.2, de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona"*.
44. Por su parte, el artículo 56.6 LOTC prescribe que *"en supuestos de urgencia excepcional, la adopción de la suspensión y de las medidas cautelares y provisionales podrá efectuarse en la resolución de la admisión a trámite. Dicha adopción podrá ser impugnada en el plazo de cinco días desde su notificación, por el Ministerio Fiscal y demás partes personadas. La Sala o la Sección resolverá el incidente mediante auto no susceptible de recurso alguno"*.
45. De acuerdo con la clásica doctrina del Tribunal, el Auto 16/2011, de 25 febrero, FJ 1, señala como *"en supuestos de urgencia excepcional que demandan una inmediata decisión cautelar, so pena de convertir en inútil el recurso de amparo, el Tribunal Constitucional puede acordar la suspensión de la resolución impugnada (u otra medida cautelar) inaudita parte, como así lo ha venido haciendo este Tribunal desde la inicial redacción del art. 56 LOTC, en la propia resolución de admisión a trámite"*

*del recurso de amparo e incluso antes de la admisión a trámite, posibilidad que actualmente ha sido expresamente prevista en dicho precepto tras su reforma por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo".*

46. La jurisprudencia constitucional sobre la suspensión de los actos parlamentarios en sede de amparo se encuentra, por todos, en el ATC 189/2015, de 5 de noviembre, FJ 2, en el que se lee

*“a) Nuestro sistema de justicia constitucional contempla la **posibilidad de que este Tribunal suspenda la ejecución de cualquier acto de los poderes públicos por razón del cual se reclame el amparo. Esta facultad, reconocida en el art. 56 LOTC, se sustenta en la necesidad de asegurar la efectividad de la futura sentencia, esto es, de preservar la integridad del derecho fundamental cuya vulneración se denuncia, en tanto en cuanto la ejecución del acto o resolución impugnados pudiera ocasionar un perjuicio que hiciese perder al amparo su finalidad; siempre y cuando, además, la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades públicas de una tercera persona (art. 56.2 LOTC).***

*Adicionalmente, el art. 56.6 LOTC atribuye a este Tribunal la facultad de adoptar, en la propia resolución de admisión a trámite de los recursos de amparo, medidas cautelares sin oír a las partes, en supuestos de urgencia excepcional.*

*b) Sin embargo, lo anterior no debe hacer olvidar que la mera interposición de un recurso de amparo no obsta a la vigencia, efectividad o ejecutoriedad de las disposiciones generales, actos administrativos o resoluciones judiciales que sean objeto de impugnación. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece el principio de que «la interposición del recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados» (art. 56.1), lo cual es consecuencia de la presunción de legitimidad que alcanza a todas las actuaciones de los poderes públicos, presunción inherente a la entera actividad pública (legislativa, ejecutiva y judicial).*

*Consecuentemente, la suspensión se configura como una medida de carácter excepcional y de aplicación restrictiva (por todos, ATC 117/2015, de 6 de julio, FJ 1). A lo cual se añade que la acreditación del perjuicio es carga del recurrente,*

quien, además de alegar, debe probar o, por lo menos, **justificar** –ofreciendo un principio razonable de prueba– **la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios de seguirse la ejecución del acto impugnado** (ATC 90/2014, de 27 de marzo, FJ 1, entre otros muchos). Por lo mismo, no procede la suspensión de actos o resoluciones ya ejecutados, por haberse producido en tal caso una pérdida de objeto de tal solicitud (ATC 288/2007, de 18 de junio, FJ único y resoluciones allí citadas).

c) En todo caso, el criterio para resolver cualquier pretensión suspensiva ha de ser el de la **preservación de la eficacia de un posible pronunciamiento estimatorio, sin prejuzgar cuál haya de ser el sentido de la futura sentencia** que ponga fin al proceso de amparo (por todos, AATC 64/1990, de 30 de enero, FJ único, y 319/2003, de 13 de octubre, FJ 4); previsión tanto más difícil en cuanto el recurso de amparo verse sobre aspectos o facetas del derecho fundamental invocado acerca de los cuales el Tribunal no haya tenido aún ocasión de pronunciarse.

47. El mismo ATC 189/2015 concluye en su FJ 3 que “*nuestro sistema de justicia constitucional posibilita, en los términos expuestos, la suspensión de la efectividad de los actos parlamentarios por razón de las cuales se reclame el amparo*”.
48. Esta parte es consciente de la excepcionalidad que en la jurisprudencia constitucional tiene la suspensión del acto impugnado.

Sin embargo, es precisamente la absoluta excepcionalidad del artículo 2 de la Resolución de prórroga y del correlativo artículo 2 RD 956/2020 la que obliga a esta parte a solicitar la inmediata suspensión, inaudita parte y antes de la resolución sobre admisión, de los preceptos impugnados a través este recurso.

49. En efecto, como ha quedado expuesto en el cuerpo de este escrito, la Resolución impugnada (y el artículo 2 RD 956/2020) autoriza al Gobierno una prórroga del estado de alarma de seis meses, absolutamente contraria a los más elementales principios constitucionales. Pero la notoria inconstitucionalidad de la prórroga no puede ser objeto de este incidente, dado que no puede prejuzgarse el fondo de la cuestión.
50. Lo relevante son los irreparables perjuicios que, de no acceder a la suspensión, se producirían y no serían reparables a través de una Sentencia estimatoria de esta demanda de amparo. Tales perjuicios se concretan en el absoluto desplazamiento del

Congreso en el control al Ejecutivo durante el estado de emergencia, precisamente en el tiempo en el que el Gobierno se encuentra investido de los más amplios poderes y la ciudadanía sometida a las más intensas restricciones. Pues bien, en ese momento de crisis constitucional, es cuando el Congreso renuncia al control del Ejecutivo y mediante tal renuncia priva a los diputados, singularmente a los de la minoría, de su función constitucional, de controlar la acción del Ejecutivo.

51. A la diputada firmante de esta demanda le parece que el Tribunal no puede permanecer impasible ante la renuncia por parte del Congreso al ejercicio de su función constitucional de controlar al Ejecutivo en una emergencia constitucional como la actual, verificando periódicamente la subsistencia del presupuesto excepcional que justifica el estado de alarma y reservándose la función constitucional de levantar las restricciones de derechos fundamentales y recuperar las intensas potestades que el Ejecutivo toma del Legislativo en estos tiempos de alarma.
52. Y es que las funciones del Congreso en el control del Ejecutivo no son renunciables. Pero es que tampoco la mayoría puede imponer a las minorías parlamentarias una renuncia forzosa a controlar la actuación del Ejecutivo en una situación de zozobra de la ciudadanía. Los parlamentarios y las minorías se deben a la ciudadanía, que ejerce su derecho de participación indirectamente a través de sus representantes, de manera que, si estos se ven privados de su función de control, al pueblo soberano se le sustrae el derecho fundamental de participación política, quedando debilitada la soberanía nacional, de la que emanan todos los poderes del Estado (artículo 1.2 CE).
53. Por otro lado, no cabe desconocer que la suspensión de la vigencia de la prórroga de 6 meses no produce perjuicios para el interés general, dado que el Ejecutivo, a través de sus apoyos parlamentarios, siempre podrá obtener, con el necesario control del Congreso, sucesivas prórrogas de 15 días, como así hizo en el estado de alarma decretado por el RD 463/2020 y reiteradamente prorrogado por plazos de 15 días; pero siempre sometido al control formal y material del Congreso, como prevé el artículo 116 CE. Y si no logra la mayoría del Congreso para la prórroga del estado de alarma, tampoco se habría producido perjuicio para el interés público, sino el regular funcionamiento constitucional mediante el sometimiento del Ejecutivo al ordinario control del Congreso, garantizando la centralidad y primacía de este, como base de una Constitución democrática con verdadero valor normativo.

En virtud de lo todo lo expuesto, al Tribunal

**SUPLICA** que, tenga por formuladas las anteriores alegaciones y acuerde de forma inmediata, inaudita parte, la **suspensión** del artículo 2 de la Resolución de 29 de octubre de 2020 y del correlativo artículo 2 del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, impugnados.

Es justicia que en lugar y fecha *ut supra*.

Antonio Ortega Fuentes

Juan José Aizcorbe Torra