

## **AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**DON ANTONIO ORTEGA FUENTES**, Procurador de los Tribunales y de los Sres. Diputados del Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados D. Santiago Abascal Conde, D. Javier Ortega-Smith Molina, D. Iván Espinosa de los Monteros y de Simón, D<sup>a</sup>. María de la Cabeza Ruiz Solás, D<sup>a</sup>. Carla Toscano de Balbín, D. Pedro Fernández Hernández, D. Pablo Sáez Alonso-Muñumer, D<sup>a</sup>. Cristina Esteban Calonje, D. Ignacio Gil Lázaro, D. Manuel Mestre Barea, D. Manuel Mariscal Zabala, D<sup>a</sup>. María de los Reyes Romero Vilches, D<sup>a</sup>. Rocío de Meer Méndez, D. Jose María Figaredo Álvarez-Sala, D<sup>a</sup>. Lourdes Méndez Monasterio, D. Joaquín Robles López, D. Ignacio Garriga Vaz de Concicao, D<sup>a</sup>. Patricia Rueda Perello, D. José Ramírez del Río, D. Agustín Rosety Fernández de Castro, 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<sup>a</sup>. 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<sup>a</sup>. María Teresa López Álvarez, D. Juan Luis Steegmann Olmedillas, D<sup>a</sup>. Mireia Borrás Pabón, D. Julio Utrilla Cano, D. José María Sánchez García, D. Eduardo Luis Ruiz Navarro, D. Alberto Asarta Cuevas, D<sup>a</sup>. María Magdalena Nevado del Campo, D. Antonio Salvá Verd, D<sup>a</sup>. Patricia de las Heras Fernández, D. Luis Gestoso de Miguel, ante el Tribunal Constitucional comparece y, como en Derecho mejor proceda, **DICE**:

Que, con arreglo a los artículos 31, 32.1.c), 33.1 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (**LOT**C), mediante este escrito interponen **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra los artículos 2, apartados 2 y 3; 5; 6; 7; 8; 9; 10 y 14 del 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; contra los artículos 2, 4 y 5 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 artículo 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera, apdos. Uno, Dos y Tres, 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 los recurrentes tienen la condición de Diputados y como documento 3 el acuerdo para interponer este recurso adoptado por 51 Diputados del Grupo Parlamentario Vox y en el que se designa comisionado al firmante de esta demanda.

El presente recurso se fundamenta en los siguientes

### **ANTECEDENTES**

**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.** Este recurso de inconstitucionalidad es competencia del Tribunal al que tengo el honor de dirigirme, de conformidad con los artículos 153 a) y 161.1 a) de la Constitución y el artículo 27 de la LOTC.

**Segundo-. Objeto del recurso.** El presente recurso, de conformidad con los artículos 27.2 b) LOTC y 33.1 LOTC, se dirige contra

- i. Los artículos 2, apartados 2 y 3; 5; 6; 7; 8; 9; 10 y 14 del 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.
- ii. Los artículos 2, 4 y 5 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.
- iii. El artículo 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera, apdos. Uno, Dos y Tres, 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.

Procede recordar que, de acuerdo con lo resuelto por la STC 83/2016, de 28 de abril, FFJJ 9 y 10, tanto el Real Decreto del Gobierno por el que se declara el estado de alarma como la prórroga autorizada por el Congreso quedan configuradas en nuestro ordenamiento jurídico como decisiones o disposiciones con rango o valor de ley; por lo que únicamente son impugnables a través de los procesos de inconstitucionalidad ante el Tribunal al que tenemos el honor de dirigimos.

**Tercero-. Legitimación.** Los 51 Diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados están legitimados para plantear este recurso de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 162.1 a) CE y el artículo 32.1 c) LOTC.

Como prescribe el artículo 82.1 LOTC, a este escrito se acompaña el certificado acreditativo de la condición de Diputados de los recurrentes (*documento 2*), así como acuerdo firmado por los señores Diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso para impugnar las normas de rango legal objeto de este proceso y designar comisionado a D. Juan José Aizcorbe Torra (*documento 3*).

**Cuarto-. Plazo.** Este recurso se interpone en el plazo de tres meses desde la publicación en el BOE de las normas impugnadas, de conformidad con el artículo 33.1 LOTC.

**Quinto-. Acumulación.** Aunque el artículo 83 LOTC parece admitir únicamente la llamada acumulación sucesiva, es decir, la de procesos y no la de acciones; el Tribunal ha aceptado, sin lugar a dudas, la acumulación inicial, siempre que exista una conexión que justifique la unidad de tramitación y decisión (STC 50/1980, de 15 de octubre, FJ 1). No cabe duda de la existencia de dicha conexión en relación con los Reales Decretos y la Resolución de prórroga impugnados acumuladamente en cuanto se refieren a la declaración del estado de alarma y a su prórroga y modificación.

## **(B) SUSTANTIVOS O DE FONDO**

### **Preliminar-. Procedencia y necesidad de este recurso de inconstitucionalidad**

1. Como ya señalamos en el recurso de inconstitucionalidad 2054-2020 interpuesto contra el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se decretó el primer estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, los Diputados recurrentes son conscientes 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.
2. Sin embargo, de nuevo, resulta absolutamente obligado el planteamiento de este recurso de inconstitucionalidad, 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 los Diputados firmantes de este recurso no están dispuestos a tolerar.

3. 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).
4. 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.
5. 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).

6. 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.

En efecto, resulta claro que en el estado de alarma el Gobierno no puede hacer cualquier cosa, sino que ha de ceñirse a las medidas permitidas para dicho estado por el bloque de la constitucionalidad. Y es absolutamente incontestable que el Gobierno, a través de los RRDD aquí impugnados, se ha excedido notoriamente de aquellas medidas, infringiendo la CE (artículos 55 y 116) y la LO 4/1981.

**Primero-. Inconstitucionalidad de los artículos 2, apdos 2º y 3º, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del RD 926/2020; de los artículos 4 -en cuanto da nueva redacción a los artículos 9 y 10 del RD 926/2020- y 5 de la Resolución de prórroga; y de la disposición transitoria única y la disposición final primera apdos. Uno, Dos y Tres del RD 956/2020 –esta última disposición en cuanto da nueva redacción a los artículos 9,10 y 14 del RD 926/2020-**

7. El artículo 9.1 RD 926/2020, antes de la Resolución de prórroga, disponía que “*Las medidas previstas en los artículos 6, 7 y 8 serán eficaces en el territorio de cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía cuando la autoridad competente delegada respectiva lo determine, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13. La eficacia de la medida no podrá ser inferior a siete días naturales*”. El apartado 2 del mismo artículo 9 añadía que “*La medida prevista en el **artículo 5** será eficaz en todo el territorio nacional en el momento de la entrada en vigor de este real decreto, sin perjuicio de lo previsto en el siguiente párrafo.*

*En el territorio de la **Comunidad Autónoma de Canarias**, la medida prevista en el **artículo 5** será eficaz cuando la autoridad competente delegada en este territorio lo determine, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13. La eficacia de la medida no podrá ser inferior a siete días naturales*”.

8. Sin embargo, la Resolución de 29/10/2020 y la disposición final primera apdo. Uno RD 956/2020 dan nueva redacción al artículo 9, rubricado “*Eficacia de las limitaciones*”, que pasa a establecer lo siguiente:

*“Las medidas previstas en los **artículos 5, 6, 7 y 8 serán eficaces en el territorio de cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía cuando la autoridad competente delegada respectiva así lo determine** a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13. La eficacia de la medida no podrá ser inferior a siete días naturales. La medida prevista en el artículo 6 no afecta al régimen de fronteras. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de que dicha medida afecte a un territorio con frontera terrestre con un tercer Estado, la autoridad competente delegada lo comunicará con carácter previo al Ministerio del Interior y al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación”.*

Es decir, la nueva redacción del artículo 9 RD 926/2020 atribuye, en su respectivo ámbito territorial, a todas las Comunidades y Ciudades Autónomas la misma plena disponibilidad sobre la eficacia de las restricciones a la libertad de circulación que en la redacción original sólo se atribuía a la Comunidad canaria.

9. Además, el artículo 5.1, que regula la “*Limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno*”, prescribe que “*durante el periodo comprendido entre las 23:00 y las 6:00 horas, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización*” de las actividades excepcionales que se citan *a nomine* [artículo 5.1 letras a) a i) RD 926/2020]. Sin embargo, el artículo 5.2 habilita a la “**autoridad competente delegada**” para “*determinar, en su ámbito territorial, que la hora de comienzo de la limitación prevista en este artículo sea entre las 22:00 y las 00:00 horas y la hora de finalización de dicha limitación sea entre las 5:00 y las 7:00 horas*”. Por su parte, el artículo 8 RD 926/2020, en relación con la restricción de la libertad religiosa y de culto del artículo 16 CE, establece que “*se limita la permanencia de personas en lugares de culto mediante la fijación, por parte de la autoridad competente delegada correspondiente, de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que*

*podiera resultar de los encuentros colectivos. Dicha limitación no podrá afectar en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa”.*

10. Para añadir mayor confusión, el artículo 5 de la Resolución de prórroga y la disposición transitoria única del RD 956/2020 disponen que *“la medida prevista en el artículo 5 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, conservará su eficacia, en los términos previstos con anterioridad al comienzo de la prórroga autorizada, en tanto que la **autoridad competente delegada que corresponda no determine, de acuerdo con el artículo 10 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, su modulación, flexibilización o suspensión**”*. Es decir, las restricciones a la libertad de circulación continuarán vigente en todas las Comunidades y Ciudades autónomas - salvo en Canarias- hasta que decida lo contrario el respectivo Presidente.
11. Y en esta ceremonia de desconcierto en que el Gobierno y sus apoyos parlamentarios han convertido este estado de alarma, el artículo 6 de la Resolución de prórroga y la disposición final primera apdo. Dos RD 956/2020 dan nueva redacción al artículo 10 RD 926/2020, *“Flexibilización y suspensión de las limitaciones”*, que pasa a establecer que *“La **autoridad competente delegada en cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía podrá, en su ámbito territorial, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13, modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas previstas en los artículos 5, 6, 7 y 8, con el alcance y ámbito territorial que determine. La regresión de las medidas hasta las previstas en los mencionados artículos se hará, en su caso, siguiendo el mismo procedimiento**”*.
12. De este modo, los artículos 5.2, 9 y 10 RD 926/2020 **dejan la eficacia de la totalidad de las medidas del estado de alarma y la efectiva restricción/suspensión de los derechos fundamentales a la decisión de la “autoridad competente delegada”**; siendo esta, según el artículo 2.2 RD 926/2020, *“en cada comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía”*, *“quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía”*. Por lo tanto, **la determinación de los efectos del estado de alarma se hace depender de la decisión de los Presidentes de cada concreta Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto Autonomía.**

13. Es más, en relación con la libertad de circulación (artículo 19 CE) y con la libertad religiosa y de culto (artículo 16 CE), el Gobierno habilita a las autoridades autonómicas para fijar la intensidad de la restricción de tan esenciales derechos fundamentales.

i. En este sentido, en relación con la **libertad de circulación**, el artículo 5.2 RD 926/2020 otorga a los Presidentes de Comunidad o Ciudad autónoma la decisión de la hora de comienzo y finalización de los “toques de queda” en sus respectivos territorios, con lo cual, sin que existan criterios claros para la toma de decisiones, en cada territorio (de las 19 Comunidades y Ciudades) los ciudadanos pueden encontrarse en distintos horarios de toques de queda e incluso estos horarios pueden variar en su propio territorio, en función de la decisión de la autoridad delegada, de un momento a otro.

ii. En cuanto a la **libertad religiosa y de culto**, el artículo 8 RD 926/2020 establece que *“Se limita la permanencia de personas en lugares de culto mediante la fijación, por parte de la autoridad competente delegada correspondiente, de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos. Dicha limitación no podrá afectar en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa”*. Nótese que aquí la habilitación a los Presidentes de Comunidades o Ciudades para restringir una manifestación de un derecho fundamental es plena pues, al no establecerse un límite mínimo, podrían decidir aquellos fijar un aforo para reuniones, celebraciones y encuentros religiosos de 1, 2, 3 o cualquier otro número que decida libremente la autoridad delegada.

Nótese que en el contenido esencial de la libertad religiosa y de culto, el artículo 2.1 de la LO 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa incluye la llamada esfera externa del derecho, comprendiendo la libertad de *“practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades, celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna ...”* [artículo 2.1 b) LO 7/1980] y el derecho a *“reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas...”* [artículo 2.1 d) LO 7/1980]. Esta dimensión externa del derecho a la libertad religiosa se traduce *“en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los*

*poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso”.*

Téngase en cuenta que la libertad religiosa (y su proyección externa) no es susceptible de suspensión o restricción ni siquiera en los estados de excepción o sitio, *ex* artículo 55.1 CE. Y es que la libertad religiosa y de culto, la libertad de poder expresar colectivamente la fe y el sentido de trascendencia, así como la facultad de despedir a los seres queridos a través del rito de la religión que integra el núcleo de las creencias más íntimas de la persona, constituye no sólo un derecho fundamental sino una de las más elementales manifestaciones de la dignidad humana a la que alude el artículo 10.1 CE, como fundamento del orden político y de la paz social.

Pues bien, como ha quedado expuesto, el artículo 8 RD 926/2020 habilita a los respectivos Presidentes de Comunidad o Ciudad autónoma para hacer literalmente lo que quieran con la dimensión externa de este derecho fundamental. Pueden decidir no limitarla permitiendo amplios aforos, con medidas de distanciamiento y equipos de protección; o suspenderla completamente fijando estrictos aforos que, en la práctica, impidan la efectividad de tal dimensión externa. Como a continuación justificaremos esta habilitación a la autoridad delegada para decidir la concreta restricción de un derecho fundamental resulta manifiestamente inconstitucional, es arbitraria y genera una inseguridad jurídica absolutamente incompatible con la protección de los derechos fundamentales exigible en un Estado de Derecho.

14. El artículo 116.2 CE dispone 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”.* Por su parte, la LO 4/1981 establece que *“El Gobierno... podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional”* (artículo 4) y que la declaración *“se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros”*, en el que *“se determinará el ámbito territorial, la duración y los **efectos** del estado de alarma, que no podrá exceder de 15 días”* (artículo 6). Por su parte, el artículo 7 LO 4/1981

prescribe que “A los efectos del estado de alarma la **Autoridad competente** será el Gobierno o, por delegación de este, el **Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad**”.

15. En relación con el estado de alarma, la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8, sentó la jurisprudencia constitucional, señalando que “la declaración del estado de alarma corresponde al Gobierno con **carácter exclusivo** y ha de llevarse a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros. El decreto ha de determinar el ámbito territorial de vigencia del estado excepcional, su duración, que no podrá exceder de quince días, y los **efectos de la declaración**”, debiendo del Gobierno dar cuenta al Congreso de los Diputados, si bien “esta dación de cuentas no altera el **carácter exclusivo** de la competencia gubernamental para declarar inicialmente el estado de alarma”. En cuanto a la prórroga del estado de alarma, “la intervención de la Cámara, sin perjuicio de su virtualidad como instrumento de control político del Gobierno, se configura, en forma de autorización, no sólo como presupuesto para decretar la prórroga del estado de alarma, sino también como **elemento determinante del alcance, de las condiciones y de los términos de la misma**, bien establecidos directamente por la propia Cámara, bien por expresa aceptación de los propuestos en la solicitud de prórroga”. Añadiendo 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. Por lo que al primer plano se refiere, **la autoridad competente es el Gobierno o, por delegación de este, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte de su territorio**”.

En fin, “la decisión de declarar el estado de alarma por un plazo no superior a quince días es expresión del ejercicio de una **competencia constitucional atribuida con carácter exclusivo al Gobierno** por el art. 116.2 CE, en tanto órgano constitucional al que le corresponde ex art. 97 CE la dirección política del Estado. Se trata por lo tanto,... de una competencia atribuida al Gobierno en su condición de órgano constitucional...” (STC 83/2016, FJ 10).

16. De acuerdo con lo expuesto, el único supuesto en que la LO y la jurisprudencia constitucional admiten que el Gobierno pueda delegar su carácter de autoridad competente en el Presidente de la Comunidad Autónoma es ***“cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad”*** (artículo 7 LO 4/1981).
17. De este modo, **en ningún caso, cabe que el Gobierno se exima de una competencia, que la Constitución le atribuye en exclusiva como órgano constitucional al que corresponde la dirección política del Estado, delegándola en los Presidentes de las Comunidades y Ciudades Autónomas**, teniendo en cuenta que la situación de emergencia que justifica el estado de alarma afecta a la totalidad del territorio nacional y no exclusivamente al todo o a una parte del territorio de una Comunidad. En este sentido, el RD 926/2020 establece en su artículo 3, bajo la rúbrica *“Ámbito territorial”*, que ***“La declaración de estado de alarma afecta a todo el territorio nacional”***.
18. **Esta simple consideración supone la frontal inconstitucionalidad de los artículos 2, apartados 2 y 3, 9 y 10 RD 926/2020, 5 de la Resolución de prórroga y la disposición transitoria única del RD 956/2020 por su indiscutible contradicción con el artículo 7 LO 4/1981**, que forma parte del bloque de la constitucionalidad, siendo parámetro, *ex artículo 28.1 LOTC*, de la constitucionalidad de las disposiciones de rango legal que nos ocupan.
19. Pero es que, además, nos parece que el Gobierno, dicho sea con todos los respetos, no entiende la naturaleza del decreto de alarma, ni de sus prórrogas; ni el carácter de la excepcional potestad que le atribuye la Constitución y el bloque de la constitucionalidad para la declaración de tal estado de emergencia y la determinación de sus efectos.
20. En cuanto a la naturaleza del decreto de alarma y de sus prórrogas, la STC 83/2016, FJ 10, señala

*La decisión gubernamental por la que se declara el estado de alarma **no se limita a constatar el presupuesto de hecho** habilitante de la declaración de dicho estado, esto es, la concurrencia de alguna o algunas de las situaciones o **“alteraciones graves de la normalidad”** previstas en la LOEAES (art. 4) que*

pueden dar lugar a la proclamación del estado de emergencia, ni se limita tampoco a la mera la declaración de éste. La decisión gubernamental **tiene además un carácter normativo**, en cuanto **establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara**. En otras palabras, **dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos**. La decisión gubernamental viene así a **integrar en cada caso, sumándose a la Constitución y a la LOEAES, el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado**. Y esta legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental **desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor**, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar. **Esta incidencia sobre la legislación vigente antes de la declaración del estado de alarma, incluidas las normas con rango de ley que pudieran verse afectadas, encuentra cobertura en el propio texto constitucional** (art. 116.2 CE) y en la LOEAES (art. 6), **que imponen como contenido necesario del decreto en el que se formaliza la decisión gubernamental de la declaración la determinación de “los efectos del estado de alarma”**, efectos que **pueden implicar**, como se dijo en el ATC 7/2012, “[...] **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 [...]**” (FJ 4). Esto es, la propia Constitución y la ley reclamada por el art. 116.1 CE para desarrollar sus previsiones habilitan los efectos jurídicos que sobre la legislación en vigor antes de la declaración, incluidas las normas con rango de ley, tiene o puede tener la **decisión gubernamental** que, revistiendo la forma de decreto del Consejo de Ministros, proclama el estado de alarma. Así pues, **aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros**, la decisión de declarar el estado de alarma, **dado su contenido normativo y efectos jurídicos**, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una **decisión o disposición con rango o valor de ley**. Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya

*aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma.*

21. El decreto de alarma y su prórroga son, por tanto, formalmente, disposiciones, decisiones o actos, pero, materialmente, tienen rango o fuerza de ley, integrando el estatuto jurídico del concreto estado de alarma que se declara, pudiendo desplazar, exclusivamente durante el tiempo imprescindible para garantizar el mantenimiento de la normalidad (artículo 1.1 LO 4/1981), a la legalidad ordinaria. La aplicación de esa normativa de excepción puede habilitar el dictado de “*disposiciones y actos administrativos*”, que quedan sometidos al “*control jurisdiccional por los Tribunales ordinarios*” (STC 83/2016, FJ 11). En definitiva, el decreto de alarma es el conjunto de “*medidas... estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad*” (artículo 1.2 LO 4/1981) a las que la Constitución atribuye fuerza de ley con la finalidad de permitir el desplazamiento, durante la emergencia, de la legislación ordinaria. Pero no deja de ser una *ley-medidas* de aplicación urgente para atender a un supuesto de hecho extraordinario al que no puede atenderse “*mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes*” (artículo 1.1 LO 4/1981). Tan urgente ha de ser su aplicación que el artículo 2 LO 4/1981 señala que “*la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio será publicada de inmediato en el «Boletín Oficial del Estado», difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación en aquél*”.
22. Resulta evidente que es el Gobierno, “*con carácter exclusivo*”, al que compete, como órgano constitucional rector de la política interior (artículo 97 CE), no sólo declarar el estado de alarma, sino concretar las medidas estrictamente indispensables para el restablecimiento de la normalidad, determinar los específicos efectos del estado y su ámbito geográfico y temporal de aplicación. Y esta decisión ni es delegable ni nadie puede sustituirle en ella, dado que la Constitución sólo al Gobierno habilita para adoptar tan excepcionales medidas.
23. Pues bien, como ha quedado expuesto, el RD 926/2020, en sus artículos 5, 6, 7 y 8, no dispone la aplicación de medida alguna, sino que, a la luz de los artículos 9 y 10 del mismo RD, se limita a habilitar a los respectivos Presidentes de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto para que sean ellos quienes adopten las medidas

precisas para atender a la situación de emergencia, cuando esos mismos Presidentes aprecien que la situación lo requiere. De este modo no es el Gobierno ni el Congreso en la autorización de la prórroga los que limitan “*la entrada y salida en las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía*” (artículo 6 RD 926/2020), ni los que restringen “*la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados*” (artículo 7), ni los que limitan “*la permanencia de personas en lugares de culto*” (artículo 8); sino que son los Presidentes de Comunidad o Ciudad autónoma quienes restringen tales derechos en sus respectivos territorios “*a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad*” (artículo 9.1).

24. Mención especial merece la limitación del artículo 5 RD 926/2020 que, tal y como queda después de la Resolución de prórroga y del RD 956/2020, rige en todos los territorios, salvo en la Comunidad Autónoma de Canarias y, además, en esta Comunidad, tampoco son el Gobierno o Congreso los que limitan “*la libertad de circulación de las personas en horario nocturno*” (artículo 5), sino que la limita el Presidente de la Comunidad en función de “*la evolución*” de los mismos indicadores (artículo 9.2 RD 926/2020). Mientras que en el resto de Comunidades y Ciudades autónomas son los respectivos Presidentes quienes deciden si las limitaciones del artículo 5 rigen en su territorio o se modulan, flexibilizan o suspenden, de acuerdo con el artículo 5 de la Resolución de prórroga y la disposición transitoria única RD 956/2020.
25. Y, en fin, el artículo 10 RD 926/2020 (tras la redacción dada por la Resolución de prórroga y la disposición final primera apdo. Dos RD 956/2020) deja en manos de los Presidentes de Comunidad o Ciudad autónoma *modular, flexibilizar* e incluso *suspender* en sus territorios todas las restricciones de derechos previstas en los artículos 5, 6, 7 y 8 RD 926/2020.
26. Lo expuesto supone que la determinación (i) del concreto ámbito territorial del estado de alarma no lo precisa el Gobierno (contrariamente a lo dispuesto en los artículos 4, 5 o 6, entre otros, de la LO 4/1981), sino que se deja a la decisión de cada Presidente de Comunidad o Ciudad autónoma. De este modo, durante la absolutamente inconstitucional vigencia, nada menos que de 6 meses, del estado de alarma, en un momento determinado, podrá ser aplicable en una Comunidad/Ciudad autónoma y no

en las demás, en otro tiempo en varias Comunidades y no en el resto y así hasta las infinitas combinaciones de 17 elementos más las 2 ciudades autónomas tomados de uno en uno. (ii) Pero es que tampoco las medidas y la eficacia del estado de alarma las decide el Gobierno. Son, de nuevo, los Presidentes de Comunidades o Ciudades autónomas los que resuelven si en su territorio se limitan o no derechos constitucionales y especifican cuáles de los previstos en los artículos 5, 6, 7 y 8 RD 926/2020 se restringen y cómo. De este modo, en un momento concreto, pueden estar vigentes en una Comunidad/Ciudad las restricciones del artículo 5, en otras las del 6, en otras las del 7 y en otras las del 8; con lo que, en cada tiempo, las específicas medidas y su ámbito territorial constituyen un verdadero jeroglífico con infinidad de combinaciones posibles (¿aleatorias?) de restricciones de derechos y territorios. (iii) Por no decidir el Gobierno ni siquiera decide cuándo se pone punto y final a las restricciones por desaparecer los presupuestos de hecho de la alarma o cuando las mismas pueden modularse o flexibilizarse, sino que de nuevo la decisión se deja en manos de los Presidentes de Comunidades o Ciudades autónomas, *ex* artículo 10 RD 926/2020. (iv) En fin, por no decidir, el Gobierno ni siquiera decide la forma de restricción de la libertad de circulación o de la dimensión externa de la libertad religiosa y de culto, dejando a las respectivas autoridades delegadas amplias potestades para decidir el concreto horario del toque de queda (artículo 5.2 RD 926/2020) y los aforos máximos en los actos y ceremonias religiosos (artículo 8 RD 926/2020). De manera que estos podrían llegar a celebrarse libremente en una Comunidad o Ciudad y quedar totalmente suspendidos en otras y así, de nuevo, hasta la infinidad de combinaciones posibles de los 19 elementos tomados de uno en uno.

27. Nótese que ni siquiera si el estado de alarma hubiera tenido un ámbito territorial exclusivamente autonómico y, por tanto, el decreto de alarma hubiera podido designar Autoridad competente al Presidente de la Comunidad Autónoma afectada (*ex* art. 7 LO 4/1981), hubiera sido constitucional atribuir a este la decisión de qué concretas medidas se adoptan durante el estado de alarma, qué específicos derechos se restringen, con qué intensidad y durante qué tiempo (en la arbitraria duración de 6 meses). En efecto, la Constitución reserva al decreto de alarma y su prórroga establecer, con rango material de ley, “*el concreto estatuto jurídico del estado que se declara*”, que incluye los efectos, esto es, las medidas estrictamente indispensables para afrontar la emergencia que deban ser de inmediata aplicación. Y en el

establecimiento de ese estatuto jurídico que se integra en el sistema de fuentes del derecho de excepción, ni el Gobierno ni el Congreso pueden ser sustituidos por nadie, ni sus competencias delegadas. Otra cosa bien distinta es que la Autoridad competente designada en el propio decreto de alarma pueda dictar disposiciones y actos de desarrollo y ejecución del estatuto jurídico del estado de alarma. Sin embargo, forma parte de este estatuto singularmente la determinación de los derechos constitucionales restringidos, los concretos efectos sobre los mismos del estado de emergencia decretado y su vigencia territorial y temporal.

28. Pues bien, como ha quedado expuesto, el Gobierno, único investido *ex Constitutione* para fijar el estatuto jurídico del estado de alarma, se desentiende de esta función constitucional y deja en los Presidentes de Comunidad o Ciudad autónoma la específica decisión de qué derechos constitucionales resultan afectados, con qué intensidad se limitan/suspenden en su región y cuál es la vigencia territorial y temporal de las restricciones. Y esto constituye una manifiesta contravención del artículo 116.2 CE y de los artículos 4, 5, 6 y 7 LO 4/1981.
29. Pero es que, además, el estado de alarma así planteado genera una absoluta inseguridad jurídica en la ciudadanía difícilmente soportable especialmente en tiempos de una emergencia constitucional como los que vivimos, tiempos en los que generar confianza en cómo puede actuarse en la vida cotidiana ha de constituir una tarea de singular relevancia para todos los poderes públicos y, en particular en lo que aquí interesa, también para el poder legislativo.
30. La STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, concreta las exigencias constitucionales al legislador derivadas del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, señalando

*“Desde el punto de vista gramatical, el término “seguridad” denota certeza, certidumbre, pero también confianza o previsibilidad. Si tales cualidades se proyectan sobre el ámbito de lo jurídico, podremos definir la seguridad jurídica como la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación. Sendos aspectos -certeza y previsibilidad- se encuentran íntimamente vinculados. Muestran las dos vertientes objetiva-subjetiva, definitorias de la seguridad jurídica, que aparecen reflejadas en la doctrina del Tribunal Constitucional, cuando afirma que la*

*seguridad jurídica debe ser entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero; pero además, desde una perspectiva subjetiva como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). El primero de los aspectos se concreta en que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). La previsibilidad del resultado aplicativo de la... norma depende por tanto de la labor del legislador. En suma, sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas en sus destinatarios que generan una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre” (STC 120/2012, de 4[sic] de junio, FJ 3).*

*Ahora bien, el primer escollo con el que tropieza el reproche de la norma por infracción de la seguridad jurídica, es que las exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra. El control de constitucionalidad se detiene en los “defectos de técnica legislativa” [STC 225/1998, de 25[sic] de noviembre, FJ 2 A)], en “la perfección técnica de las leyes” [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4 y 225/1998, FJ 2 A)], en su “corrección técnica” (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), en la “oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador” (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6 y 109/2001, de 26 de abril, FJ 6). El principio de conservación de la Ley opera de freno en este ámbito (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5).*

*La imprecisa línea que delimita el ámbito de la constitucionalidad de la ley y de la falta de calidad de la misma, no facilita las cosas. No es posible enfrentarnos al deslinde a partir de “soluciones apriorísticas o criterios de general aplicación” (STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 4), puesto que “que cada caso problemático puede presentar facetas propias y específicas, será preciso valorar las circunstancias*

*concurrentes” (STC 147/1986, FJ 4). **Sí puede obtenerse, vía inferencia, alguna regla que pueda facilitar dicha labor. Si el defecto es irrelevante o salvable, la seguridad jurídica no se ve concernida.** A modo de ejemplo, por su irrelevancia no afectan al principio de seguridad jurídica: el uso de fórmulas o términos ininteligibles (STC 37/1981, FJ 5); la calificación errónea de un precepto legislativo como disposición transitoria (STC 225/1998); el carácter marcadamente tautológico de algún precepto (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 3); la técnica de remisión a una normativa estatal derogada (STC 146/1993, de 29 de abril, FJ 6); el uso de términos impropios [STC 149/1991, FJ 3 B b)] o de terminología que no sea absolutamente precisa [STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 5 a)]”.*

31. La aplicación de esta jurisprudencia supone la total inconstitucionalidad de los preceptos aquí impugnados. En efecto, los mismos no es que incurran en meros defectos de técnica legislativa, como los que ejemplifica la jurisprudencia constitucional y que no pueden ser objeto de juicio por parte del Tribunal al que tenemos el honor de dirigirnos, sino que, lejos de “*perseguir la claridad*”, parecen orientados a crear “*confusión normativa*”, generando razonables dudas y auténtica confusión en los destinatarios que habrán necesariamente de caer en una “*incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos*”. Téngase en cuenta que el incumplimiento por la ciudadanía del *estado de confusión* creado por el Gobierno y sus apoyos parlamentarios a través de los preceptos impugnados, tiene las duras consecuencias sancionadoras previstas en la artículo 15 RD 926/2020.
32. No podemos concluir sin señalar que precisamente en materia de restricción de derechos constitucionales, la primera exigencia de la jurisprudencia del TEDH es que la limitación se imponga en una norma de rango legal que reúna el requisito de ***calidad***, entendida como ***accesibilidad, precisión y previsibilidad en su aplicación*** [Sentencia de 28 de junio de 2011 (Sección 3ª), *caso Rúspoli Morenés c. España*, §§ 31-36]. Pues bien, resulta absolutamente insoportable desde la perspectiva del artículo 9.3 CE, del artículo 53.1 CE, del artículo 55.1 CE y del artículo 116 CE que se aborden tan intensas restricciones e incluso auténticas suspensiones de derechos constitucionales a través de normas que parecen pretender generar una verdadera

situación de confusión en la ciudadanía, que vendría a agravar la zozobra en la que se encuentra ante la amenaza de la COVID-19.

33. Por las razones expuestas, es manifiesta la inconstitucionalidad de los preceptos aquí impugnados.

**Segundo-. Inconstitucionalidad del artículo 2 de la Resolución de prórroga, del artículo 2 del RD 956/2020 y del artículo 14 RD 926/2020, en la nueva redacción dada por el artículo 4 de la Resolución de prórroga y por la disposición final primera apdo. Tres del RD 956/2020**

34. 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*”.

35. En este sentido, el artículo 2 de la Resolución 29/10/2020 dispone 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*”. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 2 RD 956/2020.

36. 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).

37. Debió parecerle al Gobierno y 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 apdo. Tres del RD 956/2020 dan 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”.*

38. 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*”.
39. 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.
40. 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.

41. 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>.*

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

- i. 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

---

<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>).

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.

- ii. 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 en 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.

43. Adicionalmente, recuérdese 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).**

44. 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.
45. 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.
46. 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.

47. 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 **fixar 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).*

48. 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.
49. 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 esencial del ius in officium, cuyo contenido mínimo consiste en el ejercicio del control de la actividad parlamentaria ...**

50. 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.

51. Por otro lado, hemos de recordar aquí la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en relación con la vulneración de la tutela judicial efectiva que

---

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

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).

52. Pues bien, este es precisamente el caso en el que nos hallamos. El artículo 2 de la Resolución de prórroga (y el artículo 2 RD 956/2020) 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).
53. Téngase en cuenta, en efecto, que tratándose la Resolución de prórroga de un acto Parlamentario, al que la jurisprudencia atribuye fuerza de ley, no existe ninguna 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 del diputado, este no contaría ni siquiera con el remedio del extraordinario recurso de amparo del artículo 42 LOTC.

54. 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, llegaríamos a la insoportable 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.
55. De este modo, la directa vulneración del artículo 23 CE resulta absolutamente irreparable, no existiendo mecanismo alguno de tutela de ese derecho fundamental. Y, como decimos, 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 declaración de inconstitucionalidad del artículo 2 de la Resolución de prórroga y del correlativo artículo 2 RD 956/2020.
56. Siendo evidente todo lo anteriormente expuesto, no cabe duda de que resulta manifiestamente inconstitucional la prórroga de 6 meses. Pero es que, tampoco está prórroga 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).

57. Y, por supuesto, todo lo anterior resulta agravado con la burla de la nueva redacción que la Resolución de prórroga y el RD 956/2020 dan al artículo 14 RD 926/2020. En efecto, en tan sólo un plazo de cuatro días, dicho precepto regulador del sistema de rendición de cuentas, régimen consustancial al Estado de Derecho y al principio de legalidad, sufre igualmente una transformación sustancial con la que, no sólo se revela nuevamente la absoluta inseguridad jurídica que impregna toda la regulación del estado de alarma decretado, sino que también evidencia, con las variaciones que introduce tanto de plazos como de contenido material, la inobservancia por parte del Gobierno de su deber de informar, justificar, responsabilizarse pública y periódicamente sobre el uso y la gestión de los recursos de que dispone y sobre los resultados que se van consiguiendo en aplicación de criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad.
58. De este modo, 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 restringen la función parlamentaria de control del Ejecutivo, precisamente en un estado de alarma en el que esa función constitucional adquiere singular relevancia.

59. En definitiva, constitucionalmente resulta simplemente inaceptable una prórroga como la recurrida y un debilitamiento de la función del Congreso, que afecta a la propia primacía de la Constitución democrática y, cuestiona, artículos tan nucleares como el 1, apartados 1 y 2, el 23 ó el 66, de los que deriva la absoluta centralidad de las Cortes Generales y la inderogable primacía de una Constitución democrática.

**Tercero-. Inconstitucionalidad de los artículos 5, 6 y 7 RD 926/2020: vulneración de los artículos 55.1 y 116 de la Constitución; en relación con los derechos fundamentales de los artículos 19 y 21 CE y en conexión con el art. 10.1 CE**

**A-. El estado de alarma no permite la suspensión de los derechos constitucionales del Título I CE**

60. Procede recordar que en el estado de alarma no cabe la suspensión de derechos. Así, el artículo 55.1 CE prescribe que

*Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.*

*A contrario*, los derechos fundamentales no pueden ser suspendidos en el estado de alarma decretado por el RD 926/2020.

61. La STC 83/2016, FJ 8, dictada en relación con el estado de alarma declarado con ocasión de la crisis provocada por la huelga de controladores aéreos, confirma sin lugar a dudas el criterio expuesto, proclamando que, “a diferencia de los estados de

*excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos...”*

62. Resulta innegable que el RD 926/2020 opera una verdadera suspensión de las libertades fundamentales que a continuación se referirán; suspensión absolutamente contraria a la Constitución y a la LO 4/1981.

**B-. Los artículos 5 y 6 RD 926/2020 suponen la suspensión de las libertades de circulación y de residencia del artículo 19 CE y de los derechos fundamentales de los arts. 17 y 25 CE**

63. El art. 5 RD 926/2020, “*limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno*”, prescribe que

*1. Durante el periodo comprendido entre las 23:00 y las 6:00 horas, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades: a) Adquisición de medicamentos, productos sanitarios y otros bienes de primera necesidad.*

*b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.*

*c) Asistencia a centros de atención veterinaria por motivos de urgencia.*

*d) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.*

*e) Retorno al lugar de residencia habitual tras realizar algunas de las actividades previstas en este apartado.*

*f) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.*

*g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.*

*h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.*

*i) Repostaje en gasolineras o estaciones de servicio, cuando resulte necesario para la realización de las actividades previstas en los párrafos anteriores.*

2. La autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, que la hora de comienzo de la limitación prevista en este artículo sea entre las 22:00 y las 00:00 horas y la hora de finalización de dicha limitación sea entre las 5:00 y las 7:00 horas.

64. Por su parte, el art. 6 RD 926/2020, bajo la rúbrica, “limitación de la entrada y salida en las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía”, dispone:

1. Se restringe la entrada y salida de personas del territorio de cada comunidad autónoma y de cada ciudad con Estatuto de autonomía salvo para aquellos desplazamientos, adecuadamente justificados, que se produzcan por alguno de los siguientes motivos:

a) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.

b) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.

c) Asistencia a centros universitarios, docentes y educativos, incluidas las escuelas de educación infantil.

d) Retorno al lugar de residencia habitual o familiar.

e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.

f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros o estaciones de repostaje en territorios limítrofes.

g) Actuaciones requeridas o urgentes ante los órganos públicos, judiciales o notariales.

h) Renovaciones de permisos y documentación oficial, así como otros trámites administrativos inaplazables.

i) Realización de exámenes o pruebas oficiales inaplazables.

j) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.

k) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.

2. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, la autoridad competente delegada que corresponda podrá, adicionalmente, limitar la entrada y salida de personas en ámbitos territoriales de carácter geográficamente inferior a la comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, con las excepciones previstas en el apartado anterior.

3. *No estará sometida a restricción alguna la circulación en tránsito a través de los ámbitos territoriales en que resulten de aplicación las limitaciones previstas en este artículo.*

65. El artículo 19 CE reconoce, con la categoría de derecho fundamental, tres libertades: la libertad de circulación, la libertad de residencia y el derecho a entrar y salir de España. Así, dispone:

*Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.*

*Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.*

66. El **derecho a circular libremente por el territorio español** comporta básicamente una abstención o no injerencia de los poderes públicos en el ir y venir de los ciudadanos dentro de España; teniendo reiterado el Tribunal Constitucional que la injerencia de los poderes públicos en ese derecho a circular libremente requiere habilitación legal expresa [SSTC 85/1989, de 10 de mayo, FJ 3; 169/2001, de 16 de julio, FJ 6; y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 6 b)]. El Tribunal pone habitualmente en conexión el artículo 19 CE con el artículo 139.2 CE que prohíbe a cualquier autoridad adoptar medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas (y de los bienes) en todo el territorio nacional.

67. Pues bien, lo que imponen los arts. 5 y 6 del RD 926/2020 es una verdadera suspensión del derecho fundamental del art. 19 CE. Para justificar lo expuesto, baste acudir a la regulación establecida por la LO 4/1981, norma que integra el bloque de la constitucionalidad a los efectos del artículo 28.1 LOTC, sirviendo de parámetro de la constitucionalidad del RD impugnado.

En el estado de alarma, la referida LO 4/1981, en relación con la **libertad de circulación**, sólo permite “*limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos*” [artículo 11 a)]. Nótese desde este momento que no permite introducir restricción alguna respecto de la libertad fundamental de residencia.

Hemos visto, que sólo en los estados de excepción o de sitio cabe acordar la suspensión de los derechos fundamentales del artículo 19 CE. Y, a estos efectos, lo que entiende la LO 4/1981 por suspensión de tales derechos son las limitaciones autorizadas en el artículo 20 de esa ley orgánica:

*Uno. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo diecinueve de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá **prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine**, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir.*

*Dos. Igualmente podrá delimitar zonas de protección o seguridad y dictar las condiciones de permanencia en las mismas y prohibir en lugares determinados la presencia de personas que puedan dificultar la acción de la fuerza pública.*

*Tres. Cuando ello resulte necesario, la Autoridad gubernativa podrá exigir a personas determinadas que comuniquen, con una antelación de dos días, todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual.*

*Cuatro. Igualmente podrá disponer su desplazamiento fuera de dicha localidad cuando lo estime necesario.*

*Cinco. Podrá también fijar transitoriamente la residencia de personas determinadas en localidad o territorio adecuados a sus condiciones personales.*

*Seis. Corresponde a la Autoridad gubernativa proveer de los recursos necesarios para el cumplimiento de las medidas previstas en este artículo y, particularmente, de las referidas a viajes, alojamiento y manutención de la persona afectada.*

*Siete. Para acordar las medidas a que se refieren los apartados tres, cuatro y cinco de este artículo, la Autoridad gubernativa habrá de tener **fundados motivos en razón a la peligrosidad que para el mantenimiento del orden público suponga la persona afectada por tales medidas**.*

Por otro lado, recordemos que ni siquiera en el estado de sitio pueden adoptarse restricciones de los derechos del artículo 19 CE más intensas a las previstas en el referido artículo 20 LO 4/1981. En efecto, en relación con el estado de sitio, el artículo

32.3 LO 4/1981 dispone que “*La declaración podrá autorizar, además de lo previsto para los estados de alarma y excepción, la suspensión temporal de las garantías jurídicas del detenido que se reconocen en el apartado tres del artículo diecisiete de la Constitución*”. Por tanto, en punto a los derechos del artículo 19 CE, en el estado de sitio no pueden adoptarse más intensas restricciones que las admitidas en el estado de excepción por el citado artículo 20 LO 4/1981.

68. Pues bien, la propia técnica empleada por los artículos 5 y 6 RD 926/2020 confirma, sin lugar a dudas, que dichos preceptos operan una suspensión de los derechos fundamentales del artículo 19 CE.
69. En efecto, en materia de derechos fundamentales la regla general, a partir del establecimiento de la democracia liberal, es que los mismos reconocen una esfera de libertad natural, intangible para el Estado. Nótese, en este sentido, que la regulación de los derechos fundamentales parte del principio general de libertad, para introducir después, como excepción, limitaciones justificadas.
70. De este modo, la regla es el respeto al derecho fundamental, si bien, como quiera que no existen derechos ilimitados, a partir de ese principio de libertad ha de procederse a la tarea de (i) delimitar el derecho en su relación con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos o (ii) de introducir límites razonables y proporcionados al derecho.
71. Sin embargo, no es esta la técnica empleada por los artículos 5 y 6 RD 926/2020, que toman como punto de partida una prohibición general, para introducir luego determinadas excepciones a esa restricción absoluta. En efecto, (i) el artículo 5 RD 926/2020 parte de la prohibición general de circulación en horario nocturno exceptuando “*únicamente*” “*la realización de las siguientes actividades*”. (ii) El mismo sentido, el artículo 6 RD 926/2020 parte de que, con carácter general, “*se restringe la entrada y salida de personas del territorio de cada comunidad autónoma y de cada ciudad con Estatuto de autonomía...*”; lo que equivale a afirmar que las personas no podrán entrar ni salir del territorio de cada Comunidad o Ciudad autónoma, salvo para la realización de determinadas actividades que enuncia el propio artículo.

72. Esto es, **los preceptos impugnados parten de la prohibición general de circulación en horario nocturno y de desplazamientos interregionales, para luego introducir excepciones a esas prohibiciones. Se emplea así la técnica típica de la suspensión del derecho, con prohibición general, salvo las excepciones absolutamente indispensables.**
73. Recuérdese que únicamente los estados de excepción y de sitio admiten la suspensión de los derechos del artículo 19 CE, entendida esta suspensión en el sentido del artículo 20 LO 4/1981, es decir, como restricciones parciales de movimiento, limitadas (i) bien espacialmente (en determinadas zonas), como se recoge en los apartados Uno-Dos del art. 20 LO 4/1981; (ii) bien subjetivamente, en cuanto referidas a determinadas personas por “*fundados motivos en razón a la peligrosidad que para el mantenimiento del orden público*” puedan suponer (apartados Tres-Siete del art. 20 LO 4/1981).
74. Nótese la diferente redacción del artículo 11 a) LO 4/1981 respecto de lo que puede hacerse en el estado de alarma en relación con la libertad de circulación -“*limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos*”- y la del artículo 20 LO 4/1981 respecto de lo que puede hacerse en los estados de excepción y de sitio -“*prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir*”; “*delimitar zonas de protección o seguridad y dictar las condiciones de permanencia en las mismas y prohibir en lugares determinados la presencia de personas que puedan dificultar la acción de la fuerza pública*”-. Obviamente, *limitar* -estado de alarma- no es *prohibir*, ni siquiera es *delimitar* zonas de protección o seguridad -estados de excepción o de sitio-. En el estado de alarma, por tanto, puede limitarse la circulación o permanencia de un número máximo de personas o en lugares determinados (estadios de fútbol, centros comerciales, teatros, etc.). Pero,
- i. notoriamente, no puede confinarse a la totalidad de la población en horario nocturno, dado que esto supone “*prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine*” (artículo 20 LO 4/1981) y esta suspensión de la libertad de desplazamiento sólo es admisible en los estados de excepción y de sitio, nunca en el de alarma. Y lo que con toda claridad hace el artículo 5 RD

926/2020, al prever un “toque de queda” nocturno, es, ni más ni menos, prohibir la circulación en horas determinadas, restricción sólo dable en los estados de excepción y sitio, como venimos reiterando.

- ii. Por otro lado, tampoco en el estado de alarma puede *prohibirse* la entrada y salida de la totalidad de la población de una Comunidad o Ciudad autónoma. Este cierre fronterizo sólo sería admisible como prohibición y verdadera suspensión de la libertad de desplazamiento en los estados de excepción y de sitio, nunca en el de alarma.
75. En definitiva, son inconstitucionales los artículos 5 y 6 del RD 926/2020 ya que desbordan lo que el artículo 11 a) de la Ley Orgánica 4/1981 permite en el estado de alarma, que sólo autoriza a “*limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos*”. El artículo 5 RD 926/2020 establece un verdadero arresto domiciliario nocturno de la población, prohibiéndole salir de casa en horario nocturno (lo cual, en su caso, sólo sería aceptable en los más intensos estados de emergencia y no en el de alarma). Y, en fin, el artículo 6 del RD 926/2020 pretende establecer fronteras infranqueables entre Comunidades y Ciudades autónomas, desbordando lo que autoriza el artículo 11 de la Ley Orgánica, que sólo permite limitaciones parciales a la estancia o permanencia en determinados lugares. En definitiva, los artículos 5 y 6 del RD 926/2020 establecen una verdadera suspensión de la libertad fundamental de “*circular por el territorio nacional*” (artículo 19 de la Constitución); suspensión que no puede acordarse en el estado de alarma sino únicamente en los estados de excepción o sitio.
76. Obviamente, de lo expuesto resulta la clara vulneración por el RD impugnado de los artículos 116 y 55.1 CE, en relación con el derecho fundamental a la libertad de circulación; pero también conculca el **derecho fundamental a la libertad de residencia**, igualmente reconocido en el artículo 19 CE.
77. Recordemos que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este derecho fundamental comprende la libertad de decidir dónde se reside accidental o transitoriamente, sin que pueda identificarse con el derecho a elegir domicilio. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la libertad de residencia comprende el

derecho a la libertad de elección y de fijación, mantenimiento o cambio de residencia, extendiéndose la protección tanto a la residencia temporal como a la estable, y siendo el concepto constitucional de residencia autónomo, sin que coincida con el concepto de domicilio. De este modo, la libertad fundamental de residencia protege la conducta del individuo consistente en elegir libremente su residencia en territorio español, como derecho subjetivo y personal a determinar libremente el lugar o lugares donde se desea residir transitoria o permanentemente en España (STC 72/2005, de 4 de abril, FJ 4). Así, “*la residencia en su sentido jurídico estricto supone el lugar donde la persona se encuentra **accidental o transitoriamente** sin llegar a la permanencia domiciliaria, y precisamente el art. 19 CE reconoce a los ciudadanos el derecho a elegir libremente su residencia en territorio español, empleando un término más amplio que el domicilio, y que **alcanza el hecho real de poder poseer más de un domicilio personal**” (ATC 227/1983, de 25 de mayo, FJ 2).*

78. Obviamente, constituye un presupuesto objetivo de esa libertad fundamental el derecho a la libertad de circulación, en cuanto garantiza que, una vez elegido el lugar de residencia permanente o eventual, la persona pueda efectivamente desplazarse y ocupar tal residencia. El artículo 6 RD 926/2020 únicamente contempla como excepción a la libertad de circulación intercomunitaria el “*retorno al lugar de residencia habitual o familiar”*, por lo que se suspende el derecho de los ciudadanos a acudir a su residencia eventual, transitoria o de temporada; facultad integrada en el contenido constitucionalmente protegido del artículo 19 CE.
79. Es más, en relación con esta libertad de residencia, procede recordar que, ni siquiera en los estados de excepción o sitio, la LO 4/1981 permite la suspensión de este derecho fundamental; suspensión que, por tanto, resulta absolutamente inconcebible en un estado de alarma como el decretado. Recordemos que, en virtud de la teoría del *positive bindung*, los poderes públicos sólo pueden restringir las libertades en la medida en que la ley lo autorice, y en los estados excepcionales del artículo 116 CE únicamente son admisibles las restricciones expresamente autorizadas por la LO 4/1981, integrante del bloque de la constitucionalidad.
80. Pero es que, además, el artículo 5 RD 926/2020 supone una intolerable suspensión de los **derechos fundamentales de los artículos 17 y 25 CE**. En este sentido, el artículo 17.1 CE dispone que “*toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie*

*puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley*". Por su parte, el artículo 25 CE prescribe que *"nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento"* (apartado 1), añadiendo que *"la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad"*.

81. El *toque de queda* en horario nocturno previsto en el artículo 5 RD 926/2020 supone que la población debe permanecer recluida en su domicilio habitual, salvo razones justificadas de fuerza mayor o necesidad; constituyendo una auténtica privación de libertad.

En este sentido, recordemos que el antiguo arresto domiciliario, denominado pena de "localización permanente" en el vigente Código Penal se configura como una pena privativa de libertad de carácter leve [artículos 33.4 h) y 35 CP] que *"obliga al penado a permanecer en su domicilio o en el lugar determinado fijado por el Juez en la Sentencia"* (artículo 37.1 CP). El Tribunal Constitucional ha señalado que esta pena de localización permanente afecta al bien jurídico de la *"libertad personal (art. 17.1 CE)"* (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 7); en cuanto la pena consiste en *"la obligación de permanecer en un determinado lugar sin poder abandonarlo, por lo que el penado ve restringida su libertad y pierde la capacidad de situarse espacialmente donde desee"*, es decir, supone *"una restricción limitativa de su capacidad ambulatoria"* (STS, Sala de lo Penal, Sección 1, 683/2019, de 29 de enero, FJ 5). Únicamente causas de fuerza mayor o circunstancias extraordinarias que lo justifiquen permiten al penado abandonar el domicilio durante el cumplimiento de la pena (SAP de Madrid, Sección 23, 1271/2013, de 20 de noviembre). Sin embargo, esta pena privativa de libertad *"no podrá restringir las posibilidades del ejecutoriado de disponer libremente de su tiempo, comunicarse con otras personas o recibir visitas"* y permite minimizar *"las perturbaciones laborales y los efectos deslocalizadores"* (Consulta de la Fiscalía General del Estado 1/2016, de 24 de junio).

82. En relación con el arresto domiciliario que se preveía como sanción en el régimen disciplinario de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas, el Tribunal Constitucional tiene declarado que *"la sanción de arresto domiciliario no es una simple restricción"*

*de la libertad, sino una verdadera privación de aquélla (entre otras, SSTC 31/1985, de 5 de marzo, F. 3, y 14/1999, de 22 de febrero, F. 9), pues entre la libertad y la detención no existen zonas intermedias (STC 61/1995, de 19 de marzo, F. 4). Y ese carácter de sanción privativa de libertad no lo pierde ni siquiera en el caso de que se imponga sin perjuicio del servicio, porque la persona no recupera su situación de libertad porque se le autorice a acudir a su trabajo habitual, ya que, como dijimos en la STC 56/1997, de 17 de marzo, F. 10, «es algo que se compadece con dificultad con los presupuestos de un orden político que se comprende a sí mismo como un régimen de libertades (art. 10.1 CE)» (STC 73/2010, de 18 de octubre, FJ 4).*

83. Ciertamente, el *toque de queda* en horario nocturno presenta analogía con el arresto domiciliario de la disciplina militar y la pena privativa de libertad de localización permanente, en cuanto supone la prohibición general de abandonar el domicilio en horario nocturno, perdiendo entonces la ciudadanía “*la capacidad de situarse espacialmente donde desee*” y viéndose obligada a permanecer en un lugar determinado. Incluso el confinamiento domiciliario del artículo 5 RD 926/2020 resulta materialmente más intenso que la propia localización permanente, en cuanto aquel impide a la ciudadanía disponer libremente de su tiempo recibiendo visitas de quien desee, visitas que sí puede recibir el ejecutoriado a la pena de localización permanente, como mecanismo para evitar “*efectos deslocalizadores*” a los que sí queda sometida la población a raíz del artículo 5 impugnado.
84. Recuérdese, que siguiendo al Alto Tribunal, “*entre la libertad y la detención no existen zonas intermedias*”, por lo que el artículo 5 RD 926/2020 supone una verdadera *privación* de la libertad personal en horario nocturno. Y resulta insostenible pretender que la privación es constitucional por limitarse al horario nocturno, dado que en ese tiempo la privación es absoluta, siendo pues innegable que dicho *toque de queda* nocturno comporta una verdadera privación de la libertad vulneradora de los derechos fundamentales de los artículos 17 y 25 CE en tanto: (i) supone la *obligación de permanecer en el domicilio sin poder abandonarlo*, por lo que la ciudadanía *pierde su capacidad de situarse espacialmente donde desee*, implicando una *privación de la capacidad ambulatoria*; y (ii) se establecen previsiones sancionadoras para imponer el cumplimiento forzoso de la privación de libertad a que se somete a la ciudadanía (artículo 15 RD 926/2020). También resulta evidente que esa privación de libertad se

hace con una manifiesta infracción de las garantías procesales y sustantivas establecidas en los artículos 17.1 y 25 CE; y, además, se impone por la “*Administración civil*” con contradicción del artículo 25.1 CE.

85. De nuevo, una restricción tan intensa de tales derechos fundamentales sólo sería, en su caso, admisible en los estados de excepción o sitio; pero nunca en el de alarma, dado que no lo permite ni el artículo 116 CE ni el artículo 11 LO 4/1981.

86. Es, por tanto, clara la inconstitucionalidad de los artículos 5 y 6 RD 926/2020.

**C-. El artículo 7 RD 926/2020 supone una vulneración de los derechos fundamentales del artículo 21 CE y de los artículos 10.2 y 17 CE**

87. El artículo 7 RD 926/2020, bajo la rúbrica “*Limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados*”, dispone que

*“1. La permanencia de grupos de personas en espacios de uso público, tanto cerrados como al aire libre, quedará condicionada a que no se supere el número máximo de seis personas, salvo que se trate de convivientes y sin perjuicio de las excepciones que se establezcan en relación a dependencias, instalaciones y establecimientos abiertos al público.*

*La permanencia de grupos de personas en espacios de uso privado quedará condicionada a que no se supere el número máximo de seis personas, salvo que se trate de convivientes.*

*En el caso de las agrupaciones en que se incluyan tanto personas convivientes como personas no convivientes, el número máximo a que se refiere el párrafo anterior será de seis personas.*

*2. La autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13, que el número máximo a que se refiere el apartado anterior sea inferior a seis personas, salvo que se trate de convivientes.*

*Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10, las autoridades competentes delegadas podrán, en su ámbito territorial, establecer excepciones respecto a*

*personas menores o dependientes, así como cualquier otra flexibilización de la limitación prevista en este artículo.*

*3. Las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones realizadas en ejercicio del derecho fundamental regulado en el artículo 21 de la Constitución podrán limitarse, condicionarse o prohibirse cuando en la previa comunicación presentada por los promotores no quede garantizada la distancia personal necesaria para impedir los contagios.*

*4. No estarán incluidas en la limitación prevista en este artículo las actividades laborales e institucionales ni aquellas para las que se establezcan medidas específicas en la normativa aplicable”.*

88. Reiteradamente se ha puesto de manifiesto que los derechos de reunión y manifestación “constituyen un elemento básico en toda sociedad libre y democrática. Reunirse y manifestarse son actividades vehículo de gran parte de las inquietudes que pueden sentir los ciudadanos. Una organización política que no reconozca dicho derecho, o que lo someta a limitaciones que acaben con su contenido esencial, está gravemente enferma e incapacitada para responder a los desafíos que presentan las modernas democracias”<sup>3</sup>. En palabras del Alto Tribunal, “el derecho de reunión cuando se ejercita en lugares de tránsito público es una **manifestación colectiva de la libertad de expresión** ejercitada a través de una asociación transitoria de personas que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, de la defensa de intereses o de la publicidad de problemas o reivindicaciones, **constituyendo, por tanto, un cauce relevante del principio democrático participativo...**” (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2).

89. El artículo 21 CE dispone que

*1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.*

*2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan*

---

<sup>3</sup> Comentarios a la Constitución Española, XXX Aniversario, Fundación Wolters Kluwer, página 528.

*razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.*

90. El derecho fundamental se desarrolla en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, definiéndose, a los efectos de la ley, la reunión como “*la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada*” (artículo 1.2); añadiendo que “*ninguna reunión estará sometida al régimen de previa autorización*” (artículo 3.1) y que “*la celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas*” (artículo 8). Únicamente “*si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación*” (artículo 10). Quedan fuera del ámbito de la LO y, por tanto, no están sometidas al régimen de comunicación las reuniones privadas (que celebren las personas físicas en sus domicilios o en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad), las de los partidos políticos u otras entidades para sus propios fines y mediante convocatoria a sus miembros o las de los profesionales con sus clientes (artículo 2).
91. Como ha quedado expuesto, la suspensión de este derecho fundamental sólo está constitucionalmente contemplada en los estados de excepción y de sitio. Y, en tales estados, la suspensión del derecho únicamente se permite en los términos del artículo 22 LO 4/1981, que dispone lo siguiente:

*Uno. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo veintiuno de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá **someter a autorización previa o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones.***

*Dos. También podrá **disolver las reuniones y manifestaciones** a que se refiere el párrafo anterior.*

*Tres. Las **reuniones orgánicas que los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales realicen en cumplimiento de los fines que respectivamente les asignen los artículos sexto y séptimo de la Constitución,** y de*

*acuerdo con sus Estatutos, no podrán ser prohibidas, disueltas ni sometidas a autorización previa.*

*Cuatro. Para penetrar en los locales en que tuvieran lugar las reuniones, la Autoridad gubernativa deberá proveer a sus agentes de autorización formal y escrita. Esta autorización no será necesaria cuando desde dichos locales se estuviesen produciendo alteraciones graves del orden público constitutivas de delito o agresiones a las Fuerzas de Seguridad y en cualesquiera otros casos de flagrante delito.*

92. En relación con el artículo 7 RD 926/2020 y la suspensión de los derechos fundamentales del artículo 21 CE cabe distinguir dos niveles afectación: (i) las reuniones o manifestaciones en vías públicas, sujetas a la LO 9/1983; y (ii) las reuniones cualificadas, excluidas de la LO 9/1983.
- i. En relación con el derecho de reunión y manifestación, el artículo 7.3 RD 926/2020 señala que podrán “*limitarse, condicionarse o prohibirse cuando en la previa comunicación presentada por los promotores no quede garantizada la distancia personal necesaria para impedir los contagios*”. Se excede con ello el marco establecido en el artículo 10 de la LO 9/1983 que únicamente permite a la autoridad competente prohibir o modular la reunión o manifestación en el caso de que existan razones **fundadas** de que puedan producirse **alteraciones del orden público**, con peligro para personas o bienes. Exceso inconstitucional intencionadamente introducido por el Gobierno para sortear los pronunciamientos judiciales que durante el anterior estado de alarma fueron dados, revocando la Jurisdicción ordinaria las prohibiciones gubernativas de manifestaciones dentro de vehículos comunicadas, en diferentes puntos de nuestro territorio, en base a un hipotético peligro para la Salud Pública.
- ii. En punto a las reuniones en espacios públicos e incluso en espacios privados, que se restringen a un número máximo de seis personas; permitiendo a la autoridad competente delegada limitarlas a un número “*inferior a seis personas*”, nos parece también clara su inconstitucionalidad.

En primer lugar, se hace preciso recordar que en los estados de excepción y de sitio, el legislador orgánico impide expresamente que las reuniones orgánicas de los

partidos políticos, de los sindicatos y las asociaciones empresariales sean prohibidas, disueltas o sometidas a autorización previa (artículo 22 LO 4/1981). La falta de absoluta modulación del RD 926/2020 supone que en el estado de alarma decretado hayan quedado incluso prohibidas o suspendidas las reuniones anteriores cuando excedan el número de seis personas no convivientes. Siendo estas reuniones instrumento fundamental de una democracia participativa, de acuerdo con los artículos 6, 7 y 23 de la Constitución, resulta desproporcionada y claramente inconstitucional la restricción que nos ocupa.

Pero es que además el RD 926/2020 también implica la prohibición de reuniones privadas de más de seis personas, excluidas del ámbito de la LO 9/1983 por su artículo 2 y, por tanto, del régimen de comunicación previa.

Las reuniones privadas por razones familiares o de amistad y la realización de visitas a familiares, conocidos o amigos constituyen manifestaciones esenciales de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad, que conforman el fundamento del orden político y de la paz social, de acuerdo con el artículo 10.1 CE. Se trata, en definitiva, de expresiones de esa dignidad humana que exceden del propio derecho fundamental de reunión y se integran en el más precioso y sagrado derecho a la libertad humana (artículo 17.1 CE), en su concepción más íntima e inviolable.

En fin, a raíz del RD 926/2020, las personas físicas no podrán celebrar reuniones de más de seis personas en sus propios domicilios (reuniones que, por cierto, sí pueden celebrar incluso los condenados a la pena privativa de libertad de localización permanente), tampoco podrán hacerlo en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad; los partidos políticos y otras organizaciones no podrán celebrar reuniones para sus propios fines y mediante convocatoria; tampoco los profesionales podrán reunirse con sus clientes en lugares cerrados. Nótese que estas intensas restricciones, a nuestro juicio, es dudoso que fuesen admisibles incluso en los estados de excepción o de sitio; por lo que no puede haber ninguna discusión de su improcedencia en el estado de alarma decretado.

Por lo expuesto,

**AL TRIBUNAL SUPLICA** que, teniendo por presentado este escrito y sus copias, se sirva **ADMITIRLO** y, previos los trámites de rigor, dicte Sentencia por la que se **ESTIME** íntegramente esta demanda y, en consecuencia, se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 2, apartados 2 y 3; 5; 6; 7; 8; 9; 10 y 14 del 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; de los artículos 2, 4 y 5 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 artículo 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera, apdos. Uno, Dos y Tres, 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

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

**OTROSÍ DICE** que solicita la inmediata suspensión de la vigencia 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 mérito a los siguientes argumentos:

93. No desconoce esta parte la jurisprudencia clásica del Tribunal, que puede sintetizarse como que la suspensión “*sólo es posible cuando esté expresamente prevista y ni la Constitución ni la Ley Orgánica de este Tribunal han atribuido a la interposición del recurso efecto suspensivo alguno cuando el recurso se dirige contra leyes del Estado ni han otorgado al Tribunal la facultad de acordar en este caso la suspensión de la ley impugnada*” (ATC 141/1989, de 14 de marzo, FJ 2).
94. Sin embargo, en algún caso, singularmente en el resuelto por el ATC 90/2010, de 14 de julio, esa jurisprudencia ha tenido una fuerte contestación interna cuando se aplica

no a casos comunes u ordinarios, sino a supuestos verdaderamente extraordinarios como el que aquí se trae ante el Tribunal.

95. En este sentido, recuérdese que la jurisprudencia clásica se sentó en relación a casos de absoluta normalidad democrática, como fue el resuelto por el ATC 141/1989, referido al recurso contra una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial; el ATC 128/1996, relativo al recurso de inconstitucionalidad contra la declaración de una reserva natural en Ibiza; el ATC 266/2000, referido a medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones; o el ATC 58/2006, sobre la entrega a una Comunidad de documentos de un determinado archivo público.
96. La diferencia con el caso que aquí se trae ante el Tribunal es obvia: a través de una Resolución de prórroga (y del correlativo RD 956/2020), el Congreso de los Diputados ha aceptado autorizar al Ejecutivo una insólita prórroga de un estado de emergencia constitucional de 6 meses. Esta decisión pone en tela de juicio nada menos que la Constitución democrática, cuyo concepto, a decir del propio Tribunal, “*va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de “checks and balances” (pesos y contrapesos) entre los diferentes poderes del Estado*”. De manera que, desapareciendo tales contrapesos, la Constitución deviene “*pura entelequia*”, en cuanto desaparece el control parlamentario de la actividad estatal (STC 124/2018, FJ 4).
97. Y es que, siguiendo el voto particular al ATC 90/2010 del Excmo. Magistrado don Javier Delgado Barrio, aunque ha de compartirse el criterio de que “*la suspensión de las leyes tiene carácter excepcional*”, no se puede admitir, sin embargo, que la *viabilidad de tal suspensión exija una previsión que ha de ser expresa. Con una visión principal del Derecho -se integra éste no sólo por disposiciones escritas sino también por los principios y la normatividad inmanentes en la naturaleza de las instituciones-* no parece que pueda exigirse previsión expresa para que el Tribunal pueda actuar en defensa de la primacía de la Constitución, de manera que ésta mantenga su normatividad y no se convierta en pura entelequia.
98. Y es que téngase en cuenta que “*son dos las posibles vías de suspensión de la vigencia o aplicabilidad de las leyes impugnadas: la primera se produce indefectiblemente como un efecto directo de la mera interposición del recurso, en tanto que en la*

*segunda es el Tribunal el que, en atención a las circunstancias del caso, puede acordar o no la suspensión.*

*La Constitución sólo se refiere a la suspensión de las leyes recurridas ante el Tribunal Constitucional en la primera de esas dos modalidades: lo hace, de un lado, al establecer que la impugnación contemplada por el art. 161.2 CE producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, y lo hace también, de otro, para excluir el efecto suspensivo de la cuestión de inconstitucionalidad en el art. 163 CE.*

*Por el contrario, no se refiere la Constitución de modo expreso a la segunda modalidad de suspensión, la acordada cautelarmente por el Tribunal Constitucional. Este silencio creo que no ha de ser interpretado como la fuente de una prohibición de la suspensión cautelar en este tipo de procesos, sino como una falta de regulación constitucional -no creo que resultase inconstitucional una ley que la estableciese- y desde luego la STC 66/1985, de 23 de mayo, referida a una ley del Estado, no da base para obtener una conclusión prohibitiva de la suspensión cautelar de la ley estatal, única que aquí importa.*

*Su fundamento jurídico 3 dice así: “los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad, que si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas (y en el caso de las leyes, también por aquellos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad), obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad. Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Como el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional”.*

*Así pues, la Ley goza de la presunción de legitimidad en “su grado máximo”, lo que, subraya la citada STC 66/1985, “obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia”. Y excepcionalidad de la suspensión no es*

*imposibilidad o prohibición, sino posibilidad, aunque, desde luego, evidentemente difícil.*

*Ocurre, sin embargo, que la evolución posterior de la doctrina del Tribunal se ha decantado en sentido opuesto, como ya he indicado, pero siempre respecto de casos totalmente alejados de la relevancia constitucional del que aquí se examina (VP del señor Delgado Barrio).*

99. La inexistencia de previsión legal sobre la segunda vía de suspensión, esto es, la que puede adoptar el Tribunal en casos excepcionales, debe considerarse una laguna que, en virtud del principio de plenitud del ordenamiento, ha de llenarse, como el resto de lagunas, acudiendo a los principios generales; y, así, siguiendo al VP del señor Delgado, *“ya en este punto, resulta claro que este Tribunal cuando se plantee la cuestión relativa a la adopción de medidas cautelares en los recursos de inconstitucionalidad habrá de tener en cuenta de forma equilibrada las exigencias derivadas de los diversos principios constitucionales que inspiran esta materia y que presionan en sentidos opuestos: de un lado, el principio democrático, que exige que, con carácter general, las leyes impugnadas ante este Tribunal mantengan su aplicabilidad hasta tanto éste no dicte una resolución sobre el fondo en la que declare su incompatibilidad con la Constitución, principio este dentro del cual se integra el objetivo perseguido por el legislador mediante la ley recurrida y de otro, los principios constitucionales sustantivos cuya integridad se podría ver, en su caso, afectada negativamente si la ley impugnada y finalmente declarada inconstitucional hubiera mantenido su vigencia durante el curso del procedimiento.*

*Sobre esta base, entiendo que los argumentos empleados por nuestra doctrina para justificar el carácter pretendidamente tasado de las competencias de suspensión cautelar de la ley deben ser utilizados más bien para justificar la existencia de una relación de intensa preferencia, en el seno del conflicto que subyace en la decisión acerca de la suspensión cautelar de la ley, a favor del mantenimiento como regla de la vigencia y aplicabilidad de la ley recurrida, pero **sin impedir que, por excepción, pueda acordarse la decisión contraria en aquellos supuestos en los que el riesgo para la integridad de los principios constitucionales sustantivos procedente de la ley se concrete en perjuicios de especial relevancia constitucional y de carácter absolutamente irreparable.***

*De este modo, mientras que en la mayoría de las impugnaciones la enunciada relación de preferencia prima facie conduciría a desestimar las eventuales solicitudes de suspensión cautelar -esto explica las decisiones de este Tribunal en los Autos que he reseñado en el apartado 2-, en casos de excepcional gravedad podría llegarse a la suspensión”.*

100. Este es, precisamente, uno de esos casos excepcionales en los que, sin duda, procede suspender la vigencia del artículo 2 de la Resolución de prórroga (y del artículo 2 RD 956/2020) por las razones siguientes:

- i. En primer lugar, porque el rango legal de la Resolución de 29/10/2020 es una cuestión ciertamente discutible que no resolvió el Tribunal hasta el ATC 7/2012, al que se emitió un fundado voto particular firmado por tres Magistrados. Y es que la Resolución que nos ocupa es doblemente excepcional:
  - a. Es excepcional porque se dicta en uno de los estados de anormalidad constitucional previstos en el artículo 116 CE y en la LO 4/1981, por lo que concurre con un presupuesto fáctico de grave crisis institucional y singular debilidad de las Cortes ante las exorbitantes potestades del Ejecutivo.
  - b. Y su rango legal también es excepcional, dado que no deriva directamente de la Constitución, en cuanto no se trata de una de las figuras normativas a las que la propia Norma Suprema atribuye expresamente esa singular fuerza y resistencia, sino que su rango es estricta creación jurisprudencial.

Además, podríamos decir que se trata de una fuerza de ley puramente funcional, que no deriva de la legitimidad del procedimiento de elaboración propio de la ley, sino que es una consecuencia puramente operativa de la necesidad de otorgar esa fuerza a normas de excepción que pueden limitar derechos fundamentales (restricción que sólo le es dable a una norma de rango legal) y desplazar o modular en su aplicación a otras normas ordinarias de rango legal (efecto que sólo puede alcanzar otra norma de mismo rango).

De este modo, no hay previsión constitucional expresa que atribuya fuerza de ley a la Resolución que nos ocupa, sino que nos hallamos ante una construcción

jurisprudencial ordenada a garantizar la mayor operatividad de los estados de emergencia previstos en el artículo 116 CE.

En definitiva, de lo expuesto no cabe sino concluir que la Resolución de prórroga tendría una presunción de constitucionalidad, si se quiere, debilitada, que haría más factible el ejercicio por el Tribunal de la potestad de suspensión de su vigencia hasta la resolución de este recurso, sin prejuzgar la constitucionalidad del precepto impugnado

- ii. Pero es que, además, siendo la fuerza de ley de la Resolución puramente funcional, como ha quedado justificado, la misma no tiene las características propias de esa fuente normativa, en particular, carece de la generalidad típica de la ley. En este sentido, la Resolución es de aquellas disposiciones llamadas autoaplicativas, es decir, incide en la esfera jurídica de la ciudadanía y singularmente de los representantes políticos, sin necesidad de actos de aplicación que pudieran ser impugnados autónomamente, solicitándose su suspensión ante la jurisdicción ordinaria y el cuestionamiento de su inconstitucionalidad ante el Tribunal al que tenemos el honor de dirigirnos.

Al tratarse de una norma autoaplicativa, los diputados recurrentes se ven automáticamente privados de su función constitucional de control al Ejecutivo, control que reviste una singular importancia constitucional en los estados de emergencia del artículo 116 CE, sin que puedan defenderse mediante la interposición de recurso alguno en el que puedan recabar la tutela cautelar suspensiva, para impedir los perjuicios que se les están irrogando.

101. En fin, a los diputados firmantes de esta demanda les 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.

102. 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).

103. 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, mediante 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.

Por lo expuesto,

**AL TRIBUNAL SUPLICA** que acuerde la inmediata suspensión de la vigencia 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.

Es justicia que pide en lugar y fecha ut supra.

Antonio Ortega Fuentes

Juan José Aizcorbe Torra