

Voto particular que formula el Presidente don Juan José González Rivas a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2109-2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Entiendo, sin embargo, que a continuación debería haberse puesto el acento en que ningún derecho es absoluto y, en consecuencia, en la fijación de sus límites, que en este caso los

hay tanto de carácter intrínseco, asegurando la realización más genuina del derecho a la participación política, como extrínseco, dirigidos a hacer compatible los intereses que protegen este derecho con otros intereses jurídicos que también sean dignos de protección, según las circunstancias fácticas de cada momento.

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

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

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

La Mesa del Congreso de los Diputados acordó “suspender desde el día 19 de marzo el cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión”, levantamiento que acordó en sesión celebrada el 7 de abril de 2020 “con efectos desde el día 13 de abril de 2020”. Pero esta suspensión de plazos reglamentarios no ha impedido que en el Congreso de los Diputados se

celebrasen sesiones plenarias los días 18 y 25 de marzo y 9 de abril de 2020, así como reuniones de la Comisión de Sanidad y Consumo (los días 26 de marzo y 2 y 16 de abril, esta última acordada el día 13 de abril) y de la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (el día 15 de abril, pero acordada el día 13 de abril), con presencia destacada en el orden del día de todas esas sesiones de las cuestiones relativas a la gestión por el Gobierno de la crisis sanitaria del coronavirus. Y tampoco ha sido obstáculo para que la Mesa y la Junta de Portavoces mantuvieran algunas reuniones, ni para que el Gobierno continuase contestando preguntas por escrito, como ha acreditado la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

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

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

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

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

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

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

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

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a ocho de octubre de dos mil veintiuno.