

**Voto particular que formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón
a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2109-2020**

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

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

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

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

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

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

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

Más allá de manifestar mi disconformidad con la eventual contravención de los arts. 66.2, 108 y 116.5 y 6 CE por el acuerdo impugnado, cuestión sobre la que volveré con ocasión del examen de la medida adoptada por la Cámara, interesa subrayar en este momento que el eventual juicio de inconstitucionalidad se emite con el fin de dotar de fundamento al fallo estimatorio del amparo. El acuerdo de la Mesa del Congreso supone, a juicio de la mayoría, una “suspensión” del ejercicio del derecho fundamental de participación política que no tiene cabida bajo ninguna circunstancia, pues por imperativo constitucional (art. 116.5 CE), el funcionamiento

del Congreso de los Diputados no puede quedar interrumpido durante la vigencia del estado de alarma. La desaparición del derecho fundamental, por ser objeto de una “suspensión” inconstitucional deducida del control abstracto del acuerdo, impide efectuar el juicio de ponderación entre aquel derecho y el fin o interés constitucionalmente protegido que se pretendía alcanzar con el acuerdo recurrido. Conforme al razonamiento de la sentencia, al faltar uno de los dos elementos imprescindibles, el juicio de proporcionalidad no es el canon apropiado para el enjuiciamiento constitucional de la cuestión objeto del presente proceso.

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

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

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

a) La decisión acordada por la Mesa del Congreso, el 19 de marzo de 2020, de suspender los plazos reglamentarios de las iniciativas parlamentarias pendientes de tramitación se ha de situar, necesariamente, en el contexto de las circunstancias de extrema gravedad para la salud pública que llevaron al Gobierno de la Nación a declarar el estado de alarma, mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con el objetivo de combatir la crisis sanitaria provocada por

el Covid-19. Conviene no olvidar, desde la más benigna situación presente, los momentos de total incertidumbre científica, política, económica y social que se estaban viviendo ante un fenómeno pandémico descontrolado a nivel mundial y que en España estaba produciendo unos efectos devastadores, con un riesgo real de colapso del sistema socio-sanitario. Las extraordinarias medidas previstas en el estado de alarma, caracterizadas por el establecimiento de limitaciones de la libre circulación, las restricciones del transporte, el cierre de los establecimientos hoteleros y, sobremanera, el confinamiento de la población, son el marco que justifican o explican la decisión del órgano parlamentario. No se puede pretender que la actividad parlamentaria fuese ajena a esta grave situación, del mismo modo que no lo fueron otros órganos constitucionales obligados a adaptarse, progresivamente, a las inéditas e imprevisibles circunstancias provocadas por la pandemia. Estas afirmaciones en nada contradicen una defensa sin fisuras del ejercicio por el Congreso de sus exclusivas y esenciales funciones de control del Ejecutivo en tiempos de excepción, y responden al único objetivo de contextualizar la situación real en el momento de adoptarse el acuerdo parlamentario impugnado.

Por otro lado, se ha de tener muy presente al enjuiciar la adaptación de la Cámara Baja a las limitaciones derivadas de la pandemia y a las recomendaciones de las autoridades sanitarias, la singularidad de la actividad parlamentaria. Como ha declarado este Tribunal, la regla general es que las actuaciones parlamentarias se han de ejercer de modo presencial; la interacción entre los presentes es un elemento esencial para que la cámara pueda formar su voluntad: el debate y la discusión en las sesiones de la cámara es el mecanismo para hacer efectivo el pluralismo político y el principio democrático [STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4 A)]. Sin embargo, también hemos reconocido que esta exigencia puede ceder ante circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, como son la necesidad de salvaguardar un bien constitucional merecedor de mayor protección. Así al enjuiciar las medidas adoptadas durante el estado de alarma, este Tribunal ha entendido que mayoritariamente aquéllas se han orientado a la preservación, defensa y restauración de la salud y, en última instancia de la vida, derecho fundamental esencial y troncal sin el cual los demás no tendrían existencia posible; bienes constitucionales en riesgo extremo para el conjunto de la ciudadanía –por lo que cabe entender que también para los parlamentarios y el personal al servicio del Congreso– y lesionado para un gran número de ciudadanos por la rápida y creciente expansión de la pandemia (por ejemplo, STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 8).

En este contexto brevemente descrito y sobradamente conocido, la decisión de la Mesa del Congreso de suspender los plazos de tramitación de las iniciativas se adoptó en beneficio de los propios diputados: en primer lugar, para salvaguardar su salud y sus vidas; y en segundo lugar, para preservar la actividad parlamentaria en tanto se iban adoptando otras medidas que

contribuyeran a dotar de mayor seguridad al desempeño de las facultades propias de sus funciones representativas.

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

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

margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer (por todas, la STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4).

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

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

Es, en mi opinión, una medida necesaria sin que pueda negársele ese carácter por la existencia de otras potenciales alternativas menos gravosas. La mayoría apunta de forma correcta a la posibilidad de utilizar las nuevas tecnologías, y la propia Cámara fue implementando, de forma progresiva, su uso: videoconferencia, voto telemático, que se sumaron a otras dirigidas a minorar los riesgos para la salud derivados del contacto social. Lo que no parece razonable es exigir ni al Congreso, ni a ningún otro órgano constitucional, una transición inmediata de lo presencial a lo virtual.

Igualmente, se plantea por la mayoría la posibilidad de haber recurrido a la prórroga de plazos prevista en el art. 91.1 RC, en lugar de la suspensión, cuando materialmente los efectos son los mismos: evitar la caducidad de las iniciativas parlamentarias, preservando para el futuro el ejercicio del derecho, temporalmente suspendido. De acuerdo con nuestra jurisprudencia constitucional sobre las decisiones de las Cámaras en relación con los plazos de tramitaciones legislativas (sintetizada en la STC 143/2016, FJ 3), una suspensión temporal como la acordada por la Mesa del Congreso en circunstancias extraordinarias, no priva, a mi juicio, a la Cámara del ejercicio de su función legislativa, al incidir solo sobre su cronología, ni tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el

procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano. Además, una decisión como la adoptada evita, por su alcance general, un tratamiento desigual o discriminatorio al afectar por igual a todas las fuerzas políticas parlamentarias, y por su breve duración no altera, de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

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

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

Y, en este sentido, emito mi voto particular.

Madrid, siete de octubre de dos mil veintiuno

