

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7418 *Sala Primera. Sentencia 52/2025, de 10 de marzo de 2025. Recurso de amparo 2049-2020. Promovido por el grupo parlamentario Adelante Andalucía en el Parlamento de Andalucía y sus diecisiete diputados respecto de las resoluciones de la presidencia de la Cámara habilitando y convocando su diputación permanente durante el estado de alarma. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: interpretación extensiva de las facultades de la diputación permanente que responde a la finalidad de garantizar en lo posible la continuidad de la actividad parlamentaria (STC 40/2025). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2025:52

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y los magistrados y magistradas don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don Juan Carlos Campo Moreno y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2049-2020, promovido por el grupo parlamentario Adelante Andalucía en el Parlamento de Andalucía y sus diputadas y diputados, doña Ángela Aguilera Clavijo, don José Ignacio García Sánchez, doña Inmaculada Nieto Castro, don Guzmán Ahumada Gavira, doña Carmen Barranco García, doña Luzmarina Dorado Balmón, don Jesús Fernández Martín, doña María Vanessa García Casaucau, doña María Gracia González Fernández, doña María Del Carmen García Bueno, don José Ignacio Molina Arroyo, doña María Isabel Mora Grande, doña Ana María Naranjo Sánchez, don Ismael Sánchez Castillo, doña Ana Villaverde Valenciano, don Diego Crespo García y doña María Teresa Rodríguez-Rubio Vázquez contra las resoluciones de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de marzo de 2020, sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma; y de 31 de marzo de 2020, por la que se convoca para el 2 de abril de 2020 la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía. Ha comparecido el Parlamento de Andalucía. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. El grupo parlamentario Adelante Andalucía en el Parlamento de Andalucía y las diputadas y diputados de dicho grupo citados en el encabezamiento de esta resolución, representados por la procuradora de los tribunales doña Virginia Sánchez de León Herencia, bajo la dirección del letrado don Luis María de los Santos Castillo, interpusieron recurso de amparo contra las resoluciones a las que se hace referencia en el encabezamiento de esta sentencia, mediante escrito registrado en el Tribunal el 28 de abril de 2020.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La mesa del Parlamento de Andalucía, por acuerdo de 16 de marzo de 2020, sobre medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma ocasionado por la covid-19 («Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía» núm. 286, de 16 de marzo de 2020), estableció, entre otras medidas, (i) «adaptar la actividad parlamentaria de la Cámara, con suspensión de las sesiones previstas durante el tiempo que dure el estado de alarma, sin perjuicio de la posibilidad de modificar las medidas adoptadas en este acuerdo si las circunstancias así lo aconsejan»; y (ii) «a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable, se convocará la Diputación Permanente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.3 del Reglamento de la Cámara. A estos efectos, la presidenta, de acuerdo con el artículo 29.2 del Reglamento de la Cámara, podrá dictar las resoluciones que procedan, con el parecer favorable de la mesa y de la junta de portavoces».

b) La Presidencia del Parlamento de Andalucía, por resolución de 18 de marzo de 2020, sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma («Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía» núm. 288, de 18 de marzo de 2020), acordó que «[e]n la situación de excepcional gravedad que concurre en estos momentos, y mientras dure el estado de alarma, queda habilitada, por las razones contenidas en la exposición de motivos precedente, la convocatoria de la Diputación Permanente a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable».

c) La Presidencia del Parlamento de Andalucía, por resolución de 31 de marzo de 2020, convocó para el 2 de abril de 2020 a las 11:00 horas una sesión de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía; siendo los puntos del orden del día la convalidación o derogación de cuatro decretos-leyes y la celebración de tres comparecencias de control de la actividad de gobierno.

d) La Presidencia del Parlamento de Andalucía, por resolución de 29 de abril de 2020 («Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía» núm. 316, de 29 de abril de 2020), dejó sin efecto la resolución de 18 de marzo de 2020.

3. Los demandantes de amparo solicitan que se estime el recurso declarando que se ha vulnerado su derecho a la representación política (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), para cuyo restablecimiento consideran necesaria la anulación de las resoluciones impugnadas.

Los demandantes alegan que las resoluciones impugnadas tienen una incidencia en el núcleo de su función representativa, al alterarse sus facultades mediante la habilitación de la Diputación Permanente en representación del propio Parlamento, con la pérdida del derecho de participación que ello implica de los diputados que no forman parte de la Diputación Permanente y de los propios grupos parlamentarios, que se ven imposibilitados de presentar iniciativas de control al Gobierno, ser oídos sus portavoces para fijar el orden del día, y desaparece la junta de portavoces; habiéndose atribuido a la Diputación Permanente de manera ilegítima la competencia para convalidar decretos-leyes.

Los demandantes aducen que las resoluciones impugnadas son irrazonables y no han sido motivadas tal y como exige la doctrina constitucional (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 6, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 5), no siendo suficiente la exposición de motivos de la resolución de 18 de marzo de 2020, ya que el cumplimiento de la exigencia de motivación obligaría a exteriorizar, siquiera sucintamente, el juicio de proporcionalidad entre los derechos limitados y la finalidad perseguida. Afirmar que anudar a la declaración del estado de alarma una suerte de disolución temporal del Parlamento de Andalucía, que pasa a constituirse en diputación permanente, es contrario al art. 116.5 CE, que es aplicable a los parlamentos autonómicos. Añaden que tampoco esta decisión encontraría motivación en las medidas de confinamiento de la población porque para esa situación existen otros instrumentos, como el voto telemático o la delegación de voto.

Los demandantes, en relación con la convocatoria de la Diputación Permanente de 30 de marzo de 2020, insisten en que también carece de motivación, a pesar de que en su orden del día incluyó la convalidación de determinados decretos-leyes, que es una facultad para la que no le habilitaba la resolución de la Presidencia de 18 de marzo de 2020. Añaden que no concurre el presupuesto necesario para la convocatoria de la Diputación Permanente, que sería la imposibilidad de convocar ordinariamente el pleno de la Cámara, alternado con ello la finalidad natural de aquella, que es la de sustituir por completo al órgano, convirtiéndose de manera plena y exclusiva en el Parlamento de Andalucía.

Los demandantes de amparo justifican la especial trascendencia constitucional del recurso afirmando que por su naturaleza parlamentaria plantea unas consecuencias políticas generales, promoviéndose sin poder contar con una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales de los representantes políticos; y suscita una cuestión novedosa, al no existir pronunciamientos constitucionales sobre la naturaleza propia de la Diputación Permanente, su incidencia sobre los derechos que corresponden a los miembros electos del parlamento y la posibilidad de entender de manera extensiva los supuestos en los que cabe su reunión como alternativa al pleno de la Cámara.

4. La Sección Segunda del Tribunal, por providencia de 21 de septiembre de 2020, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional, porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal y el asunto suscitado trasciende del caso concreto, porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 a) y g)]; dirigir atenta comunicación al Parlamento de Andalucía para la remisión de testimonio de las actuaciones y a los efectos de su personación en el presente proceso constitucional; y formar la correspondiente pieza separada de suspensión, que fue archivada por desistimiento por ATC 170/2020, de 14 de diciembre.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera del Tribunal, por diligencia de ordenación de 3 de noviembre de 2020, tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones, por personado y parte al Parlamento de Andalucía y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que, conforme con lo previsto en el art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pudieran presentar alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 17 de diciembre de 2020, presentó alegaciones interesando la estimación del amparo por vulneración del derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), para cuyo restablecimiento insta la nulidad exclusivamente de la resolución de 31 de marzo de 2020, al haber sido ya dejada sin efecto la de 18 de marzo de 2020 por la de 29 de abril de 2020.

El Ministerio Fiscal afirma que el contenido de la resolución de 18 de marzo de 2020, que habilita la convocatoria de la Diputación Permanente temporalmente durante la duración del estado de alarma, contradice tanto la regulación constitucional de los estados de alarma, excepción y sitio, prevista en el art. 116.5 CE, que establece que no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de estos estados, como la finalidad a la que responde la institución de la diputación permanente y su causa de ser. Pone de manifiesto que dicha resolución, «que asimila la declaración del estado de alarma y sus medidas a la disolución del Parlamento o a la interrupción de su funcionamiento durante los periodos vacacionales y conlleva la eliminación de la actuación del Parlamento al que de facto sustituye por la Diputación Permanente, aunque matice que solo para asuntos de su competencia, parte de un

presupuesto equivocado, que la interrupción de la actividad parlamentaria que habilita el funcionamiento de la Diputación Permanente y permite a la institución sustituir al Parlamento está en contradicción con la norma constitucional que solo permite la actuación de la Diputación Permanente en los supuestos de estado de alarma cuando el Congreso esté disuelto o haya expirado su mandato y, aunque la norma se refiera a las Cortes Generales, es de aplicación a los demás parlamentos autonómicos». De ello concluye que «la resolución de 18 de marzo de 2020 y su acto aplicativo serían contrarios a la norma constitucional y cercena, así, las facultades inherentes al núcleo esencial del *ius in officium* de los diputados reconocidos en el art. 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos del art. 23.1 CE».

7. El Parlamento de Andalucía, por escrito registrado el 9 de diciembre de 2020, presentó alegaciones solicitando su desestimación.

El Parlamento de Andalucía contextualiza las resoluciones impugnadas en la fase más aguda de la primera ola de la pandemia de la covid, entre mitad de marzo y final de abril de 2020, lo que llevó a la suspensión de sesiones del Parlamento de Andalucía mediante acuerdo de su mesa de 16 de marzo de 2020 y justifica que, al igual que hicieron otras cámaras autonómicas, se habilitara la Diputación Permanente para hacer posible la labor parlamentaria imprescindible y más urgente. A esos efectos, ante la laguna reglamentaria, se optó por analogía habilitar a la Diputación Permanente, en aplicación del principio general de continuidad de la institución parlamentaria, en tanto que órgano competente en casos de vacancia o cese de la actividad parlamentaria, y, al tener encomendada la función de velar por los poderes de las cámaras, la asunción de las funciones de control de gobierno y convalidación de los decretos leyes. De ese modo, aduce que la crisis sanitaria es una circunstancia justificativa de las resoluciones impugnadas que están debidamente motivadas y respetan el principio de proporcionalidad.

El Parlamento de Andalucía argumenta que, al haber sido dejada sin efecto la resolución de 18 de marzo de 2020 por la resolución de 29 de abril de 2020, su impugnación ha perdido ya objeto. A ello añade que esta resolución tiene su fundamento en el art. 29.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía que permite a la Presidencia su interpretación o suplirlo en caso de omisión, que es lo que sucedió en este caso en que el Reglamento del Parlamento de Andalucía no contempla como actuar ante la eventualidad de que su funcionamiento se viera suspendido por una crisis sanitaria. También señala que su impugnación es preventiva, ya que no suponía la concreta convocatoria de ninguna reunión de la Diputación Permanente, y que esta resolución no incide en el derecho invocado, ya que se ha limitado a establecer una regulación con alcance general para todos los diputados lo que no permite apreciar un trato diferenciado entre ellos. Además, destaca que el art. 116.5 CE, ni es objeto del recurso de amparo, ni resulta aplicable a las cámaras autonómicas.

El Parlamento de Andalucía, en relación con la resolución de 31 de marzo de 2020, afirma que tiene sustento en la citada resolución de 18 de marzo de 2020, destacando que fue una práctica común en otras cámaras autonómicas y que no ha vulnerado ninguna facultad de participación política de los recurrentes, en tanto que el grupo parlamentario pudo expresar su parecer en relación con la convalidación o no de los decretos-leyes y ejercer su derecho al voto en proporción a su representación parlamentaria.

8. Los demandantes de amparo, mediante escrito de 30 de noviembre de 2020, han presentado alegaciones ratificándose en lo expuesto en la demanda de amparo.

9. Por providencia de 6 de marzo de 2025 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

Único. Aplicación de la STC 40/2025, de 11 de febrero.

El objeto de este recurso es determinar si vulnera el derecho a la representación política (art. 23.2 CE) de los demandantes de amparo las resoluciones de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 y 31 de marzo de 2020 de habilitar la Diputación Permanente durante la declaración del estado de alarma, derivado de la situación sanitaria provocada por la covid para garantizar el funcionamiento del Parlamento de Andalucía y convocarla para decidir sobre la convalidación o no de diversos decretos-leyes y la celebración de comparecencias de control de la acción de gobierno, respectivamente.

La circunstancia de que la resolución de 18 de marzo de 2020, sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma, haya sido dejada sin efecto por la resolución de 29 de abril de 2020 no implica la pérdida sobrevenida de objeto alegada por el Parlamento de Andalucía. En el contexto del presente procedimiento de amparo, su impugnación se vincula no solo en su contenido general y abstracto, sino también como causal y precedente necesario del acto concreto aplicativo que supone la resolución de 31 de marzo de 2020, por la que se convoca para el 2 de abril de 2020 la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, en cuyo contexto se incluyó el debate y votación sobre la convalidación de determinados decretos-leyes y diversas comparecencias de control de la acción de gobierno.

La constitucionalidad de las resoluciones impugnadas ha sido objeto de análisis, desde la perspectiva del derecho de representación política (art. 23.2 CE), en el contexto del recurso de inconstitucionalidad núm. 3887-2020, en el que fueron impugnados el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, y el acuerdo de su convalidación por la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía de 2 de abril de 2020, con fundamento, respecto de este último, en que la Diputación Permanente no estaba legítimamente llamada a ejercer esta función autorizante en el periodo temporal habilitado por la resolución de 18 de marzo de 2020, vinculado a la situación de declaración de estado de alarma por la crisis sanitaria de la covid.

La STC 40/2025, de 11 de febrero, por la que se resolvió el citado recurso de inconstitucionalidad, ya estableció que el acuerdo de convalidación de la Diputación Permanente, que traía causa de las resoluciones de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de marzo de 2020, sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma, y de la resolución de 31 de marzo de 2020, por la que se convoca para el 2 de abril de 2020 la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, no implica una vulneración del art. 23.2 CE. A esos efectos argumenta que: (i) La Diputación Permanente tenía y tiene expresamente atribuida la facultad de convalidar decretos-leyes mediante la resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 5 de junio de 2008, sobre control por el Parlamento de los decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno; y (ii) la interpretación que habilitó la convocatoria de la Diputación Permanente, en ausencia de una base normativa en el Reglamento de la Cámara, podría haberse considerado lesiva del art. 23.2 CE en condiciones normales; sin embargo, en el contexto de la crisis sanitaria de la covid-19 y las extraordinarias circunstancias que ello implicaba de impedir objetivamente mantener incólume la actividad de la Cámara, esa interpretación extensiva del reglamento y el recurso a una norma supletoria como la que suponía la resolución de 18 de marzo de 2020, al tener como fin garantizar en lo posible la continuidad de la actividad parlamentaria, no puede considerarse que haya resultado lesionado el art. 23.2 CE (FJ 3).

En aplicación de la citada jurisprudencia, que el tribunal considera que resulta aplicable no solo a la función de la Diputación Permanente autorizante para la convalidación de decretos-leyes sino también, por sus propios fundamentos, a la de

realización de comparecencias de control de la acción de gobierno, debe concluirse que las resoluciones parlamentarias impugnadas no han vulnerado el derecho de representación política de los demandantes de amparo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de amparo interpuesto por el grupo parlamentario Adelante Andalucía en el Parlamento de Andalucía y sus diputadas y diputados, doña Ángela Aguilera Clavijo, don José Ignacio García Sánchez, doña Inmaculada Nieto Castro, don Guzmán Ahumada Gavira, doña Carmen Barranco García, doña Luzmarina Dorado Balmón, don Jesús Fernández Martín, doña María Vanessa García Casaucau, doña María Gracia González Fernández, doña María Del Carmen García Bueno, don José Ignacio Molina Arroyo, doña María Isabel Mora Grande, doña Ana María Naranjo Sánchez, don Ismael Sánchez Castillo, doña Ana Villaverde Valenciano, don Diego Crespo García y doña María Teresa Rodríguez-Rubio Vázquez.

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

Dada en Madrid, a diez de marzo de dos mil veinticinco.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Ricardo Enríquez Sancho.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—Juan Carlos Campo Moreno.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2049-2020

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con total respeto a la opinión de la mayoría reflejada en la sentencia, formulo el presente voto.

En la medida en que la ponencia es de remisión a la sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 3887-2020, este voto remite igualmente, en su integridad, al que se formuló a la STC 40/2025, de 11 de febrero.

Madrid, a diez de marzo de dos mil veinticinco.—Juan Carlos Campo Moreno.—Firmado y rubricado.