

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**5737** *Pleno. Sentencia 40/2025, de 11 de febrero de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 3887-2020. Interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista respecto del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. Límites materiales de los decretos leyes: pérdida parcial de objeto del proceso; convalidación de la norma de urgencia por la diputación permanente, convocada al efecto en el contexto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la Covid-19; nulidad de los preceptos legales que reforman la Ley de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, los reglamentos sobre suelos contaminados y vertidos al dominio público hidráulico y marítimo terrestre, y el decreto de municipio turístico de Andalucía. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2025:40

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3887-2020, promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra el Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Andalucía y la Junta de Andalucía. Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 4 de agosto de 2020, más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista promovieron recurso de inconstitucionalidad contra 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, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y convalidado por la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía el 2 de abril de 2020 (en adelante, Decreto-ley 2/2020).

El recurso desarrolla varios motivos de inconstitucionalidad. Se distinguen cinco bloques.

a) La Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía habría convalidado el Decreto-ley 2/2020 con vulneración de las exigencias resultantes del Reglamento de la

Cámara y el Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd). La competencia de convalidación correspondería al Pleno de la Cámara, de acuerdo con la regulación aprobada por el propio Parlamento en ejercicio de su autonomía organizativa (resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 5 de junio de 2008 sobre control por el Parlamento de los decretos-leyes). La suspensión de las sesiones parlamentarias programadas durante la vigencia del estado de alarma no se hallaría entre los supuestos en que se admite por excepción la convalidación por la Diputación Permanente. No cabría subsumirla en las «vacaciones parlamentarias», como pretende la presidenta del Parlamento de Andalucía (resolución de la Presidencia del Parlamento de 18 de marzo de 2020 sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma). Durante la vigencia del estado de alarma el Parlamento no puede quedar disuelto ni mucho menos entrar en periodo de «vacaciones», pues, de otro modo, se produciría el sacrificio total y desproporcionado de los derechos de los parlamentarios. Otras soluciones eran perfectamente posibles en una sociedad informatizada con un Parlamento dotado de recursos técnicos y presupuestarios para garantizar la participación de todos sus integrantes (reforma del Reglamento, voto delegado, voto telemático). La convocatoria de la diputación permanente no soportaría un mínimo test de proporcionalidad. La exclusión de un buen número de parlamentarios de la actividad de la Cámara y la consiguiente privación de intervenir en el acto de convalidación ha anulado de forma radical el núcleo de derechos fundamentales de los que son portadores. El art. 116.6 CE no haría sino confirmar este planteamiento. La argumentación de este motivo concluye: «Constatado el exceso competencial que se deriva de la resolución aludida [de la presidenta, de 18 de marzo de 2020], se vicia la validez del acuerdo de convalidación [...] por todo lo cual, se solicita del Tribunal Constitucional que proceda a declarar la nulidad e inconstitucionalidad del acuerdo adoptado de convalidación, proclamando la consiguiente derogación del Decreto-ley 2/2020, al entender el mismo indebidamente convalidado y, por tanto, carente de eficacia normativa». Ello no debiera impedir que el Tribunal examine las impugnaciones dirigidas al Decreto-ley, pues es constante la doctrina constitucional que rechaza la pérdida sobrevenida de objeto de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra decretos-leyes derogados sobrevenidamente.

b) El Gobierno andaluz habría aprobado el Decreto-ley 2/2020 sin cumplir el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (arts. 110.1 EAAnd y 86.1 CE). El recurso predica la carencia de dicho presupuesto tanto del texto legal en su conjunto como de algunas de sus concretas previsiones.

(i) El Ejecutivo autonómico adoptó la regulación controvertida en la antesala de la pandemia. Sus medidas no se concibieron para afrontarla. De hecho, la exposición de motivos se refiere fundamentalmente al panorama económico desalentador que antes de ella habían dibujado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), vinculado a la guerra comercial, la subida de aranceles y el *Brexit*. Ello es lo que habría obligado a «tomar decisiones de política económica para evitar una mayor desaceleración». Al impacto económico de la pandemia se hizo referencia ampliamente solo después, durante el debate de convalidación, por lo que no podría justificar lógicamente el Decreto-ley 2/2020. Tampoco la apelación genérica a la crisis económica, que resultaría insuficiente para apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante. Nada aportarían en términos de justificación constitucional los otros dos motivos aducidos: la pretendida falta de herramientas normativas de que adolecería el ordenamiento autonómico para la regulación económica y la inexistencia de una idónea estructura productiva e institucional. No se explica por qué el Gobierno andaluz lleva a cabo las reformas propuestas a través, precisamente, de su potestad normativa de urgencia, evitando el procedimiento legislativo en sede parlamentaria. Faltaría la conexión causal o nexo teleológico entre el empleo de esta concreta fuente del Derecho y la necesidad de apuntalar los fundamentos de nuestra economía. La situación fáctica pretendidamente urgente se mostraría despojada de la más mínima imprevisibilidad y carecería del grado de excepcionalidad que legitima el

uso de la potestad legislativa de urgencia. No se ajustaría al más exigente canon de control que el Tribunal Constitucional aplica ante regulaciones de urgencia como la impugnada, de reforma estructural y contenido muy heterogéneo (se trataría de un decreto-ley *omnibus*).

(ii) La supresión del procedimiento relativo a la declaración de proyectos de campos de golf de interés turístico (art. 3) carecería por completo de conexión de sentido con la situación de crisis económica y riesgo de desaceleración. La simple alusión a la urgencia de aprobar normas de agilización y simplificación no podría justificar las previsiones relativas a la revisión de los procedimientos de intervención administrativa sobre actos de edificación y patrimonio histórico (arts. 6 y 13). Serían insuficientes, por excesivamente someras, las explicaciones sobre las razones que impulsan a adoptar las previsiones de índole social y asistencial (arts. 4 y 24). Estaría igualmente desprovista de justificación la regulación sobre pesca (art. 5). Para justificar una nutrida serie de reformas en materia agroalimentaria (arts. 8, 9, 12 y 16) se habrían ofrecido todo lo más alusiones retóricas aisladas sobre la urgencia de su aprobación. Sería patente la absoluta ausencia de motivación de una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad respecto de la reforma relativa al sector turístico (art. 17). No se habría justificado la necesidad de acudir al decreto-ley para regular las cuestiones sobre defensa de la competencia (art. 10), medio ambiente (art. 11), salud pública (art. 18), comercio interior (art. 19), aguas (art. 14) y los sectores energético (arts. 26 y 27) y audiovisual (arts. 7 y 28).

(iii) Varios preceptos incumplirían la renovada aproximación del Tribunal Constitucional, decididamente más estricta, a la utilización de legislación de urgencia para modificar normas de rango reglamentario. De acuerdo con la STC 14/2020, de 28 de enero, FJ 5 c), el Ejecutivo debe justificar suficientemente el cambio de rango normativo que resulta de incorporar ese tipo de previsiones a un decreto-ley. En el presente caso, no se ajustarían a esta doctrina las relativas a los criterios y procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística (art. 20). Tampoco las de modificación de los reglamentos sobre los suelos contaminados (art. 22), los vertidos al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre (art. 23) y el municipio turístico (art. 25). Como consecuencia de la elevación del rango, el art. 23 vulneraría también el art. 24 CE habida cuenta de que los ciudadanos propietarios quedan despojados de la facultad de contestar ante la jurisdicción contencioso-administrativa las operaciones de regularización que les conciernen directamente.

c) Varias previsiones desbordarían reservas de ley parlamentaria o límites materiales a la legislación de urgencia. Al remodelar las funciones del Consejo Audiovisual (art. 7), el Decreto-ley 2/2020 habría vulnerado una reserva de ley parlamentaria estatutariamente establecida (art. 131.3 EAAnd). Habría afectado, además, a una de las «instituciones básicas de la Junta de Andalucía» (art. 108 EAAnd), rebasando así uno de los límites materiales de la legislación de urgencia (art. 110.1 EAAnd). Al permitir la gestión indirecta del servicio público de comunicación audiovisual (art. 28), habría desbordado otro de esos límites, por restringir uno de los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (arts. 34 y 211). Al eliminar la prohibición de difusión o contratación de publicidad con servicios de comunicación audiovisual sin título habilitante (art. 28), habría incumplido otra reserva de ley parlamentaria estatutariamente establecida (art. 209 EAAnd).

d) El art. 13 invadiría la competencia estatal en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español (art. 149.1.28 CE). La eliminación del trámite autorizador supondría una evidente reducción del estándar de protección de los bienes de interés cultural en Andalucía, lo que escapa a la potestad reguladora de las comunidades autónomas e invade correlativamente la del Estado (art. 149.1.28 CE).

2. Por providencia de 20 de octubre de 2020, el Pleno de este tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley

Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, al Parlamento de Andalucía y al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. La providencia acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que tuvo lugar en el «BOE» núm. 285, de 28 de octubre de 2020) y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» («BOJA» núm. 208, de 27 de octubre 2020).

3. La presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el 5 de noviembre de 2020, comunicó que la mesa de la Cámara había acordado la personación en este procedimiento al tiempo que daba por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC. Por escrito registrado el día 10 de noviembre de 2020, la presidenta del Senado se expresó en iguales términos.

4. El 13 de noviembre de 2020 tuvo entrada en el registro de este tribunal un escrito del abogado del Estado mediante el que comunica que no va a formular alegaciones en el presente procedimiento, personándose a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

5. Mediante escritos registrados los días 17 y 18 de noviembre de 2020, los letrados de la Junta y el Parlamento de Andalucía, respectivamente, se personaron en la representación que legalmente ostentan y solicitaron la ampliación de plazo de ocho días para formular alegaciones.

6. Mediante diligencia de ordenación de 19 de noviembre de 2020, la secretaria de justicia del Pleno acordó tener por personados a los letrados de la Junta y el Parlamento de Andalucía, así como conceder la prórroga solicitada.

7. Por escrito registrado el 15 de diciembre de 2020, el letrado del Parlamento de Andalucía formuló alegaciones oponiéndose íntegramente al recurso con apoyo en los siguientes argumentos:

a) Respecto del primer motivo de impugnación solicita su inadmisión y, subsidiariamente, que sea desestimado. La petición principal parte de la consideración de que la apreciación de un vicio en el procedimiento de convalidación exigiría la anulación previa de una serie de actos parlamentarios: acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 16 de marzo de 2020 por el que se suspenden las sesiones y se convoca la Diputación Permanente y resoluciones de la Presidencia del Parlamento de 18 y 31 de marzo de 2020 de interpretación del Reglamento de la Cámara y convocatoria de la sesión en que se produjo la convalidación controvertida. Mediante el presente recurso los senadores que lo promueven estarían impugnando indirectamente esas resoluciones, pese a no estar incluidas dentro del ámbito propio del recurso de inconstitucionalidad. Tienen legitimación para impugnar esta serie de resoluciones quienes consideren concretamente afectados algunos de sus derechos fundamentales mediante el recurso de amparo. También el Gobierno a través del procedimiento regulado en los artículos 76 y 77 LOTIC. Carecerían de ella, sin embargo, los senadores impugnantes mediante el recurso de inconstitucionalidad.

Entrando en el fondo del motivo de impugnación, el letrado del Parlamento autonómico subraya que la pandemia del covid-19 generó riesgos graves para la salud de los diputados y del personal al servicio del Parlamento. Las recomendaciones de las autoridades sanitarias y las medidas subsiguientes (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) añadieron importantes trabas a su movilidad. Todo ello condujo durante la fase más aguda de la primera ola a la paralización total de la actividad parlamentaria, ordenada formalmente en Andalucía por acuerdo de la mesa del Parlamento de 16 de marzo de 2020. Se trataba de una situación nueva y sorpresiva por completo imprevista en el Reglamento del Parlamento, que no podía regularse mediante la correspondiente reforma ante la imposibilidad de convocar el Pleno con su ordinaria composición.

Tramitar una reforma, por su complejidad y por las circunstancias dadas, era incompatible con la adopción rápida de medidas que garantizaran la continuidad de la institución parlamentaria sin peligro para la salud de quienes trabajan en ella. Las soluciones que ahora proponen los recurrentes planteaban entonces muchas dudas y dificultades, conduciendo de un modo u otro a dejar de lado o quebrantar previsiones reglamentarias. Ciertamente, el paso del tiempo y la repetición de determinadas prácticas han permitido orillar algunos problemas pero, más allá de que sigue pendiente de resolver la duda sobre el fundamento teórico y jurídico de algunas soluciones, no puede ignorarse el contexto de urgencia dentro del cual se tomaron decisiones destinadas a preservar tanto la salud de los diputados y del personal al servicio de la Cámara como la continuidad de la actividad parlamentaria. En particular, la interpretación extensiva del régimen de la delegación de voto por baja médica resultaba harto problemática y despertaba muchas dudas jurídicas. Los propios recurrentes admiten que exigía una interpretación extensiva. El voto telemático estaba previsto para circunstancias muy acotadas (art. 85.7 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), sin que jamás se hubiera puesto en práctica. No existía procedimiento regulado alguno ni medios técnicos para articularlo en aquel concreto momento. La celebración de un pleno telemático resulta incompatible con la forma personal y presencial del ejercicio de las funciones representativas (STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4). En aquellas primeras semanas de urgencia, esta solución suscitaba la incertidumbre de cómo podría repercutir sobre la validez de los acuerdos y el contraste con los requisitos de quórum de asistencia y votación previstos en el art. 84 del Reglamento.

Suspendida la actividad parlamentaria para garantizar la salud de los diputados y del personal al servicio de la Cámara, situados dentro del indicado contexto de incertidumbre y urgencia, ante semejante laguna normativa, la mesa del Parlamento de Andalucía decidió por unanimidad (y, por tanto, con el apoyo de los representantes en la misma del Grupo Parlamentario Socialista) convocar la Diputación Permanente apoyándose en un principio general del Derecho (continuidad de la actividad parlamentaria) y la analogía (respecto de las situaciones de convocatoria de dicho órgano previstas en el art. 58 del Reglamento). La convocatoria de la Diputación Permanente estaba motivada en la situación de emergencia sanitaria y, en conexión con ella, en la voluntad de dar ejemplo a la sociedad en el cumplimiento de las recomendaciones de las autoridades sanitarias en cuanto al confinamiento domiciliario y la evitación de reuniones o cualquier tipo de contacto interpersonal. La causa de la medida no fue directamente la declaración de estado de alarma sino la situación sanitaria, sin perjuicio de que esta incidiera en la citada situación provocando restricciones de movilidad que dificultaban en grado extremo el desplazamiento de los diputados y del personal del Parlamento de Andalucía. De hecho, la adopción de medidas tanto para adaptar la actividad parlamentaria a la situación de emergencia sanitaria como para iniciar la llamada «desescalada» siguió en el Parlamento de Andalucía un ritmo diferente al del estado de alarma basado en una valoración autónoma del riesgo sanitario existente y de las dificultades vinculadas a la movilidad y a los medios personales y técnicos disponibles en cada momento. A partir del día 29 de abril de 2020, cuando todavía estaba vigente el estado de alarma, se fue recuperando paulatinamente la actividad parlamentaria en Andalucía.

La convocatoria de la Diputación Permanente fue una respuesta equilibrada a la situación imprevista de emergencia sanitaria destinada a evitar las soluciones extremas: mantener intacta la actividad parlamentaria, aunque ello supusiera riesgos graves para la salud de los diputados y el personal al servicio del Parlamento; o suspender totalmente aquella actividad, como ocurrió en varias comunidades autónomas (Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid, Murcia) e, incluso, en el Congreso y el Senado (donde se llevaron a cabo solo las sesiones plenarias constitucionalmente impuestas en relación con las prórrogas del estado de alarma y la ratificación de un convenio internacional).

Esta solución era, a su vez, la que menos inconvenientes jurídicos planteaba: estaba prevista en el Reglamento, era compatible con el principio de continuidad de la institución parlamentaria, servía para ampliar las facultades de los diputados y solo requería aplicar

por analogía el art. 58 de aquel texto ante la situación de cese de la actividad parlamentaria derivada de la necesidad de evitar los riesgos sanitarios y de las trabas a la movilidad de los diputados y del personal al servicio del Parlamento. La medida se motivó ampliamente a partir de las razones expuestas y respondió a un fin constitucionalmente legítimo (protección de la salud de los diputados y del personal del Parlamento de Andalucía), superando los juicios de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, teniendo en cuenta la autonomía del Parlamento para organizarse y el contexto de urgencia y la situación de extraordinaria gravedad que caracterizó la toma de decisiones al comienzo de la pandemia. El recurso a la Diputación Permanente fue pues una solución de urgencia para una circunstancia de crisis sanitaria absolutamente excepcional que se mantuvo solo hasta que la mesa del Parlamento estimó que podía recuperarse la actividad normal del Pleno y las comisiones, lo que ocurrió gradualmente a través de varios acuerdos de 29 de abril, 13 y 28 de mayo y 10 de junio de 2020. Nótese que las comunidades autónomas que decidieron mantener un cierto grado de actividad parlamentaria adoptaron esta solución (Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura) u otras de efecto análogo (Aragón, Asturias, Navarra), en consonancia con el parecer mayoritario de la doctrina especializada. En Galicia y el País Vasco, estando disuelto el Parlamento y convocada la Diputación Permanente, este órgano asumió más funciones de las habituales.

La convocatoria de la Diputación Permanente no fue contraria al art. 116.5 CE, que ordena que el «funcionamiento [de las Cámaras], así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de [los] estados [de alarma, excepción y sitio]», y ello por varias razones: (i) el precepto constitucional se aplica al Congreso de los Diputados, no a los parlamentos autonómicos; (ii) su razón de ser es asegurar el control parlamentario del Gobierno central, a la vista del protagonismo que este asume como consecuencia de la declaración de aquellos estados, situación muy diferente a la de las asambleas y gobiernos autonómicos; (iii) la referencia a los restantes poderes del Estado pretende en igual sentido asegurar el control de las actuaciones del Gobierno central por parte, entre otros, del Tribunal Constitucional, lo que impide también aplicar mecánicamente el precepto a las instituciones de las comunidades autónomas; (iv) al contrario, los parlamentos autonómicos deben respetar el principio general de continuidad de su actividad en las situaciones de cese, materializado en la Diputación Permanente; (v) aunque se afirmara en hipótesis la aplicabilidad del precepto constitucional a los parlamentos autonómicos, precisamente la convocatoria de la Diputación Permanente sería el vehículo para darle cumplimiento ante las extraordinarias dificultades causadas por la crisis sanitaria del covid-19 y (vi) el estado de alarma no fue la circunstancia causante de las medidas, sino la situación de emergencia sanitaria.

Constituida así, válidamente, la Diputación Permanente, el órgano tenía sin duda competencia para convalidar el Decreto-ley controvertido. La resolución de 5 de junio de 2008 se la había reconocido en todos los supuestos en que procede su convocatoria y, por tanto, a diferencia de lo que ocurre en el nivel central (art. 78.2 CE) y en otras comunidades autónomas (Islas Baleares o Comunidad Valenciana), tanto «entre periodos de sesiones» como «cuando el Parlamento esté disuelto o haya expirado el mandato parlamentario». La resolución de 18 de marzo de 2020 aportó una fundamentación reforzada a la vista de la situación de estado de alarma provocada por la pandemia. Las diputaciones permanentes de otras comunidades autónomas también convalidaron decretos-leyes durante la fase más aguda de la pandemia: Baleares (tres), Canarias (dos), Comunidad Valenciana (cuatro) o Extremadura (tres). En Andalucía convalidaron varios por unanimidad (Decreto-ley 7/2020) o sin votos en contra (Decretos-leyes 3/2020, 4/2020, 5/2020, 6/2020 y 9/2020), lo que es claramente indicativo de que los diputados del Grupo Parlamentario Socialista no consideraron que la convocatoria de la Diputación Permanente vulnerase sus derechos fundamentales. Al oponerse al Decreto-ley controvertido en el presente proceso tampoco

manifestaron objeción alguna a la convalidación de decretos-leyes en la Diputación Permanente.

La vulneración del art. 23.2 CE, formulada genéricamente, no se habría producido ni se habría argumentado suficientemente (se cita la STC 173/2020, de 19 de noviembre, FJ 4). El derecho a intervenir en el acto de convalidación de decretos-leyes no está concernido en absoluto pues, conforme al Reglamento de la Cámara, puede intervenir solo el diputado designado por el grupo parlamentario, sin que ello cambie por la entrada en juego de la Diputación Permanente. El derecho a votar en aquel acto tampoco habría sido restringido. Se trata de una facultad que los diputados pueden ejercer en los términos delimitados por aquel Reglamento. Las sucesivas convocatorias de la Diputación Permanente ni se hicieron con el ánimo de afectar derechos de concretos diputados por razón de su adscripción política ni provocaron una alteración de la relación entre la mayoría y la oposición. Ninguno de los diputados externos a la Diputación Permanente ha manifestado que hubiera tenido intención de discrepar con respecto a lo que votaron los representantes de su grupo ni solicitaron a la mesa la correspondiente reconsideración.

En fin, prueba de la escasa convicción que despiertan los argumentos de los senadores demandantes es que el suplico de su recurso solicita únicamente la declaración de inconstitucionalidad del Decreto-ley 2/2020 por «ausencia manifiesta del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad». Olvidan referirse a las alegaciones expresadas en torno a un pretendido vicio en el procedimiento para la convalidación. Aun así, afirma el letrado del Parlamento autonómico, la prudencia le obliga a adelantarse al supuesto de que, eventualmente, el Tribunal Constitucional declare nulo el acto de convalidación. En tal caso, no procedería declarar que el Decreto-ley ha quedado derogado por razones que, en sustancia, coinciden con las expuestas para defender la validez del acto de convalidación.

b) El letrado del Parlamento autonómico argumenta ampliamente que el conjunto del Decreto-ley 2/2020 y las concretas disposiciones señaladas por los senadores impugnantes se ajustan a los límites formales de la legislación de urgencia.

(i) La desaceleración económica que afectaba a la región antes de marzo de 2020, agravada por la pandemia, justifican el Decreto-ley 2/2020, tal como indica su exposición de motivos y como quedó registrado en la intervención del consejero de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad durante la sesión de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía de 2 de abril de 2020, en la que se aprobó su convalidación. La apelación a la desaceleración económica no es genérica, no se apoya en fórmulas rituales ni está vacía de contenido (STC 27/2015, de 19 de febrero, FJ 5). Al contrario, se funda de modo preciso y detallado en una variedad de datos extraídos de organismos internacionales (OCDE, FMI, Banco Mundial) y nacionales (Banco de España), lo que es reconocido por la propia demanda. Tanto la exposición de motivos del Decreto-ley como la intervención de aquel consejero descendieron a su concreción sobre la realidad andaluza, señalando una coyuntura económica real que afectaba de modo particularmente grave a Andalucía en relación con el empleo y en sectores tan sensibles como el empleo, la agricultura, la ganadería, el comercio, el turismo, las pequeñas y medianas empresas y la industria. En cuanto a la pandemia del covid-19, en el momento en que se aprueba el Decreto-ley era claro que estaba llamada a agravar la situación apenas descrita de ralentización de la economía, lo que ha quedado igualmente registrado en la exposición de motivos. No se trata de una justificación sobrevenida desde el momento en que la pandemia aparece mencionada hasta en cinco ocasiones en los tres primeros párrafos de aquella exposición de motivos.

Refiriéndose específicamente a la conexión de sentido, el letrado del Parlamento autonómico razona que la coyuntura económica de desaceleración agravada por la pandemia demandaba urgentemente medidas de reactivación económica como las adoptadas. El objetivo era atajar la desaceleración antes de que se convirtiese en crisis mediante instrumentos destinados a dinamizar la economía. El decreto-ley controvertido respondía así a un propósito preventivo avalado por una abundancia de datos y unas

previsiones que han confirmado informes sucesivos. Se trataba de aprobar una variedad de modificaciones normativas enhebradas en el hilo común de reducir trámites administrativos y simplificar procedimientos. La simplificación es una herramienta para fomentar la actividad económica y paliar con ello los efectos de la desaceleración económica que puede adoptar el Gobierno de una comunidad autónoma, que carece de competencias de ordenación general de la economía. Se trata, ciertamente, de medidas de carácter estructural, pero son perfectamente admisibles desde el momento en que vienen justificadas por una situación de extraordinaria y urgente necesidad y se dan las notas de gravedad, imprevisibilidad y relevancia (SSTC 68/2007, de 28 de marzo; 31/2011, de 17 de marzo, y 27/2015, de 19 de febrero). Si se hubiera acudido al instrumento de la ley, la complejidad de la norma podría haber ocasionado un retraso en su tramitación, que habría impedido la aprobación con la urgencia que se requería para atajar la desaceleración económica agravada por la pandemia, máxime cuando la propia gravedad de la crisis sanitaria provocó la suspensión de la actividad parlamentaria (acuerdo de la mesa de 16 de marzo de 2020). El Gobierno venía trabajando en la identificación de barreras normativas que obstaculizan la actividad económica, pero de ello no puede deducirse la ausencia de urgencia. Las medidas adoptadas son solo un paquete básico considerado de carácter urgente.

(ii) En cuanto a la impugnación de preceptos concretos por ausencia de extraordinaria y urgente necesidad, el letrado del Parlamento señala que el Decreto-ley controvertido no establece reformas independientes entre sí. Todas ellas tienen un hilo conductor, cual es la reducción de trámites administrativos y la simplificación de los procedimientos, con el objetivo común de dinamizar la economía. Compartiendo todas las previsiones la misma finalidad, la justificación ofrecida por la exposición de motivos y la intervención del consejero en el debate de convalidación sirven también para justificar cada una de las medidas concretamente fijadas. La doctrina constitucional que exige la motivación del presupuesto habilitante respecto de cada precepto o grupo de preceptos (STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 5, y 61/2018, de 7 de junio) se refiere a legislación de urgencia justificada en motivaciones vagas o que incluye regulaciones heterogéneas. En cualquier caso, algunas concretas impugnaciones habrían perdido objeto como consecuencia de la disposición adicional segunda del Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 26/2020, de 13 de octubre, aprobada en ejecución del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, por el que la primera se comprometía a retirar el recurso de inconstitucionalidad núm. 1998-2020 si la segunda realizaba determinadas modificaciones en el decreto-ley impugnado. Se trata de la impugnación de los arts. 13 (en relación con la no necesidad de licencia o comunicación previa para determinadas obras de patrimonio histórico), que ha recibido nueva redacción, y 28.6 (supresión de la prohibición de difusión de comunicaciones comerciales en medios que carezcan del correspondiente título habilitante), que ha quedado sin efecto, al igual que otras previsiones conexas (art. 28, apartados 11 a 15). Por lo demás, los recurrentes no habrían cumplido su obligación de argumentar debidamente la crítica a los artículos o bloques de artículos concretos. Se limitan a aducir que falta la conexión de sentido o la extraordinaria y urgente necesidad, sin especificar apartados concretos, reiterando en su caso argumentos expuestos respecto de la impugnación del conjunto del Decreto-ley 2/2020 e introduciendo ocasionalmente algún párrafo extraído de la jurisprudencia constitucional o motivaciones extremadamente sintéticas, a modo de fórmulas estereotipadas repetidas una y otra vez.

Sin perjuicio de todo ello, el letrado del Parlamento autonómico se esfuerza en demostrar que el decreto-ley controvertido ha justificado específicamente la conexión de sentido de cada medida con la situación de extraordinaria y urgente necesidad, precisándola con argumentaciones adicionales. Razona, extractando al efecto párrafos de la exposición de motivos o de la intervención del consejero durante el debate de convalidación, que han quedado específicamente justificadas las previsiones relativas a la ordenación del territorio y urbanismo, arts. 3, 6 (al que la demanda dirige el reproche

únicamente en sus apartados 1, 3 y 4) y 13; cuestiones de índole social y asistencial, arts. 4 (apartado 2, único al que se refiere específicamente la demanda) y 24; actividades de pesca, art. 5 (apartado 4, que es al que se refiere la demanda); actividades agroalimentarias, arts. 8, 9, 12 y 16; sector turístico, art. 17 (apartados 4, 5, 7 a 11, 15 y 16, únicos abordados en el recurso); defensa de la competencia, art. 10; medio ambiente, art. 11 (apartados 2 y 3, que son los concernidos por las alegaciones de la demanda); comercio interior, art. 19; aguas, art. 14; sector energético y cambio climático, arts. 26 y 27; salud pública, art. 18; y sector audiovisual, arts. 7 y 28.

(iii) Los arts. 20, 21, 22, 23 y 25 modifican varios decretos autonómicos manteniendo su rango reglamentario, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera del Decreto-ley controvertido: «Las determinaciones incluidas en las normas reglamentarias que son objeto de modificación por este Decreto-ley podrán ser modificadas por normas de rango reglamentario». Al no modificarse el rango reglamentario de los decretos afectados, habría perdido objeto la alegada vulneración del art. 24 CE por parte del art. 23 del Decreto-ley. Por la misma razón, no resultaría aplicable la doctrina constitucional que exige una justificación específica del recurso al decreto-ley para regular asuntos que podrían establecerse reglamentariamente [STC 14/2020, FJ 5 c)]. En cualquier caso, el Gobierno andaluz la habría cumplido convenientemente. Más allá de la justificación genérica de la que estas reformas serían expresión, la exposición de motivos del Decreto-ley y el debate de convalidación habrían subrayado el carácter accesorio de varias de estas reformas respecto de otras realizadas sobre normas de rango legal. En particular, la modificación del Decreto 2/2014, de 14 de enero, relativo a los criterios y el procedimiento de declaración de zonas de gran afluencia turística (art. 20 del Decreto-ley 2/2020) sería instrumental de la reforma del texto refundido de la Ley del Parlamento de Andalucía del comercio interior (art. 19 del Decreto-ley 2/2020); y la modificación del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, sobre el procedimiento de evaluación del impacto en la salud (art. 21 del Decreto-ley 2/2020) serviría para garantizar la efectividad de la reforma de la Ley del Parlamento de Andalucía 16/2011, de 23 de diciembre, de salud pública (art. 18 del Decreto-ley 2/2020). La regulación introducida en los arts. 22, 23 y 25 compartiría presupuesto de hecho habilitante, conexión de sentido, finalidad y justificación con el resto del Decreto-ley, a la vista de las razones de la exposición de motivos.

c) El letrado del Parlamento de Andalucía descarta las concretas vulneraciones de límites materiales al decreto-ley denunciadas por los senadores recurrentes.

En cuanto al art. 7 (supresión del informe del Consejo Audiovisual sobre pliegos de condiciones y limitación correlativa del dictamen a los procedimientos de otorgamiento, renovación, extinción, autorización de cambio de accionariado y negocios jurídicos de licencias para prestar servicios de comunicación audiovisual radiofónica y televisiva de ámbito autonómico), el letrado del Parlamento de Andalucía razona, en primer término, que el Consejo Audiovisual no es una institución autonómica cuya regulación esté vedada al decreto-ley (art. 110 EAAnd) o deba establecerse por mayoría absoluta (art. 108 EAAnd). Debe entenderse que la reserva a ley del Parlamento de la regulación de las competencias del Consejo Audiovisual (art. 131.3 EAAnd) admite la colaboración normativa del decreto-ley [se citan las SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 107/2003, de 2 de junio, FJ 6; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 7 b), y 103/2017, de 6 de septiembre]. Se trata de una modificación muy concreta de una sola de las veintisiete competencias que se atribuyen al Consejo Audiovisual (art. 4 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual). No entraña una supresión total de la competencia. Se trata de la eliminación de un trámite con poca o nula utilidad que dilataba innecesariamente los correspondientes procedimientos. El inciso eliminado («a fin de garantizar el pluralismo y la libre competencia» y «prevenir situaciones de concentración de medios y abuso de posición dominante») era accesorio en el sentido de que el Consejo habrá de informar teniendo en cuenta siempre los objetivos estatutarios (art. 131 EAAnd).

El art. 28.8 no afecta al derecho de acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación reconocido estatutariamente (art. 34 EAAnd). No se ve cómo el hecho de que el servicio público de comunicación audiovisual de comunicación local pueda prestarse en régimen de gestión indirecta incida siquiera en ese derecho. La gestión indirecta, amparada por el art. 210.2 EAAnd, podría incluso favorecer la participación de entidades de carácter social. Por lo demás, el Estatuto se refiere a las nuevas tecnologías, dentro de las que se encuadran los servicios públicos de radio y televisión. En cualquier caso, se trataría de una incidencia absolutamente indirecta, muy lejos del régimen esencial del derecho cuya regulación queda vedada al decreto-ley.

El art. 28.6 y demás previsiones conexas han perdido vigencia como consecuencia de la ejecución del acuerdo firmado entre los gobiernos central y autonómico, razón por la cual la impugnación ha perdido objeto, según lo ya explicado. A modo de precaución, el letrado del Parlamento autonómico razona que en modo alguno se habría vulnerado la reserva a ley parlamentaria del régimen de la publicidad institucional (art. 209 EAAnd). El precepto impugnado se limita a no sancionar la inclusión de comunicaciones comerciales en emisiones de personas prestadoras de servicios de comunicación audiovisual que carezcan del preceptivo título habilitante. No existe precepto constitucional o estatutario que obligue al legislador a aprobar o mantener semejante norma. La alegación del art. 209 EAAnd, relativa a la publicidad institucional, es inadecuada para las comunicaciones comerciales (se citan las SSTC 104/2014, de 23 de junio, FJ 3; 130/2014, de 21 de julio, FJ 3, y 160/2014, de 6 de octubre, FJ 3). De aceptarse a título meramente teórico e hipotético que la norma impugnada ha afectado al art. 209 EAAnd, es claro que la incidencia habría sido completamente accesoria y secundaria.

d) La controversia competencial suscitada por el art. 13 (modificación del art. 33 de la Ley del Parlamento de Andalucía 14/2007, de 26 de noviembre, de patrimonio histórico) ha perdido objeto después de que el Gobierno andaluz aprobara la reforma sustancial acordada con la Administración General del Estado a la que se ha hecho ya referencia. En todo caso, el letrado autonómico señala que la comunidad autónoma tiene competencia para la protección del patrimonio histórico y que la Ley de patrimonio histórico del Estado no opera como parámetro de contraste ni ha sido contradicha efectivamente, debiéndose tener en cuenta que la realización de obras de intervención mínima sin autorización es compatible con la doctrina constitucional (STC 122/2014, de 17 de julio).

8. El 18 de diciembre de 2020, tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de la letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, por el que se opone a la demanda.

La letrada autonómica realiza una serie de consideraciones previas sobre la singularidad y la excepcionalidad del contexto en que se aprobó la norma, circunstancias del todo extraordinarias que obligaron a los poderes públicos a «reinventarse» para seguir operativos y, en particular, para afrontar una ruptura sin precedentes del sistema económico mundial. El análisis constitucional del Decreto-ley controvertido no podría realizarse al margen del indicado contexto (art. 3.1 del Código civil).

a) Al impugnar el acuerdo de convalidación de 2 de abril de 2020, los senadores recurrentes estarían cuestionando resoluciones parlamentarias previas que exceden del ámbito del presente recurso: acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 16 de marzo de 2020 por el que se suspenden las sesiones y se convoca la Diputación Permanente y resoluciones de la Presidencia del Parlamento de 18 y 31 de marzo de 2020 de interpretación del Reglamento de la Cámara y convocatoria de la sesión en que se produjo la convalidación controvertida. Solo los diputados del Parlamento de Andalucía podrían impugnar aquellas decisiones a través del recurso de amparo. Los aquí recurrentes carecerían de legitimación para ello por no ser personas directamente afectadas ni formar parte del Parlamento de Andalucía. Por todo ello, se solicita la inadmisión de la pretensión de inconstitucionalidad dirigida al acuerdo de convalidación de 2 de abril de 2020 de la Diputación Permanente.

Entrando en el fondo de la queja, la letrada autonómica señala en primer término que ante la necesidad de extremar las cautelas y la imposibilidad en muchos casos de proseguir con la actividad ordinaria, los parlamentos territoriales, en ejercicio de su autonomía organizativa, optaron por la solución que consideraron más adecuada para afrontar tan excepcional situación: cese total de la actividad (Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid, Murcia), convocatoria de la diputación permanente (Andalucía, Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, País Vasco), continuación de las sesiones plenarias con la composición de la diputación permanente (Aragón, Navarra), creación de un grupo de trabajo para tramitar comparecencias del Consejo de Gobierno (Asturias). La opción mayoritaria fue la segunda, que es la aquí controvertida.

A la vista del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el Reglamento del Parlamento de esta Comunidad Autónoma y la resolución interpretativa de 5 de junio de 2008 de la Presidencia de aquel, resultaría indiscutible la competencia de la Diputación Permanente para convalidar decretos-leyes. Su convocatoria sería plenamente válida, teniendo en cuenta que la resolución de 18 de marzo de 2020 de la presidenta del Parlamento de Andalucía es interpretativa y supletoria. Vino a colmar legítimamente una laguna existente en el Reglamento ante la situación originada por la crisis sanitaria. Se consideraba una opción legítima que permitía, de un lado, conciliar el principio de continuidad de la actividad parlamentaria con la protección de la salud de los diputados, ya que se podía mantener la distancia de seguridad y cumplir las medidas sanitarias impuestas, al tiempo que se velaba por los poderes del Parlamento en aquel momento, manteniendo el control parlamentario de las actuaciones del Consejo de Gobierno y de los decretos-leyes que iban aprobándose para afrontar la pandemia. Se trataba, además, de una medida necesaria, sin que en ese momento la mesa del Parlamento considerase que hubiera otra mejor. En fin, la solución era absolutamente proporcional a las circunstancias. Debe indicarse que todos los decretos-leyes convalidados por la Diputación Permanente en Andalucía, en esa fase de pandemia, tuvieron el voto unánime y favorable de los diputados socialistas.

b) La letrada de la Junta de Andalucía razona también que el conjunto del Decreto-ley y las disposiciones concretas señaladas por los senadores impugnantes cumplen los límites formales de la legislación de urgencia.

(i) La demanda en momento alguno niega que concurra una situación de crisis económica en Andalucía o la existencia de la crisis sanitaria. Resulta incuestionable que, al tiempo de aprobarse el Decreto-ley, existía un proceso de desaceleración económica perfectamente constatado con los datos que se citan, pero que, a esa fecha, con motivo de la crisis sanitaria, empeora y se agrava. Esto es lo que explicita y razona el Gobierno en la parte expositiva del Decreto-ley, según argumenta ampliamente la letrada autonómica. Lo que hace el Gobierno, en el ámbito del juicio político o de oportunidad que le corresponde, es recoger en el Decreto-ley un paquete de medidas que, consideradas y aplicadas en su conjunto, afectan de forma directa e inmediata a los sectores económicos y productivos, con la finalidad de que tengan el efecto deseado en la economía. El Gobierno habría justificado, de un lado, que de las pocas opciones que tiene para hacer frente a la crisis económica, y en ejercicio de su responsabilidad, estas medidas responderían al objetivo propuesto, y de otro, por qué resultan necesarias con carácter urgente para responder a la crisis económica. Explica que, mediante una mejora regulatoria, dirigida a aumentar la carga inversora y la actividad productiva de Andalucía en el menor plazo de tiempo posible, se conseguiría un mayor crecimiento. Todas las medidas tienen un eje común: la simplificación de trámites o mejoras regulatorias que permitan una mayor eficiencia, así como aumentar la carga inversora y la actividad productiva de Andalucía en el menor tiempo posible, para tratar de paliar los efectos de la situación económica adversa.

(ii) Respecto de la impugnación de preceptos concretos por ausencia de extraordinaria y urgente necesidad, la letrada de la Junta de Andalucía solicita su inadmisión por no cumplir con la argumentación y motivación exigida por la doctrina

constitucional a estos efectos. En cualquier caso, el análisis de las justificaciones ofrecidas permitiría apreciar que ha quedado cumplidamente expresada en cada caso la situación de urgente necesidad y la conexión de sentido. Todas las medidas responden al mismo eje vertebrador para permitir el efecto deseado, común y homogeneizador perseguido por el Gobierno para afrontar la situación económica. Se razona, extractando al efecto párrafos de la exposición de motivos o de la intervención del consejero durante el debate de convalidación, que han quedado específicamente justificadas.

(iii) Los arts. 20, 21, 22, 23 y 25 reforman varios decretos autonómicos conservando su rango reglamentario, de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera del Decreto-ley. No existe una reserva de procedimiento reglamentario que impida la entrada en juego de la legislación gubernamental de urgencia. Resultaba necesario realizar estas modificaciones reglamentarias de forma acorde a las reformas legales que se realizan mediante el Decreto-ley. La letrada autonómica se refiere ampliamente al carácter urgente y necesario de las medidas establecidas.

c) La letrada de la Junta de Andalucía descarta las concretas vulneraciones de límites materiales al decreto-ley y reservas de ley parlamentaria denunciadas por los senadores recurrentes.

En cuanto al art. 7, la letrada autonómica razona que no rebasa los límites materiales impuestos, en cuanto que no incide sustancialmente sobre la configuración legal del Consejo Audiovisual, ni altera de manera esencial las características de su regulación. La modificación realizada es mínima y ajustada a lo que demandaba el propio Consejo. No afectaría a derecho o competencia efectiva alguna del indicado órgano, como institución, máxime cuando el informe suprimido, al operar en una fase previa, carecía de la virtualidad que ahora tiene al evacuarse en la fase de propuesta de resolución. Por lo demás, la previsión de informes preceptivos no impide la solicitud de otros con carácter facultativo.

El art. 28.8 no afecta al derecho de acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación reconocido estatutariamente (art. 34 EAAnd). Este precepto debe interpretarse a la luz de la normativa europea en materia de comunicación audiovisual, especialmente las Directivas 2007/65/CE, de 11 de diciembre de 2007, y 2010/13/UE, de 10 de marzo de 2010, que supusieron un importante cambio en la regulación de la comunicación audiovisual, liberalizándola al pasar del régimen de concesiones administrativas al de licencias y sustituir el carácter de servicio público por el de servicios culturales y económicos de interés general. No alcanza a comprenderse por qué la demanda considera que han quedado afectados los arts. 34 y 211.4 EAAnd. Se limita a afirmar que la forma de gestión indirecta del servicio público audiovisual en el ámbito local supone una incidencia negativa. No realiza esfuerzo argumental alguno para justificar la pretendida vulneración.

El art. 28.6 y demás previsiones conexas habrían perdido vigencia como consecuencia de la ejecución del mencionado acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, razón por la cual su impugnación habría perdido objeto.

d) Resultaría, en fin, innecesario entrar a examinar la controversia competencial suscitada por el art. 13 (modificación del art. 33 de la Ley del Parlamento de Andalucía 14/2007, de 26 de noviembre, de patrimonio histórico) a la vista de que el Gobierno andaluz lo ha reformado según lo acordado con la administración general del Estado en la citada comisión bilateral. La modificación realizada no vulnera la competencia estatal básica ni la doctrina constitucional sobre cómo haya de interpretarse en lo que se refiere a los estándares mínimos de protección. La Ley de patrimonio histórico del Estado no operaría como parámetro de contraste.

9. Por providencia de 11 de febrero de 2025 se señaló ese mismo día para la deliberación y fallo de esta sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra 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, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. A tenor de sus fundamentos jurídicos, la demanda impugna también el acuerdo de convalidación de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía de 2 de abril de 2020.

El recurso desarrolla varios motivos de inconstitucionalidad. El primero se dirige al mencionado acuerdo de convalidación. El suplico de la demanda no lo menciona pero, según hemos anticipado, en sus fundamentos jurídicos consta que lo impugnan expresamente. Razonan que solo el Pleno del Parlamento de Andalucía estaba facultado para convalidar legislación gubernamental de urgencia, a la vista de que no se daba ninguno de los supuestos normativamente previstos para la válida convocatoria de la Diputación Permanente. En consecuencia, el acuerdo controvertido estaría afectado de un vicio de incompetencia contrario al art. 23.2 CE. Solicitan por ello un pronunciamiento de inconstitucionalidad y, derivadamente, la declaración de que el Decreto-ley 2/2020 ha sido derogado (arts. 86.2 CE y 110.2 EAAnd). Los motivos restantes se dirigen a demostrar que el Decreto-ley 2/2020, globalmente considerado, habría incumplido el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad (arts. 86.1 CE y 110.1 EAAnd). Lo habrían hecho también varios preceptos concretos, que se impugnan específicamente. Algunas previsiones habrían incumplido asimismo alguno de los límites materiales estatutariamente establecidos (arts. 34, 110.1, 131.3, 211 y 217 EAAnd). En fin, el art. 13, al suprimir la exigencia de autorización para determinadas intervenciones en el patrimonio histórico, habría desbordado el ámbito competencial autonómico invadiendo el que corresponde al Estado (art. 149.1.28 CE).

Los letrados de la Junta y del Parlamento de Andalucía solicitan la inadmisión y, subsidiariamente, la desestimación de los motivos de impugnación dirigidos al acuerdo de convalidación. Se oponen igualmente a las quejas formuladas respecto del presupuesto habilitante y el contenido del Decreto-ley 2/2020. Algunas habrían perdido objeto o estarían insuficientemente argumentadas. Todas serían rechazables bajo la consideración de que el Decreto-ley se ajusta a los límites formales y materiales de la legislación de urgencia sin desbordar el marco competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### 2. Consideraciones previas sobre la delimitación del objeto del recurso.

Con posterioridad a la interposición del presente recurso, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha aprobado dos decretos-leyes que inciden sobre varias previsiones controvertidas en este proceso. Debemos determinar entonces si el enjuiciamiento solicitado por los senadores recurrentes ha perdido objeto, en todo o en parte, como consecuencia de estas modificaciones.

Así, en primer lugar, el Decreto-ley 26/2020, de 13 de octubre, da nueva redacción al artículo 13 del Decreto-ley 2/2020 y «deja sin efecto el apartado 6 del artículo 28», así como, «por conexión, los apartados 11, 12, 13, 14 y 15 del citado artículo 28» (disposición final segunda, apartados 1 y 2). Esta reforma trae causa del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, por el que la primera se comprometió a promover la retirada del recurso de inconstitucionalidad núm. 1998-2020 (interpuesto por el presidente del Gobierno también contra el Decreto-ley 2/2020) si la segunda realizaba determinadas modificaciones. Lo afirma así la exposición de motivos del propio Decreto-ley 26/2020, subrayando que en el seno de aquella comisión «se han cerrado históricamente compromisos de solución de discrepancias abiertas entre ambas administraciones,

incluso después de la impugnación de la norma, con el correspondiente desistimiento posterior, en una dinámica de cooperación y lealtad institucional entre administraciones en busca de una política de cooperación y diálogo, libre de confrontación». El 29 de abril de 2021, el presidente del Gobierno solicitó efectivamente que se le tuviera por desistido de su recurso de inconstitucionalidad, a lo que accedió este tribunal tras comprobar que a ello no se oponían la Junta y el Parlamento de Andalucía (ATC 68/2021, de 24 de junio).

Posteriormente, el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, ha modificado los artículos 4.2; 17, apartados 4 y 5; 19.1; 25.1; 26 y 28.8, así como la disposición transitoria decimotercera del Decreto-ley 2/2020.

Conviene también advertir que el Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, modifica algunas de las disposiciones legales y reglamentarias que, en su momento, habían sido modificadas por el Decreto-ley 2/2020, aquí impugnado. Ahora bien, dada la técnica normativa utilizada por el mencionado Decreto-ley 3/2024, que, a diferencia de los dos anteriores citados, no modifica los preceptos del Decreto-ley 2/2020, que constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, sino directamente las disposiciones legales o reglamentarias a las que aquellas se refieren, tales modificaciones han de quedar fuera de nuestro examen, pues no se da «la circunstancia de que una ley sea parcialmente modificada por otra ley posterior aprobada precisamente para su reforma» (STC 126/2023, de 27 de septiembre, FJ 2, con cita de la STC 83/2020, de 15 de julio, FJ 2).

Teniendo en cuenta lo expuesto procede recordar que, conforme a consolidada doctrina constitucional, la pérdida sobrevenida de vigencia del precepto impugnado en un recurso de inconstitucionalidad supone, como regla general, la pérdida de objeto del correspondiente proceso constitucional en ese punto [por todas, STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 2 b)]. Ahora bien, de acuerdo con esa misma doctrina, la derogación o modificación de normas legislativas de urgencia durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad dirigido contra ellas no excluye el control de este tribunal sobre si al dictarlas se rebasó el marco constitucional (y, en su caso, estatutario) impuesto a esta facultad gubernamental (por todas, refiriéndose específicamente al decreto-ley autonómico: SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 2, y 103/2017, de 6 de septiembre, FJ 2). Es también doctrina consolidada que las impugnaciones de carácter competencial en un recurso de inconstitucionalidad no pierden objeto por la modificación de la norma legal impugnada si puede apreciarse que el conflicto sigue vivo o subsistente en términos sustancialmente iguales tras esa reforma (por todas, STC 67/2024, de 23 de abril, FJ 2).

En consecuencia, cabe concluir que, de acuerdo con la doctrina constitucional a la que se hace mención, la reforma del Decreto-ley 2/2020 por el Decreto-ley 26/2020 y por el Decreto-ley 26/2021 no implica la pérdida de objeto de las impugnaciones del presente recurso que discuten la concurrencia de los límites de legislación gubernamental de urgencia. En cambio, sí procede apreciar esa pérdida sobrevenida de objeto del recurso en cuanto a la controversia competencial trabada respecto del art. 13 del Decreto-ley 2/2020, al que los recurrentes reprochan el haber incurrido en invasión de la competencia del Estado en materia de defensa del patrimonio histórico (art. 149.1.28 CE).

El impugnado art. 13 del Decreto-ley 2/2020, en su redacción originaria, modificó el art. 33.3 de la Ley del Parlamento de Andalucía 14/2007, de 26 de noviembre, del patrimonio histórico de Andalucía, para establecer que no es necesario obtener una autorización o presentar una comunicación previa para realizar obras que impliquen una «intervención mínima» en este tipo de bienes. Según la demanda, ello supondría una evidente reducción del estándar de protección de los bienes de interés cultural que escapa a la potestad reguladora de las comunidades autónomas, invadiendo correlativamente la del Estado (art. 149.1.28 CE). Conforme a la redacción del art. 13 dada por el Decreto-ley 26/2020, las obras eximidas de aquellos trámites han de ser de

«escasa entidad constructiva y sencillez técnica», no deben requerir un «proyecto de acuerdo con la legislación vigente en materia de edificación» y pueden afectar solo a una serie tasada de inmuebles. Además, han de comunicarse a la consejería competente en materia de patrimonio histórico para que en el plazo de treinta días valore la intervención y formule, en su caso, las medidas correctoras vinculantes que estime imprescindibles para la protección del bien, así como cualesquiera otras recomendaciones técnicas.

Pues bien, a la vista de la nueva redacción del art. 13 del Decreto-ley 2/2020, dada por el Decreto-ley 26/2020, cabe apreciar, en consonancia con lo alegado por los letrados autonómicos, que la controversia competencial no subsiste en los términos en que fue planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad, desde el momento en que ahora se delimitan más precisamente los ámbitos de intervención libre y se obliga en todo caso al interesado a comunicar las obras a la consejería competente en materia de patrimonio histórico, así como a cumplir las medidas correctoras para la protección del bien que esta le imponga. La circunstancia de que justo después de la modificación del art. 13 del Decreto-ley impugnado, coherentemente con lo acordado en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, el presidente del Gobierno desistiera de su recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 2/2020 viene a corroborar que la controversia competencial no subsiste y, por ende, que en este punto el presente proceso constitucional ha perdido objeto.

Procede, en consecuencia, declarar la pérdida de objeto de la impugnación de carácter competencial dirigida frente al art. 13 del Decreto-ley 2/2020.

### 3. Enjuiciamiento del acuerdo de convalidación del Decreto-ley autonómico.

La demanda impugna en primer lugar el acuerdo de 2 de abril de 2020 de la Diputación Permanente del Parlamento andaluz, por el que se convalidó el Decreto-ley 2/2020.

a) Los letrados autonómicos se oponen a la admisión de esta impugnación bajo la consideración de que la apreciación del vicio que los senadores recurrentes achacan al acuerdo de convalidación del Decreto-ley 2/2020 exigiría la anulación de una serie de decisiones previas que a todas luces escapan al objeto del presente proceso constitucional: el acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 16 de marzo de 2020 por el que se suspendieron las sesiones y se convocó la Diputación Permanente y las resoluciones de la Presidencia del Parlamento de 18 y 31 de marzo de 2020, de interpretación del Reglamento de la Cámara y convocatoria de la sesión en que se produjo la convalidación controvertida, respectivamente. Las representaciones del Parlamento y del Gobierno andaluz insisten igualmente en que los derechos fundamentales afectados serían los de los diputados autonómicos ajenos a la Diputación Permanente, pero en ningún caso los de los senadores impugnantes, que carecerían por ello de legitimación para recurrir el acuerdo de convalidación del Decreto-ley 2/2020.

El acuerdo de convalidación de un decreto-ley es, por sus efectos (conversión en definitiva de una disposición legislativa hasta entonces provisional), un acto con fuerza de ley [art. 27.2 e) LOTC] susceptible, en cuanto tal, de ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad [STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 2 a)]. El presente recurso se dirige frente al acuerdo convalidatorio del Decreto-ley 2/2020 adoptado por la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía. Lo ha formulado tempestivamente un sujeto legitimado [arts. 161.1 a) CE y 32.1 LOTC], aunque no lo haga constar en el suplico, pero sí en la fundamentación jurídica de la demanda, por lo que debe tenerse por impugnado (por todas, SSTC 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9; 214/1994, de 14 de julio, FJ 3, y 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 1), sin que suscite problema alguno que se impugne a la vez el decreto-ley mencionado.

Ciertamente, como señalan los letrados autonómicos, excede el estricto objeto del presente proceso el control de la constitucionalidad de las decisiones previas por las que aquella Diputación Permanente fue constituida y convocada, es decir las adoptadas por la Presidencia y por la mesa del Parlamento de Andalucía. Ahora bien, para determinar si el concreto acuerdo convalidatorio impugnado ha vulnerado el art. 23.2 CE debemos

valorar si la Diputación Permanente estaba legítimamente llamada a ejercer aquella función autorizante. Si no lo hubiera estado, se habría producido un defecto formal de carácter competencial con evidente repercusión en la formación de la voluntad de la Cámara (por la exclusión ilegítima de la deliberación de todos los diputados no integrados en la Diputación Permanente) que conllevaría la inconstitucionalidad por vulneración del art. 23.2 CE del acuerdo convalidatorio adoptado (por todas, refiriéndose a la formación de la voluntad parlamentaria en procedimientos legislativos, STC 68/2013, de 14 de marzo, FJ 2). Si, en cambio, la convocatoria de la Diputación Permanente pudiera considerarse válida, no se habría producido una irregularidad formal que vicie de inconstitucionalidad el acuerdo de convalidación. Por tanto, nada se opone a que, a los solos efectos de enjuiciar el acuerdo impugnado, valoremos si, y hasta qué punto, a la vista de la regulación aplicable y ante las circunstancias de riesgo sanitario provocadas por la pandemia del covid-19, la convocatoria de la Diputación Permanente y la exclusión consecuente del debate de convalidación de los diputados no integrantes de la Diputación Permanente eran aceptables en términos jurídico-constitucionales.

El hecho de que no estén concernidos los derechos fundamentales de los senadores impugnantes es irrelevante en el contexto de un recurso de inconstitucionalidad, configurado como proceso objetivo destinado a controlar la conformidad de las leyes y los actos con fuerza de ley a las normas del bloque de constitucionalidad, incluidas las relativas al ejercicio de derechos fundamentales. Los sujetos investidos de legitimación para promover este tipo de proceso constitucional lo están, «no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido institucional» (por todas, SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 3; 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2, y 86/2019, de 20 de junio, FJ 2). Por lo mismo, la función del presente recurso de inconstitucionalidad no estriba en brindar tutela a los diputados andaluces que no formaban parte de la Diputación Permanente (cuestión esta suscitada en el recurso de amparo núm. 2049-2020 interpuesto por el Grupo Parlamentario Adelante Andalucía y varios de sus integrantes, así como en el recurso de amparo núm. 3018-2020, interpuesto por un diputado del Grupo Parlamentario Socialista, admitidos ambos a trámite y pendientes de sentencia). El objeto de este proceso constitucional es muy distinto: determinar si un acto con fuerza ley cual es el acuerdo convalidatorio impugnado está afectado de un defecto de tramitación (indebida convocatoria al efecto de la Diputación Permanente) que, por repercutir en la formación de la voluntad parlamentaria, podría vulnerar el art. 23.2 CE.

Por lo demás, frente a lo alegado por los letrados autonómicos, ninguna relevancia tiene para la resolución del presente recurso que los senadores impugnantes solo hayan recurrido uno de los ocho acuerdos de convalidación de decretos-leyes adoptados por aquella diputación permanente durante el mes y pocos días en que desplegó su actividad; ni que los diputados del Parlamento de Andalucía pertenecientes al mismo partido que los senadores recurrentes apoyaran tanto la inicial convocatoria de aquel órgano parlamentario (acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 16 de marzo de 2020) como la convalidación de los decretos-leyes restantes. Excede de la jurisdicción constitucional el examen de la mayor o menor coherencia del comportamiento de los partidos y de los representantes políticos. Nuestro enjuiciamiento ha de ser estrictamente jurídico-constitucional, sin perjuicio de recordar que la voluntad impugnatoria de quienes están legitimados para promover el recurso de inconstitucionalidad, en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional, «puede legítimamente responder a razones políticas o de oportunidad» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2).

Corresponde, en consecuencia, rechazar las objeciones de admisibilidad opuestas por los letrados de la Junta y del Parlamento de Andalucía.

b) El Estatuto de Autonomía para Andalucía en su art. 103.4 se remite al Reglamento del Parlamento andaluz para la determinación de «la composición y funciones de la Diputación Permanente», previendo *in fine* que «[l]os grupos parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y en todas las comisiones en

proporción a sus miembros». Es decir, que en el ejercicio de su potestad de autoorganización [art. 147.2 c) CE], el Estatuto de Autonomía no concretó, a diferencia de lo que hace el art. 78 CE, en sus apartados 2 y 3, las funciones de la Diputación Permanente, remitiendo su determinación al Reglamento del Parlamento andaluz.

El art. 78 CE atribuye a la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados la facultad de pronunciarse sobre la convalidación o derogación de los decretos-leyes aprobados por el Gobierno de la Nación en dos situaciones: a) cuando las cámaras hubieran sido disueltas; b) cuando hubiera expirado su mandato. Fuera de esas situaciones la diputación permanente carece de competencia al efecto, y de ahí que el art. 86.2 CE prevea que el Congreso de los Diputados «sea convocado al efecto si no estuviera reunido, en el plazo de los treinta días siguientes» a la promulgación del decreto-ley, es decir, cuando no se encuentra en periodo ordinario de sesiones.

Por otra parte, el art. 110.2 EAAnd tiene una dicción distinta a la del art. 86.2 CE y se limita a disponer que «los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad».

c) Pues bien, para acotar el alcance de la controversia suscitada por los recurrentes, conviene precisar, en primer término, que la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, al igual que la de otras asambleas autonómicas, tenía y tiene expresamente atribuida la facultad de convalidar decretos-leyes (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). La circunstancia en sí de que la Diputación Permanente haya ejercido esta función a través del acuerdo impugnado ningún problema suscita desde la perspectiva del art. 23.2 CE. La cuestión planteada es otra: si el acuerdo de convalidación de 2 de abril de 2020 está afectado de un vicio de incompetencia constitucionalmente relevante (art. 23.2 CE) al haber sido adoptado por un órgano cuya convocatoria durante el periodo ordinario de sesiones no estaba específicamente prevista en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, pero que fue convocado al efecto para superar las graves interferencias en la actividad parlamentaria derivadas de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del covid-19.

Hay que precisar, en segundo lugar, que los senadores recurrentes aceptan sin fisuras que la convocatoria de la Diputación Permanente era una solución idónea para adaptar la actividad parlamentaria a las circunstancias de riesgo sanitario que se presentaron en los primeros momentos de la fase más aguda de la pandemia del covid-19. La demanda admite incluso que, bajo la óptica del art. 23.2 CE, ningún problema habría suscitado una reforma del Reglamento parlamentario que hubiera previsto la convocatoria de la Diputación Permanente para situaciones semejantes de grave crisis sanitaria. Reconoce, en suma, que el acuerdo de convalidación no habría vulnerado derecho fundamental alguno si el Reglamento del Parlamento de Andalucía hubiera sido reformado para prever específicamente la constitución de la Diputación Permanente. El problema es, a su modo de ver, que fue convocada sin que se hubiera realizado aquella reforma y sin tomar en consideración soluciones alternativas. De modo que se habría vulnerado el art. 23.2 CE por razones esencialmente formales o procedimentales: el acuerdo de convalidación estaría afectado de un vicio de incompetencia contrario al art. 23.2 CE porque la convocatoria de la Diputación Permanente, aunque adecuada para preservar un mínimo de actividad parlamentaria en circunstancias tan excepcionales como las que se iniciaron en marzo de 2020, debió contar con una cobertura normativa expresa e inequívoca.

d) En marzo de 2020, las circunstancias excepcionales derivadas de la emergencia sanitaria del covid-19, cuando no condujeron *de facto* o *de iure* a una interrupción pura y simple de la actividad parlamentaria, provocaron tanto en España como en la mayor parte de los Estados democráticos de nuestro entorno que se arbitraran soluciones diversas, destinadas a hacer compatible la protección de la salud de los diputados y los empleados al servicio de las cámaras representativas (no pocos de ellos contagiados o

en situación de riesgo) con el mantenimiento de una mínima actividad parlamentaria. Tal fue el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El acuerdo de 16 de marzo de 2020 de la mesa del Parlamento de Andalucía convocó la Diputación Permanente para «[a]daptar la actividad parlamentaria de la Cámara» y «continuar con la labor parlamentaria indispensable», en tanto que el ejercicio de las funciones representativas ha de desarrollarse, como regla general, de forma personal y presencial (SSTC 19/2019, de 12 de febrero, y 45/2019, de 27 de marzo). La exposición de motivos de la resolución interpretativa aprobada dos días después por la presidenta de aquel Parlamento señaló, más precisamente, «teniendo en cuenta las excepcionales circunstancias que concurren» y a fin de «continuar con la labor parlamentaria indispensable», que la convocatoria podría incardinarse en uno de los supuestos para los que estaba específicamente prevista: «cuando el Parlamento no esté reunido por vacaciones parlamentarias, cuando haya sido disuelto o haya expirado el mandato parlamentario» (art. 58 del Reglamento de la Cámara). La Diputación Permanente fue a la postre desconvocada por acuerdo de la mesa de 29 de abril de 2020, que estableció un régimen de recuperación gradual de la actividad parlamentaria de plenos y comisiones mediante una reducción de miembros en proporción a cada grupo y el uso del voto delegado y las sesiones telemáticas.

Ante la evidencia de que el Reglamento del Parlamento de Andalucía (al igual que el resto de los reglamentos parlamentarios) no había regulado fórmulas para afrontar las interferencias derivadas de situaciones de emergencia sanitaria como la padecida en marzo de 2020, los letrados autonómicos defienden, en el presente proceso, la validez de la convocatoria de la Diputación Permanente y, derivadamente, su competencia para convalidar el Decreto-ley 2/2020 a partir de una interpretación extensiva, apoyada en el principio de continuidad de la actividad parlamentaria y en la facultad de la Presidencia del Parlamento de Andalucía para suplir las lagunas del Reglamento de la Cámara, al que se remite el Estatuto de Autonomía para concretar las funciones de la Diputación Permanente. Según razonan, esta medida, mayoritaria durante la fase inicial de la pandemia entre las comunidades autónomas (Andalucía, Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares y, además, Galicia y País Vasco cuyos parlamentos estaban disueltos como consecuencia de las respectivas convocatorias electorales), fue la solución de equilibrio entre dos extremos: mantener intacta la actividad parlamentaria, aunque ello supusiera riesgos graves para la salud de los diputados y el personal al servicio del Parlamento, o reducir a mínimos o suspender totalmente aquella actividad, como ocurrió en algunas comunidades autónomas (Asturias, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cantabria, Madrid o Murcia). En el Congreso de los Diputados se llevaron a cabo solo las sesiones plenarias constitucionalmente impuestas en relación con las prórrogas del estado de alarma, la convalidación de dos decretos-leyes y la ratificación de un convenio internacional.

Pues bien, procede reconocer que la interpretación que habilitó la convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, en ausencia de base normativa inequívoca, podría entenderse como un claro recorte del derecho fundamental de participación política de los diputados excluidos que, en lo que aquí interesa, comportaría que decisiones como la enjuiciada estarían incursas en un vicio de incompetencia incompatible con el art. 23.2 CE por repercutir sobre la formación de la voluntad parlamentaria, por el órgano funcional al que corresponde la competencia.

Sucede, sin embargo, que en este caso la convocatoria de la Diputación Permanente, acordada unánimemente por la mesa del Parlamento de Andalucía con el apoyo de todos los grupos parlamentarios ante las circunstancias excepcionales concurrentes en los primeros momentos de la pandemia del covid-19 y vigente durante algo más de un mes, persiguió un efecto prácticamente inverso: conservar un mínimo de participación política y control parlamentario del Ejecutivo ante unas circunstancias del todo extraordinarias que impedían objetivamente mantener incólume la actividad de la Cámara. Tales circunstancias eran, en sustancia: (i) la necesidad de salvaguardar la salud de los diputados y del personal al servicio del Parlamento en un contexto de

emergencia sanitaria caracterizado por la gravedad del riesgo para la salud y la propia vida y la incertidumbre en torno a las vías de contagio del covid-19; (ii) las dificultades de desplazamiento de los diputados y los empleados de la Cámara, derivadas de las restricciones a la circulación impuestas tras la declaración por el Gobierno del estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con sus modificaciones y sucesivas prórrogas (cuya constitucionalidad fue examinada en la STC 148/2021, de 14 de julio); (iii) la necesidad de que los diputados y el propio Parlamento como institución dieran ejemplo a la ciudadanía, ante la multiplicación de los avisos de las autoridades para limitar al máximo la circulación y observar la denominada distancia social o interpersonal; y (iv) el aislamiento voluntario de todos los diputados de un grupo parlamentario del Parlamento de Andalucía, tras conocer el positivo en covid-19 de un dirigente de su partido con el que habían tenido contacto estrecho.

La cuestión que se plantea en el presente caso difiere, pues, de la suscitada en relación con el acuerdo de 19 de marzo de 2020 de la mesa del Congreso de los Diputados que adoptó la decisión de suspender, desde esa fecha, el cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas en tramitación en la citada Cámara (suspensión que se extendió hasta el 13 de abril de 2020), y sobre cuya disconformidad con el derecho de participación política (art. 23.2 CE) se pronunció este tribunal en la STC 168/2021, de 5 de octubre. En el asunto que nos ocupa está fuera de discusión que ninguno de los grupos de la Cámara andaluza se vio privado, como consecuencia de la convocatoria de la Diputación Permanente, del ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Por el contrario, lo cierto es que, ante la tesitura antes descrita, la mesa del Parlamento de Andalucía, con la aquiescencia de todos los grupos, se decantó por una solución que permitía mantener la actividad parlamentaria y al propio tiempo evitar o minimizar el riesgo de contagio por covid-19 entre los diputados y el personal de la Cámara. Para ello, la convocatoria de la Diputación Permanente, formada en proporción a la composición del Pleno de la Cámara, fue la respuesta hallada, mediante una interpretación ciertamente extensiva del Reglamento del Parlamento, pero que cohonestaba debidamente el ejercicio de la función parlamentaria de convalidación del Decreto-ley dentro del plazo exigido con la participación en el debate de los representantes de todos los grupos y con la plena salvaguarda de la relación mayoría-oposición en la votación subsiguiente. En efecto, la Diputación Permanente está formada, como dice el art. 57.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de forma que se asegure que la representación de los grupos parlamentarios sea proporcional a su importancia numérica, es decir, que se reproduce en su composición la del Pleno, manteniendo el equilibrio numérico en la representación.

Ciertamente, que una resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía como la de 5 de junio de 2008 atribuya a la Diputación Permanente la competencia para la convalidación de decretos-leyes tanto entre periodos de sesiones como cuando el Parlamento está disuelto o extinguido su mandato, no es la respuesta más adecuada desde las exigencias derivadas de la teoría de las fuentes, en cuanto es una norma supletoria y no el propio Reglamento la que lo dispone. Sin embargo, en las extraordinarias circunstancias concurrentes del supuesto que nos ocupa, ni la interpretación analógica llevada a cabo ni el recurso a una norma supletoria que debería haberse incorporado al Reglamento de la Cámara, convierten en inconstitucional el acuerdo de convalidación del Decreto-ley impugnado, tanto más cuanto que la Diputación Permanente tiene en nuestro régimen parlamentario la misión institucional de garantizar la permanencia y continuidad del Parlamento. Tal función garantizadora de la intangibilidad del Parlamento es su razón de ser.

En efecto, en el caso que venimos examinando, el sentido y finalidad de la convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía fue garantizar en lo posible la continuidad de la actividad parlamentaria, en un contexto extraordinario derivado de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del covid-19 y teniendo presente lo dispuesto en el ya mencionado art. 110.2 EAAnd, en punto a la necesidad de convalidación expresa de los decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno en el

plazo improrrogable de los treinta días subsiguientes a su promulgación. Concretamente se permitió así que, en este caso, el control parlamentario sobre la legislación de urgencia pudiera llevarse a cabo en el plazo estatutariamente establecido y en los términos previstos en la resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía antes citada, esto es, con la debida intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios en el correspondiente debate de totalidad y la posterior votación una vez concluido dicho debate.

Por todo ello, no puede apreciarse, en las concretas circunstancias concurrentes en el presente caso, que la convocatoria de la Diputación Permanente fuera contraria al art. 23.2 CE ni, derivadamente, que el debate de convalidación del Decreto-ley 2/2020 esté afectado de un defecto competencial que convierta el acuerdo resultante en inconstitucional. Procede pues desestimar la impugnación del acuerdo de convalidación del referido Decreto-ley, adoptado por la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía el 2 de abril de 2020.

4. Enjuiciamiento de la impugnación dirigida contra el Decreto-ley 2/2020 en su conjunto.

Los senadores recurrentes impugnan el Decreto-ley 2/2020 en su conjunto por incumplimiento del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad (arts. 86.1 CE y 110.1 EAAnd) solicitando, subsidiariamente, por la misma razón, la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos concretos. Razonan igualmente que varias previsiones incumplirían límites materiales derivados del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Abordaremos ahora la impugnación que se dirige contra el Decreto-ley 2/2020 en su conjunto.

a) La Constitución no impide que el legislador estatutario atribuya al Gobierno autonómico correspondiente la potestad normativa excepcional de aprobar decretos-leyes. Ahora bien, por virtud del principio democrático (art. 1.1 CE), debe entenderse que los límites formales y materiales que afectan al decreto-ley autonómico son como mínimo los que la Constitución impone al decreto-ley estatal (art. 86.1 CE). El Estatuto puede solo añadir «cauteladas y exclusiones adicionales» con el fin de «preservar más intensamente la posición del Parlamento autonómico» (STC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; en el mismo sentido, por todas, STC 126/2023, de 27 de septiembre, FJ 3). Ello implica que, para resolver las impugnaciones planteadas frente al Decreto-ley 2/2020, debemos tomar en consideración tanto la doctrina constitucional relativa al art. 86.1 CE, como los límites que haya podido concretar o añadir el legislador estatutario para el decreto-ley autonómico (STC 107/2015, de 28 de mayo, FJ 3).

El primero de tales límites cuyo control solicitan los senadores recurrentes es la situación de extraordinaria y urgente necesidad que, en los términos del art. 86.1 CE, menciona el art. 110.1 EAAnd: «En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes [...]». Varias sentencias constitucionales han resumido la doctrina dictada a este respecto [SSTC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 3; 14/2020, de 28 de enero, FFJJ 2 y 5 c), y 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2], a las que nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias. Basta recordar ahora que: (i) los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes; (ii) la apreciación de su concurrencia constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este tribunal controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantarse a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes; (iii) ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera

explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente; (iv) la utilización del decreto-ley para ordenar una materia regulada hasta el momento mediante reglamento solo será constitucionalmente legítima si la potestad reglamentaria no permite dar la respuesta urgente requerida por la situación extraordinaria, razón por la cual en estos casos el Gobierno debe justificar específicamente por qué ha aprobado legislación de urgencia en lugar de poner en marcha los procedimientos ordinarios de modificación reglamentaria; y (v) un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del Ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante.

b) La exposición de motivos del Decreto-ley 2/2020 identifica como situación de extraordinaria y urgente necesidad la evolución desfavorable de la economía, vinculada a nuevas amenazas (*Brexit*, tensiones proteccionistas, guerras comerciales) y al proceso global de desaceleración cuya agravación por la pandemia del covid-19 es, según afirma, perfectamente previsible. Hace referencia a los pronósticos de ralentización económica anteriores a la llegada del virus, difundidos por organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional o Banco Mundial, entre otros), así como al drástico empeoramiento que propiciará la pandemia, conforme a estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Secretaría General de Economía de la Junta de Andalucía. A este último respecto, menciona específicamente «la más que probable caída del consumo de no residentes por una menor llegada de turistas por motivo de la alerta sanitaria». La consecuencia más inmediata de todo ello sería una menor creación de empleo: «Una reducción del crecimiento de una magnitud asimilada a las predicciones anteriores supondría al menos treinta y cinco mil empleos menos creados en el escenario más probable, pudiéndose elevar esta cifra incluso a niveles de destrucción neta de ocupación» (apartado I de la exposición de motivos).

Andalucía se hallaría en «una situación especialmente vulnerable» ante el panorama de desaceleración apenas descrito dado «el continuo cierre de empresas que ha venido afectando profundamente a la industria andaluza a lo largo de los últimos años, con su irreparable secuela de pérdida de empleos» y, en general, por la ausencia de una estructura productiva e institucional que permita resistir mejor los efectos coyunturales económicos problemáticos: «diferencialmente, aquellos países o regiones que muestran mejores puntuaciones en indicadores de calidad institucional suelen mostrar un crecimiento potencial a largo plazo más elevado y sólido y una mayor resistencia durante las crisis económicas». La calidad regulatoria e institucional representaría una de las debilidades de nuestra economía: «Andalucía no goza de una buena posición una vez es comparada a nivel nacional e internacional», tal como ha señalado el Banco Mundial en su estudio *Doing Business en España 2015*. Ello sería particularmente grave porque «en un mundo interrelacionado y globalizado, las diferencias en costes regulatorios son penalizadas con menor inversión y menor empleo, afectando a las ventajas competitivas y por ello al bienestar de la ciudadanía». De modo tal que «el debilitamiento observado amplificará sus efectos negativos» si no se apuntalan los fundamentos de la economía andaluza, entre ellos, «la calidad de la regulación y de sus instituciones públicas». Este conjunto de circunstancias encajaría sin dificultad «con las denominadas por el Tribunal Constitucional “coyunturas económicas problemáticas”» (apartados I y IV de la exposición de motivos).

La «mejora de la regulación económica», entendida como «conjunto de actuaciones de los poderes públicos mediante las cuales se generan normas eficientes, trámites simplificados e instituciones eficaces», constituiría «un factor central del buen funcionamiento de las actividades productivas y, por tanto, del crecimiento y del

desarrollo económico», capaz, en cuanto tal, de combatir aquel panorama de desaceleración agravado por la pandemia, permitiendo «en el plazo más corto posible, elevar la eficiencia y competitividad del tejido productivo andaluz». Resultaría indudable, en particular, «que una mejor regulación y facilidad para hacer negocios en la industria mejorará el comportamiento de la región ante los envites de una supuesta crisis». Por eso «se propone llevar a cabo una batería de reformas normativas» capaz de mejorar los fundamentos de la economía andaluza y de «contrarrestar la desaceleración económica que ya se experimenta». En particular, se modifican normas «que dificultan el acceso a una actividad productiva a emprendedores y empresas, simplificando trámites y reduciendo los requisitos administrativos injustificados o desproporcionados». La urgente necesidad de acometer estas reformas «lo más rápido posible» podría cifrarse «en el coste de oportunidad, en especial empleos, que puede suponer no hacerlo» (apartados I a III de la exposición de motivos).

Esta justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad y de las reformas acometidas para afrontarla reaparece concretada o precisada en los apartados de la exposición de motivos explicativos de las concretas reformas de liberalización, simplificación y reducción de trámites administrativos en materia de: ordenación del territorio y urbanismo (apartados V, VIII y XV); políticas sociales o asistenciales (apartados VI y XXIV); pesca (apartado VII); actividades agroalimentarias (apartados X, XI, XIV, XVII y XVIII); turismo (apartados XIX y XXV); defensa de la competencia (apartado XII); medio ambiente (apartados XIII, XXII y XXIII); comercio interior (apartado XXI); aguas (apartado XVI); sector energético (apartados XXVI y XXVII); salud pública (apartado XX); y sector audiovisual (apartados IX y XXVIII).

El Gobierno autonómico justificó también en estos términos el Decreto-ley con ocasión del debate sobre su convalidación. Destacó que las previsiones de agravamiento de la desaceleración económica como consecuencia de la pandemia, mencionadas en la exposición de motivos para justificar el Decreto-ley, se confirman rápidamente y con toda claridad, en cuanto que el covid-19 «está produciendo ya un enorme impacto en nuestra economía», corroborado por los «datos de paro registrado de hoy». Insistió en su intervención en que «vivimos y seguiremos viviendo a lo largo de la pandemia momentos de una considerable pérdida de empleo, que, junto al frenado en seco de la actividad en aquellos sectores que se están viendo más afectados, como el turismo y los servicios, llevan a vislumbrar un escenario, tanto nacional como internacional, de gran preocupación e incertidumbre». Ciertamente, «no conocíamos entonces [en el momento de la aprobación del Decreto-ley 2/2020] la magnitud que esta crisis sanitaria llegaría a representar», si bien «ya vislumbramos que esta norma podría ser un instrumento para la reactivación de la economía frente al covid-19». Todo ello demostraría «la necesidad de contar con una mejor regulación económica como la que representa este Decreto-ley, por lo que puede suponer para los andaluces en términos económicos y de recuperación».

c) La argumentación así resumida de la exposición de motivos del Decreto-ley 2/2020 y de la defensa de su convalidación ante la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía evidencia que el Gobierno autonómico ha justificado de manera expresa, concreta, detallada y razonada la necesidad de emplear la potestad legislativa provisional y de urgencia que le reconoce el art. 110.1 EAAnd. Desde el limitado control que a este tribunal corresponde, que es jurídico y no político, no puede decirse que las explicaciones ofrecidas sean irracionales, arbitrarias, apodícticas, imprecisas, rituales, retóricas o estereotipadas, ni que sirvan a cualquier propósito o finalidad, como apreciamos, por ejemplo, en los casos de las SSTC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10, y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7. Al contrario, describen un preocupante panorama de desaceleración económica agravado por el impacto de la pandemia del covid-19 y la especial vulnerabilidad de la comunidad autónoma, esta última asociada a malos índices de calidad regulatoria y a una tendencia histórica a la destrucción de empresas. Con ese punto de partida se justifican (desde la legítima perspectiva del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, único órgano al que el

art. 119.2 EAAnd atribuye «la dirección política de la Comunidad Autónoma») una serie de medidas dirigidas a la liberalización y simplificación administrativa con eliminación de trabas y regulaciones consideradas innecesarias y, derivadamente, a elevar la eficiencia y competitividad del tejido productivo andaluz. La exposición de motivos se refiere ampliamente a la estrecha vinculación entre la llamada calidad regulatoria y el crecimiento económico. Bajo la óptica del control externo que nos corresponde ha quedado razonablemente justificada, pues, la conexión de sentido entre la coyuntura problemática previamente definida y las medidas establecidas para afrontarla.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación del Decreto-ley 2/2020 en su conjunto, así como las quejas dirigidas con carácter subsidiario a preceptos concretos por ausencia del presupuesto habilitante, pues cada uno de ellos recoge medidas de liberalización o simplificación cuya adopción mediante legislación de urgencia ha sido cumplidamente justificada, según lo visto, sin perjuicio de lo que seguidamente se dirá.

5. Enjuiciamiento de la impugnación dirigida contra los arts. 20 a 23 y 25 del Decreto-ley 2/2020, en cuanto modifican normas reglamentarias.

Atendidos los específicos reproches que los recurrentes formulan en su demanda, debemos analizar separadamente si los impugnados arts. 20 a 23 y 25 cumplen el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad.

«[D]esde una perspectiva constitucional debe partirse, como hemos reconocido en otras ocasiones, de que nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario [por todas, SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 B); 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 9)]» (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 7). No obstante, la modificación de normas de rango reglamentario utilizando para ello la vía de la legislación de urgencia requiere, conforme a nuestra doctrina, una justificación adicional o específica [así, en la STC 20/2024, de 31 de enero, FJ 3 D)] pues, como recuerda la STC 14/2020, de 28 de enero, FJ 5 c), «la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de ese producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requería precisamente la elevación de ese rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión» (justificación que resulta igualmente exigible en el caso del decreto-ley autonómico).

a) El Decreto-ley 2/2020 ha modificado algunas normas reglamentarias con el esencial propósito de ajustarlas a la nueva redacción que el propio Decreto-ley ha dado a algunos preceptos legales y de garantizar la eficacia de esta reforma. Es el caso de los arts. 20 y 21, que modifican, respectivamente, el Decreto de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo 2/2014, de 14 de enero (sobre los criterios y el procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales), y el Decreto de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales 169/2014, de 9 de diciembre (sobre el procedimiento de la evaluación del impacto en la salud). Se trata de reglamentos de desarrollo de leyes modificadas por el propio Decreto-ley impugnado en sus arts. 19 (texto refundido de la Ley del comercio interior de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo) y 18 (Ley de 16/2011, de 23 de diciembre, de salud pública de Andalucía). En uno y otro caso se establecen medidas de simplificación y disminución de barreras a la actividad comercial.

La exposición de motivos del Decreto-ley 2/2020 ha justificado el recurso a la legislación de urgencia para modificar aquellas normas reglamentarias en la estrecha vinculación de esta reforma con la modificación de las leyes desarrolladas. Respecto del art. 20, afirma: «[S]e trata de adaptar la regulación de los criterios y trámites del

procedimiento para la declaración a la modificación del artículo 20 del texto refundido de la Ley de comercio interior de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, contenida en el artículo 19 del presente Decreto-ley, aclarando criterios y fuentes oficiales a las que remitirse tanto en la solicitud presentada por parte de cualquier ayuntamiento como a tener en cuenta por el centro directivo competente en materia de comercio interior en su resolución de declaración». Con ello se pretende «mejorar la redacción» y eliminar «trámites duplicados». En cuanto al art. 21, se afirma en igual sentido: «Las modificaciones del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, que se incluyen, son las necesarias para alinearse con las modificaciones de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre».

A la vista de ello, cabe apreciar que el Gobierno autonómico ha justificado específicamente el recurso a la legislación de urgencia para llevar a término modificaciones reglamentarias. Las normas reglamentarias tomadas en consideración son accesorias de otras con rango de ley, de modo tal que el Decreto-ley ha modificado las primeras para garantizar la eficacia de la reforma sustancial de las segundas, de suerte que puede afirmarse que ambos tipos de modificaciones, las legales y las reglamentarias, están estrechamente vinculadas entre sí hasta el punto de que responden a las mismas razones de extraordinaria y urgente necesidad. Esta justificación no es irrazonable bajo la óptica del control exclusivamente jurídico y externo que nos corresponde, pues este tribunal ya ha reconocido «la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo [SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6; 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2 C); 12/2015, de 5 de febrero, y 14/2020, de 28 de enero, FJ 2].

Procede pues desestimar la impugnación de los arts. 20 y 21 del Decreto-ley 2/2020.

b) Otra conclusión resulta del examen de los arts. 22, 23 y 25 del Decreto-ley 2/2020, que reforman, respectivamente, los decretos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía 18/2015, de 27 de enero (Reglamento de régimen aplicable a los suelos contaminados) y 109/2015, de 17 de marzo (Reglamento de vertidos al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre), y de la Consejería de Turismo y Deporte 72/2017, de 13 de junio (sobre el municipio turístico). La exposición de motivos del Decreto-ley 2/2020 se refiere a los beneficios resultantes de las medidas de liberalización y simplificación adoptadas (apartados XXII, XXIII y XXV), pero nada dice sobre la necesidad de acudir al decreto-ley para establecer reformas que el Gobierno autonómico podría articular ágilmente mediante la aprobación o modificación de normas reglamentarias. El debate de convalidación tampoco ha arrojado justificación alguna al respecto.

El letrado del Parlamento de Andalucía alega que el Decreto-ley controvertido ha conservado el rango reglamentario de las regulaciones modificadas y que ello eximiría al Gobierno de la carga de justificar específicamente las razones por las que ha optado por el instrumento excepcional de la legislación de urgencia. Lo cierto es, sin embargo, que, aprovechando precisamente su rango de ley, se ha limitado a disponer que «[l]as determinaciones incluidas en las normas reglamentarias que son objeto de modificación por este Decreto-ley podrán ser modificadas por normas de rango reglamentario» (disposición final primera). La regulación introducida en los arts. 22, 23 y 25 queda así desprovista de una nota característica de la fuerza legal (resistencia pasiva a la innovación frente a normas de rango reglamentario) pero conserva las restantes, entre ellas, señaladamente, la imposibilidad de impugnación ante la justicia ordinaria: como cualquier norma con rango de ley, solo puede recurrirse ante el Tribunal Constitucional por motivos de inconstitucionalidad exclusivamente y solo por una serie limitada de sujetos legitimados [arts. 161.1 a) y 162.1 a) CE], o en su caso cuestionarse por un órgano judicial (art. 163 CE). Tan es así que, si los arts. 22, 23 y 25 del Decreto-ley 2/2020

tuvieran verdaderamente rango reglamentario, habríamos inadmitido respecto de ellos el presente recurso de inconstitucionalidad, lo que, como es obvio, no es el caso.

Por lo demás, a los efectos de controlar el cumplimiento del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, lo relevante no es la fuerza o rango de la normativa adoptada, sino el motivo por el que el Gobierno ha utilizado la legislación de urgencia para establecerla, pese a que, en principio, el ejercicio de su potestad reglamentaria habría bastado. Y sobre dicho motivo no se ofrece justificación alguna. En tales casos hemos indicado que, dado que la causa justificativa del decreto-ley ha de ser explicitada por el propio Gobierno (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 2), «su carencia determina que no podamos apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante que los diputados recurrentes niegan, el Gobierno no acredita y este tribunal no puede presumir» [SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 6; 134/2021, de 24 de junio, FJ 3 c), y 15/2023, de 7 de marzo, FJ 3 c)].

Consecuentemente, corresponde estimar la impugnación de los arts. 22, 23 y 25 del Decreto-ley 2/2020 y declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

6. Enjuiciamiento de la impugnación dirigida contra los arts. 7 y 28 del Decreto-ley 2/2020.

Los recurrentes impugnan varias previsiones del Decreto-ley 2/2020 por vulneración de la reserva de ley parlamentaria y de otros límites materiales a la legislación de urgencia, contenidas en los arts. 7 y 28. A ellas daremos seguidamente respuesta.

a) El art. 7 reforma la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, dando nueva redacción a su art. 4, que lleva por título «Funciones del Consejo Audiovisual de Andalucía». En su nueva redacción, el art. 4 reformula los objetivos de la entidad en términos similares, aunque no idénticos (apartado 1); suprime el informe preceptivo sobre «las propuestas de pliegos de condiciones relativas a los procedimientos de adjudicación de títulos habilitantes en materia audiovisual», así como la referencia a que los informes restantes (sobre las propuestas de resolución) tengan por objeto «garantizar el pluralismo y la libre competencia en el sector» (apartado 4) y no incluye como función específica la relativa a «solicitar de los anunciantes y empresas audiovisuales, por iniciativa propia o a instancia de los interesados, el cese o la rectificación de la publicidad ilícita o prohibida; y, cuando proceda, disponerlo, de conformidad con la legislación aplicable y en los supuestos que la misma establezca» (apartado 15). Por otro lado, se regulan funciones nuevas: «[v]elar por la promoción de la alfabetización mediática en el ámbito audiovisual con la finalidad de fomentar la adquisición de la máxima competencia mediática por parte de la ciudadanía, en el ámbito de sus competencias» (apartado 9) o «[c]ontrolar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones de financiación de las personas prestadoras de los servicios de comunicación audiovisual establecidas en la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía» (apartado 26). Finalmente, competencias ya previstas se presentan ahora de modo más detallado o concreto (apartados 6, 13, 14, 16 a 19 y 25).

Los senadores impugnantes denuncian que la reforma de las funciones del Consejo Audiovisual de Andalucía por el art. 7 del Decreto-ley 2/2020 contradice el art. 131.3 EAAnd, que reserva a ley parlamentaria el régimen jurídico de la entidad: «Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento». Habría afectado, además, según sostienen, a una de las «instituciones básicas» de la Junta de Andalucía (art. 108 EAAnd), rebasando así otro de los límites materiales de la legislación de urgencia (art. 110.1 EAAnd).

Cuando la Constitución o un estatuto de autonomía establece una reserva de ley, lo que hace es proscribir el reglamento o, al menos, reducir considerablemente su juego dentro de una materia. Ahora bien, el decreto-ley, en cuanto norma con rango de ley, es un instrumento idóneo para cumplir aquella reserva legal (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2). Otra cosa es que la reserva establecida sea a favor de una «ley del Parlamento», como ocurre en el caso del art. 131.3 EAAnd. El decreto-ley quedará entonces vedado.

Así lo apreciamos en relación con regulaciones fiscales que la Generalitat de Cataluña, de acuerdo con su Estatuto (art. 203.5), debía hacer «mediante una ley del Parlamento». Así se reconoce en la STC 107/2015, FJ 2: «el legislador estatutario preserva y refuerza la posición del Parlamento catalán frente a diversas potestades normativas del Gobierno autonómico, tanto la ordinaria de carácter reglamentario (art. 68.1 EAC), como la extraordinaria de rango legal (art. 64.1 EAC). No interesa ahora detenerse a precisar qué regulaciones tributarias de carácter reglamentario son compatibles con la reserva de ley. Importa solo concluir que el art. 203.5 EAC impone un inequívoco límite material al decreto-ley catalán, traducido en la imposibilidad de crear tributos propios mediante este instrumento normativo».

Los letrados autonómicos alegan que el art. 7 del Decreto-ley 2/2020 realiza una modificación de poco alcance expresiva de una colaboración estatutariamente aceptable entre la ley y la legislación de urgencia. Sin embargo, apreciamos que la nueva formulación de los objetivos y las tareas del Consejo Audiovisual de Andalucía, aunque hecha en similares términos, es en todo caso una decisión que, por afectar evidentemente a las competencias de aquella entidad, solo puede adoptar una «ley del Parlamento», de acuerdo con el art. 131.3 EAAnd. Debe añadirse, en cualquier caso, que el precepto impugnado no realiza cambios meramente nominales o de escasa entidad o limitado alcance, pues se elimina alguna de las tareas hasta entonces legalmente atribuidas al Consejo Audiovisual y se le confieren otras que o son nuevas o desarrollan o concretan las establecidas más genéricamente en la redacción originaria.

En fin, podría hablarse de colaboración entre distintas fuentes del Derecho, entre la ley y el reglamento, ajustándose fielmente a las prescripciones de la ley, especificando aquel cuestiones técnicas o de detalle. Por eso, dentro de ciertos límites, la regulación reglamentaria puede llegar a ser compatible con la reserva de ley, incluso en materia sancionadora (por todas, STC 145/2013, de 11 de julio, FJ 4). Ahora bien, no es apropiado hablar de colaboración para describir la relación entre la ley que establece una regulación (en este caso, la Ley 1/2004 de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía) y el decreto-ley que, haciendo valer la identidad de rango, la modifica (en este caso, el art. 7 del Decreto-ley 2/2020). De ahí que no pueda aceptarse que mediante decreto-ley el Gobierno regule, siquiera en grado mínimo, cuestiones que el Estatuto de Autonomía ha confiado a la ley parlamentaria (art. 131.3 EAAnd).

Procede, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7 del Decreto-ley 2/2020.

b) El art. 28 del Decreto-ley 2/2020 reforma la Ley del Parlamento de Andalucía 10/2018, de 9 de octubre, audiovisual de Andalucía, para introducir «actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas» y «favorecer el avance y consolidación del sector privado de la comunicación audiovisual en Andalucía» (apartado XXVIII de la exposición de motivos). La demanda se refiere primero a los apartados que permiten la gestión indirecta del servicio público audiovisual de ámbito local (apartados 7 y 8, que dan nueva redacción a los arts. 44 y 46.1 de la Ley 10/2018). Según la misma, incidirían sobre uno de los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía, desbordando con ello un límite material impuesto a la legislación de urgencia (art. 110.1 EAAnd). Se trataría del «derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca» (art. 34 EAAnd), un derecho que hallaría un reconocimiento estatutario adicional como «derecho de acceso a dichos medios de las asociaciones, organizaciones e instituciones representativas de la diversidad política, social y cultural de Andalucía, respetando el pluralismo de la sociedad» (art. 211.2 EAAnd).

Ciertamente, alguno de los contenidos de la Ley 10/2018 puede interpretarse como desarrollo del derecho consagrado en el art. 34 EAAnd, lo que, de acuerdo con el art. 110.1 EAAnd, impediría su reforma mediante legislación de urgencia. Es el caso del título I de dicha Ley, sobre «derechos de la ciudadanía», que incluye la «garantía de accesibilidad universal a los servicios de comunicación audiovisual (art. 6), el «derecho a

recibir una comunicación audiovisual plural» (art. 7), los «derechos de las personas menores» (art. 8), los «derechos de las personas con discapacidad» (art. 9), el «derecho a la alfabetización mediática e informacional con carácter pedagógico» (art. 10), el «derecho de participación y acceso de los grupos sociales» (art. 11) y el «derecho a la información de las personas usuarias de servicios de comunicación audiovisual» (art. 13). La propia exposición de motivos vincula este específico título con el art. 34 EAAnd: «El título I está dedicado a los derechos de la ciudadanía en relación con los servicios de comunicación audiovisual [...] respetando los mínimos contenidos en la ley estatal básica, mejora esos mínimos, reforzando y avanzando en el desarrollo de los derechos fundamentales a la información y a la comunicación de la ciudadanía andaluza, consagrados en el artículo 34 del Estatuto de Autonomía para Andalucía».

Ahora bien, como es obvio y según resulta de la propia exposición de motivos de la Ley 10/2018, no todo el régimen de la comunicación audiovisual es desarrollo de aquel derecho estatutario ni, por ende, todo él debe entenderse vedado al decreto-ley. No lo es, en lo que ahora importa, la regulación de las fórmulas de gestión del servicio público de comunicación audiovisual, que es lo aquí discutido, máxime si se tiene en cuenta que el estatuto jurídico del receptor o usuario es sustancialmente el mismo con independencia del carácter público o privado de la entidad prestadora. A este respecto, hay que tener en cuenta que «afectar» derechos, a los fines del art. 110.1 EAAnd, es una «noción restringida», que debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley ni permita que la legislación de urgencia regule el régimen general de aquellos derechos (por todas, STC 93/2015, FJ 15, ya citada, proyectando doctrina consolidada relativa al art. 86.1 CE sobre el art. 110.1 EAAnd). Procede, pues, descartar que las previsiones recurridas hayan desbordado uno de los límites materiales del decreto-ley (art. 110.1 EAAnd) por regular un derecho reconocido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (arts. 34 y 211.2 EAAnd).

Por tanto, debe desestimarse la impugnación del art. 28, apartados 7 y 8, del Decreto-ley 2/2020.

c) La demanda impugna también la previsión del art. 28 del Decreto-ley 2/2020 que suprime la prohibición expresa de inclusión o difusión de comunicación comercial en emisiones de personas que prestan servicios audiovisuales sin título habilitante (apartado 6, que elimina el art. 40 de la Ley 10/2018), así como las modificaciones conexas (apartados 11 a 15). Desbordarían la reserva de ley parlamentaria establecida en el art. 209 EAAnd: «Una ley del Parlamento de Andalucía regulará la publicidad institucional en sus diversas formas».

La invocación del art. 209 EAAnd es claramente inadecuada, tal como señala el letrado del Parlamento de Andalucía. El precepto impugnado aborda una cuestión muy específica de la comunicación comercial, sin establecer nada parecido a un régimen general de publicidad institucional, entendida como «comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos a través de los medios de comunicación social» (STC 104/2014, de 23 de junio, FJ 3). Puesto que el precepto impugnado no se refiere en realidad a la publicidad institucional, el Gobierno andaluz no ha invadido, por tanto, la reserva de ley parlamentaria establecida en aquel precepto estatutario.

En consecuencia, procede desestimar la impugnación del art. 28, apartado 6 y conexos, del Decreto-ley 2/2020.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra el Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de

Andalucía 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía y, en consecuencia:

1.º Declarar la pérdida de objeto de la impugnación de carácter competencial del art. 13 del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

2.º Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 7, 22, 23 y 25 del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a once de febrero de dos mil veinticinco.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.

*Voto particular que formulan la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón y el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3887-2020*

Con el mayor respeto al criterio reflejado en la sentencia a que se refiere el encabezamiento, formulamos este voto particular en ejercicio de la facultad prevista en el art. 90.2 LOTC, para dejar constancia de nuestra discrepancia con el fallo y con la argumentación de la decisión adoptada por la mayoría del Tribunal.

El punto esencial de nuestra discrepancia radica en el juicio positivo de constitucionalidad que formula la sentencia respecto de la convalidación, por parte de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, del Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. A nuestro parecer debió ser estimada la queja que imputaba un vicio de inconstitucionalidad derivado de la lesión del art. 23.2 CE al acuerdo de convalidación del decreto-ley, por haber sido adoptado por un órgano incompetente. De esta estimación debió derivarse, a su vez, un fallo declarando la inconstitucionalidad del acuerdo y de la totalidad del Decreto-ley y, en consecuencia, su expulsión del ordenamiento jurídico, en la medida que sigue desplegando efectos a fecha de hoy, habiendo pervivido como decreto-ley al decidir, la misma diputación permanente y en la misma fecha, no tramitarlo sucesivamente como ley.

En relación con este motivo de inconstitucionalidad, que centrará la atención del presente voto, el eje argumental de la sentencia se sitúa en la definición de las competencias de la diputación permanente como órgano integrante de las asambleas parlamentarias y, muy concretamente, del sistema institucional andaluz, y en la conformidad a Derecho de la habilitación, por vía de resolución presidencial, para la convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía durante la vigencia del estado de alarma.

Pero, a nuestro juicio, el problema constitucional que resuelve la sentencia debe ser explicado más allá de los límites del derecho de organización interna de las cámaras legislativas y de sus órganos de gestión y gobierno en el marco de una situación de crisis sanitaria.

Estamos también ante un problema de comprensión del sistema de fuentes, por lo que la sentencia debería haberse planteado en términos de suficiencia de las decisiones de la Presidencia para modificar el Reglamento de la Cámara y en términos de

interpretación restrictiva del decreto-ley autonómico, norma esta que, siendo una fuente normativa con rango legal, no está prevista por la Constitución, siendo las modificaciones de los estatutos de autonomía posteriores a 2006 las que han atribuido la facultad de legislación de urgencia a los respectivos consejos de gobierno (en este sentido se pronuncia la STC 93/2015, de 14 de mayo, relativa, precisamente, a los decretos-leyes autonómicos andaluces).

El estatuto de autonomía es la norma institucional básica de la comunidad autónoma, y a ella le correspondería la definición del sistema de fuentes autonómico, la organización institucional, las funciones del Parlamento y los órganos que lo integran y la definición de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo. Por tanto, sería propio al Estatuto de Autonomía para Andalucía definir las funciones de la Diputación Permanente del Parlamento y establecer el procedimiento de aprobación y control sucesivo de los decretos-leyes.

La jurisprudencia constitucional reconoce un amplio margen al legislador estatutario a este respecto, pero aclara que tal regulación debe tener presente el «fundamento del principio democrático, que es la participación de los ciudadanos a través de sus representantes electos en la elaboración de las normas primarias», principio que no exige que el decreto-ley se conciba como una excepción, pero que «sí sufriría, en cambio, si la intervención de los órganos de gobierno en la función legislativa no se sujetase a estrictos límites» (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 5). Dentro de esos límites, la misma sentencia 93/2015 incluye la exigencia de que concurra el mismo presupuesto habilitante previsto en el art. 86.1 CE, la exclusión de las materias a las que se refiere el mismo precepto constitucional y, por lo que ahora nos interesa: «que se disponga un control parlamentario posterior a fin de que el órgano legislativo conserve una influencia decisiva sobre los contenidos normativos que se integran definitivamente en el ordenamiento jurídico. En este sentido, el ATC 104/2011, de 5 de julio, precisó que “el parámetro de control inmediato del decreto-ley andaluz ha de encontrarse en el art. 110 del EAAnd y no en el art. 86.1 CE, sin perjuicio de que el ejercicio de la competencia autonómica se encuentre también sometido a los límites materiales que impone dicho precepto constitucional, y, entre ellos, el de no poder afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución”» (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 5). El voto particular del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno se detiene en la cuestión específica del respeto al principio democrático por parte de los decretos-leyes autonómicos y en la proyección de esta exigencia, y a sus consideraciones nos remitimos en bloque.

La cuestión es que el Estatuto de Autonomía para Andalucía no regula de forma exhaustiva ni las funciones de la Diputación Permanente, ni el procedimiento de convalidación parlamentaria del decreto-ley. El art. 110 EAAnd, tal y como resulta de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, establece en su apartado segundo que «[l]os decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en este apartado el Parlamento podrá acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia». Este precepto se refiere a la convalidación «por el Parlamento», pero no define si reserva al Pleno de la Cámara tal competencia, aunque sí es cierto que no la prevé como función específica de la Diputación Permanente porque, en realidad, el art. 103 EAAnd no atribuye función alguna a la Diputación, derivándose la regulación de su composición y funciones al Reglamento del Parlamento. Estamos, por lo tanto, ante una materia explícitamente reservada por el Estatuto de Autonomía al Reglamento de la Asamblea.

El nuevo Reglamento del Parlamento de Andalucía, que sería aprobado en sesión plenaria celebrada los días 21 y 22 de noviembre de 2007, establece en su art. 58 que la Diputación Permanente «velará por los poderes de la Cámara» cuando «el Parlamento no esté reunido por vacaciones parlamentarias, cuando haya sido disuelto o haya expirado el mandato parlamentario y hasta tanto se constituya el nuevo Parlamento».

Por tanto, resulta claro que del art. 58 del Reglamento del Parlamento únicamente se refiere a la función de la Diputación Permanente de «velar por los poderes de la Cámara» y que tal actuación únicamente se predica respecto de dos periodos temporales concretos: las vacaciones parlamentarias (meses de enero y agosto ex art. 67.2 del propio Reglamento) y los periodos entre legislaturas, de modo que la Diputación Permanente no tiene facultades de actuación en el marco de los períodos ordinarios de sesiones y, además, cuando esos períodos se reactivan, la Diputación habrá de dar cuenta al Pleno de la Cámara, en la primera sesión ordinaria, de los asuntos que hubiera tratado y de las decisiones adoptadas (art. 59 del Reglamento).

Ahora bien, a pesar de la delegación expresa del Estatuto de Autonomía, que debe ser entendida como una reserva de reglamento parlamentario, este no dice nada sobre las funciones de la Diputación Permanente en materia de convalidación de decretos-leyes, ni sobre el procedimiento específico de convalidación de estos.

Este vacío normativo devino en la aprobación de 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. Esta norma se advirtió como particularmente necesaria, desde el punto de vista práctico, a partir del momento en que el 3 de junio de 2008 había sido aprobado el primer decreto-ley que desarrollaba las nuevas previsiones estatutarias (Decreto-ley 1/2008, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía). Pero, sin embargo, alteró claramente el sistema de fuentes parlamentarias. Un desarrollo estatutario que debió ser afrontado por el Reglamento de la Cámara no lo fue, y, por esa razón, el régimen de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía en relación con la convalidación de los decretos-leyes autonómicos viene determinado por la resolución de 2008 de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, que a su vez resulta modificado por la resolución de 18 de marzo de 2020. Ello marca el origen del problema al que se enfrenta el Tribunal al tiempo de resolver el presente recurso de inconstitucionalidad y supone, a nuestro entender, una alteración constitucionalmente relevante del sistema de fuentes del Derecho parlamentario en tanto que, conforme a lo antes expuesto, la atribución de funciones a la Diputación Permanente es materia estatutariamente reservada (art. 103 EAAnd) al Reglamento de la Cámara. La resolución de la Presidencia de 5 de junio de 2008 no formaba ni podía formar parte del objeto de enjuiciamiento de este tribunal al hilo del presente recurso de inconstitucionalidad –como tampoco lo hacían el acuerdo de la mesa y la resolución de la Presidencia de marzo de 2020, a los que después se aludirá–, pero ello no es óbice para que la sentencia de la que discrepamos se pronunciase sobre la validez del acuerdo de convalidación impugnado, en tanto que los recurrentes habían denunciado su inconstitucionalidad precisamente por motivos de incompetencia del órgano convalidante.

Dejando a un lado esta primera –y fundamental– cuestión, la sentencia de la que discrepamos se centra en la determinación de los supuestos en los que procede la actuación de la Diputación Permanente, partiendo del dato de que el art. 58 del Reglamento del Parlamento se refiere únicamente a las siguientes situaciones: «Cuando el Parlamento no esté reunido por vacaciones parlamentarias, cuando haya sido disuelto o haya expirado el mandato parlamentario y hasta tanto se constituya el nuevo Parlamento». Lo que sostiene la sentencia es que el acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 16 de marzo de 2020, sobre las medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma ocasionado por el covid-19, adoptado en una reunión telemática en la que se invitó a los portavoces de los grupos parlamentarios, y la posterior resolución 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, son fuentes habilitadas, teniendo en cuenta la situación sanitaria provocada por el covid-19 y la declaración del estado de alarma, para completar la referida previsión del Reglamento del Parlamento de Andalucía añadiendo un nuevo supuesto de funcionamiento de la Cámara a través de la Diputación Permanente. Y todo ello sin hacer mención expresa de esta alteración del sistema de fuentes parlamentarias,

introduciendo una inseguridad jurídica notable y menoscabando los derechos asociados al ejercicio del cargo parlamentario de todos los diputados y diputadas no integrados en la Diputación Permanente. Sobre el valor individual del voto de todos los diputados y diputadas electos y su anclaje evidente en el principio democrático también reflexiona el voto particular del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno al que, de nuevo, y en este punto concreto, hacemos remisión expresa.

El acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 16 de marzo de 2020 suspendió las sesiones previstas durante el tiempo que durase el estado de alarma y suspendió los plazos de tramitación de las leyes en curso y de toda iniciativa parlamentaria. Por otro lado, y a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable, el acuerdo convoca a la Diputación Permanente, reiterándose dicha convocatoria en la resolución de la Presidencia de 18 de marzo de 2020, y ello de conformidad –según el acuerdo y la resolución– con lo dispuesto en el artículo 57.3 del Reglamento de la Cámara. Entiende la Presidencia que, siendo las vacaciones parlamentarias y la disolución de las Cámaras o agotamiento del mandato «las situaciones en que el Reglamento prevé la existencia de Diputación Permanente y teniendo en cuenta las excepcionales circunstancias que concurren actualmente, por la declaración del estado de alarma y por la crisis sanitaria generada por el covid-19, se considera necesario contemplar la excepcional situación de declaración del estado de alarma como una circunstancia incardinable en los supuestos del artículo 58 del Reglamento de la Cámara, con el objeto de poder convocar la Diputación Permanente para continuar con la labor parlamentaria indispensable». Por tanto, resulta clara la intención de modificar el Reglamento de la Cámara para que la Diputación Permanente pueda «sustanciar asuntos de su estricta competencia, que no podrían tramitarse de otro modo tras la suspensión de las sesiones parlamentarias», funciones entre las que habría que entender implícitamente incluida, porque en ningún caso se hace mención expresa de la misma, la facultad de convalidar decretos-leyes y de decidir sobre su subsiguiente tramitación como proyecto de ley.

A nuestro juicio, esta interpretación –al igual que la propia atribución de la competencia para convalidar decretos-leyes mediante resolución presidencial– resulta constitucionalmente insostenible si tenemos en cuenta nuestra doctrina previa sobre el alcance de las resoluciones de las presidencias de las Cámaras. El art. 29.2. del Reglamento del Parlamento de Andalucía atribuye a quien ocupe la Presidencia del Parlamento la función de «[c]umplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la mesa y de la junta de portavoces». En este caso, la resolución de la Presidencia de 18 de marzo de 2020 no interpreta el Reglamento en caso de duda, ni suple una omisión. Sencillamente modifica los límites temporales reglamentariamente previstos para la actuación de la Diputación Permanente, lo que, aparte de vulnerar la reserva establecida en el art. 103 EAAnd, excede con mucho del alcance de esas resoluciones entendidas como fuentes del Derecho parlamentario.

Nuestra jurisprudencia previa sobre el sistema de fuentes parlamentario tampoco deja mucho margen para la duda. Las normas intraparlamentarias «dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los estatutos de autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos» (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3). Y continúa dicha sentencia: «cuando el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad ‘con arreglo a lo dispuesto en las leyes’, ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento», por lo que «aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra*

*vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no solo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental». Este, y no otro, es el argumento al que debiera haber atendido la mayoría del Pleno para considerar inconstitucional la convalidación del Decreto-ley por concurrencia de un vicio de forma invalidante en la formación de la voluntad del órgano que realizó la convalidación y que no tenía facultades para ello.

La reforma del Reglamento era el mecanismo idóneo para realizar la previsión contenida en la resolución de la Presidencia, y no habiéndola acometido, al optarse por la suspensión de la actividad parlamentaria y de los plazos de tramitación (opción, por lo demás, declarada inconstitucional cuando la utilizó el Congreso de los Diputados por la STC 168/2021, de 5 de octubre), el Parlamento de Andalucía se vio abocado a una solución incompatible con su propio ordenamiento jurídico, en particular con su Reglamento parlamentario que completa, en lo que hace al funcionamiento de la asamblea, el Estatuto de Autonomía. Se produjo, por tanto, una reforma encubierta del Reglamento que derivó en una convalidación inconstitucional, por carecer de soporte normativo idóneo, del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, y de los otros siete que fueron convalidados del mismo modo durante el período de vigencia de la resolución de la Presidencia de 18 de marzo de 2020, que alcanzó hasta el 29 de abril de 2020, momento en que, por una nueva resolución, se deja sin efecto la anterior, recuperándose progresivamente la actividad parlamentaria. En la misma fecha, conviene recordarlo también, aún vigente la declaración del estado de alarma, se publicaría la proposición de reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, con adición del artículo 90 *bis*, sobre el voto delegado de los parlamentarios autonómicos. Esta sucesión de acontecimientos parece apuntar en el sentido de que cabían alternativas de gestión de la crisis sanitaria y del estado de alarma mucho menos lesivas del régimen de actividad parlamentaria y de los derechos de participación política de los diputados y diputadas del Parlamento de Andalucía.

La sentencia del Pleno afirma que, a pesar de la ausencia de una base normativa inequívoca, la asunción de la facultad de convalidación de decretos-leyes por parte de la Diputación Permanente no supone una limitación del principio democrático al que se refería la ya citada STC 93/2015, de 14 de mayo, sino que lo refuerza, garantizando «un mínimo de participación política y control parlamentario del Ejecutivo ante unas circunstancias del todo extraordinarias que impedían objetivamente mantener incólume la actividad de la Cámara».

A nuestro juicio, no faltaba una base normativa inequívoca. El equívoco es introducido por la propia resolución de la Presidencia de 18 de marzo de 2020, que sin duda no fue ajena al hecho de que debiera ser convalidado el decreto-ley de simplificación normativa, que modificó o eliminó hasta cien trámites administrativos, afectando a veintiuna leyes y seis decretos-leyes. Pero, además, aunque hubiera existido esa elevada indeterminación de la base normativa, ello no hubiera justificado tampoco la atribución de una competencia a la Diputación Permanente que no refuerza en absoluto el principio democrático, sino que lo infringe.

El fundamento del principio democrático es la participación de los ciudadanos, a través de sus representantes electos, en la elaboración de las normas primarias, de modo que la aprobación de un decreto-ley es, en sí misma considerada, una alteración de ese principio que debe ser aplicada restrictivamente, en particular en lo que hace a su control parlamentario sucesivo. En el caso que nos ocupa, el control se vio debilitado por la imposibilidad de debate en el Pleno de la convalidación del Decreto-ley y de la posterior eventual tramitación como ley. Recordemos que la STC 168/2021, de 5 de octubre, declaró contraria al art. 23.2 CE la decisión de la mesa del Congreso de los Diputados de suspender el cómputo de los plazos reglamentarios. El fundamento jurídico 5 de aquel pronunciamiento sostenía que las funciones de control parlamentario de las Cámaras (en aquel caso del Congreso) no deben cesar durante la vigencia de cualquiera de los estados excepcionales. Por ello, una vez declarados estos, la limitación

de la función de control que conforma el *ius in officium* debe ser la mínima imprescindible, en caso de darse, para que se pueda seguir desarrollando la función parlamentaria de control y de exigencia de responsabilidad política. Obviamente, la convalidación de los decretos-leyes integra al tiempo la labor legislativa y la labor de control de la asunción por el Ejecutivo de una función legislativa que, por definición, corresponde al titular de, en este caso, la autonomía política. Y, por tanto, la proyección de la doctrina contenida en la STC 168/2021 debería haber conducido a un análisis mucho más restrictivo de la reducción de las facultades legislativas y de control del Pleno de la Cámara.

Madrid, a diecinueve de febrero de dos mil veinticinco.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Firmado y rubricado.

*Voto particular concurrente que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla respecto de la sentencia dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3887-2020*

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular concurrente a la sentencia, de la que he sido ponente, que estima en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra 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, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Mi discrepancia se limita al fundamento jurídico 5 de la sentencia, en el que se aborda la tacha de inconstitucionalidad que los recurrentes dirigen a los arts. 20 a 23 y 25 del Decreto-ley 2/2020 por incumplimiento del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, en cuanto modifican normas de rango reglamentario. En aplicación de la doctrina constitucional al respecto, la sentencia concluye declarando la inconstitucionalidad y nulidad de aquellos preceptos (arts. 22, 23 y 25) en los que se aprecia que el Gobierno andaluz no ha justificado específicamente, como exige esa doctrina, la necesidad de acudir a la legislación de urgencia para llevar a cabo modificaciones de normas reglamentarias, y desestima la impugnación referida a aquellos otros preceptos (arts. 20 y 21) en los que se aprecia que el Ejecutivo autonómico sí ha ofrecido esa justificación, basada en la estrecha vinculación de la reforma con la modificación de las leyes desarrolladas.

Discrepo, sin embargo, de esa doctrina constitucional en la que se apoya la sentencia y, por tanto, sostengo la pertinencia de rectificarla, por las razones que defendí en la deliberación y que ya he expresado en anteriores votos particulares formulados a sentencias del Tribunal que resolvían recursos de inconstitucionalidad contra decretos-leyes. En esos votos he advertido que la laxitud del control del decreto-ley ha conducido a este tribunal (en lo que ahora importa) a equiparar la función de esta norma excepcional no solo con la de la ley formal aprobada por el Parlamento, sino también con la del reglamento, como ha sucedido también en el caso de la presente sentencia.

La potestad excepcional de dictar decretos-leyes que al Gobierno confiere el art. 86.1 CE (y a los ejecutivos autonómicos los respectivos estatutos de autonomía), y que se contrapone al modo ordinario de producción de normas con rango de ley mediante el procedimiento parlamentario, solo se justifica por la necesidad de dar respuesta inmediata, en situaciones de normalidad constitucional, a problemas cuya resolución no admite la inevitable demora que supondría la tramitación del procedimiento legislativo, ni siquiera acudiendo al procedimiento de urgencia. Ello excluye a su vez que el Gobierno pueda acudir al instrumento del decreto-ley para regular en una norma con valor o fuerza de ley materias que puedan serlo por reglamento, pues quien puede hacer tal cosa (en la medida en que en nuestro sistema constitucional no existe una reserva material de reglamento) es únicamente el legislador, es decir, el Parlamento (Cortes Generales o asamblea legislativa de que se trate) y no el Gobierno, convertido en productor de

normas con fuerza de ley. El Gobierno no puede elegir, a su antojo, la fuente normativa y, amparándose en la supuesta urgencia, optar por el decreto-ley para regular materia reglamentaria por la mayor simplicidad del procedimiento de aprobación de aquel, en comparación con el procedimiento de aprobación de reglamentos.

No cabe, pues, recurrir al decreto-ley para regular materia que puede ser disciplinada por reglamento. No porque deba respetarse una inexistente reserva reglamentaria, ni porque el legislador no pueda regular cualquier materia sin más límite que el respeto a la Constitución, sino, sencillamente, porque quien puede hacer tal cosa es solo el verdadero legislador, es decir, el Parlamento, y no el Gobierno con ocasión del ejercicio, excepcional, de facultades legislativas. Si el Gobierno puede subvenir a la situación de urgencia con el ejercicio de facultades normativas propias (potestad reglamentaria), no es constitucionalmente lícito que se sirva de facultades de las que solo puede disponer cuando la intervención normativa necesaria lo es sobre un terreno reservado al legislador.

La necesidad de corregir la doctrina del Tribunal en esta materia y de dirigirla hacia cauces estrictamente adecuados al fundamento constitucional de la legislación de urgencia es, además, tanto más necesaria cuanto que dejar al arbitrio del Gobierno la decisión de regular con valor de ley una materia que admite la disciplina reglamentaria lleva aparejada la grave consecuencia de dejar asimismo a su arbitrio la decisión acerca del régimen de enjuiciamiento jurisdiccional posible de la norma adoptada, con los evidentes perjuicios que de ello pueden derivar para la defensa de los derechos de los particulares. Si al Gobierno se le permite la libertad de disposición sobre la fuente normativa, la consecuencia es que, al optar por la que está dotada de fuerza de ley, se constriñe la legitimación activa para interponer el correspondiente recurso, que solo puede serlo de inconstitucionalidad ex art. 161.1 a) CE, a los órganos que señala el art. 162.1 a) CE, de forma que quedan excluidos quienes simplemente son titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos.

En definitiva, por las razones expuestas, considero que nuestra sentencia debió corregir la referida doctrina constitucional que admite, a mi juicio incorrectamente, la licitud de regular mediante decreto-ley materias que pueden serlo mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. La rectificación de esa doctrina en el presente caso hubiera conducido, en consecuencia, a declarar también la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 20 y 21 del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo.

Madrid, a once de febrero de dos mil veinticinco.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad 3887-2020*

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 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 de la fundamentación de la sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad 3887-2020.

A) Planteamiento de la discrepancia: decretos-leyes autonómicos y principio democrático.

El objeto de mi discrepancia se refiere a la argumentación relativa a las atribuciones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía para convalidar un decreto-ley fuera de los supuestos específicamente previstos en el art. 78.2 de la Constitución, argumentación que, a mi juicio, no se ajusta a la concepción constitucional del principio democrático.

El principio democrático es una de las reglas fundamentales que informan el Estado diseñado por la Constitución y, por tanto, uno de los principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio (STC 93/2015,

de 14 de mayo, FJ 4). Dicho principio se sustancia, de acuerdo con la doctrina de este tribunal, en la participación de los ciudadanos, a través de sus representantes electos, «en la elaboración de las normas primarias» (STC 93/2015, FJ 5).

La intervención del Gobierno, estatal o autonómico, en la función legislativa compromete la efectividad del referido principio, razón por la cual la propia Constitución sujeta esa intervención a estrictos límites. En lo que específicamente se refiere al decreto-ley autonómico, la doctrina de este tribunal prescribe [STC 93/2015, ya citada]:

a) Que un estatuto de autonomía puede atribuir a su respectivo Consejo de Gobierno la facultad de aprobar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley autonómico.

b) Que tal facultad ha de entenderse, no obstante, sometida a las reglas constitucionales que, aun estando formalmente referidas a los decretos-leyes estatales, derivan directamente del principio democrático. Los condicionantes establecidos en el estatuto de autonomía actúan, por ello, como requisitos adicionales.

c) Que el art. 86 CE contiene tres reglas que derivan del principio democrático y que son, por tal motivo, aplicables *ex Constitutione* a los decretos-leyes autonómicos. Son las siguientes:

(i) Su uso ha de justificarse por un «caso de extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE) relativo a «los objetivos marcados para la gobernación del país» (por todas, STC 96/2014, de 12 de junio).

(ii) No ha de afectar a las materias más definidoras de nuestro sistema constitucional (ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I; régimen de las comunidades autónomas; Derecho electoral general; y otras materias reservadas a una ley formal específica).

(iii) Ha de disponer de un control parlamentario posterior a fin de que el órgano legislativo conserve una influencia decisiva sobre los contenidos normativos que se integran definitivamente en el ordenamiento jurídico.

La regla del art. 86 CE que dispone el imperativo control parlamentario del decreto-ley tiene, a su vez, concreción y corolario en el artículo 78.2 CE, precepto que, en lo que ahora interesa, dispone lo siguiente:

«Las Diputaciones Permanentes [...] tendrán como funciones la prevista en el artículo 73 [que les atribuye la capacidad de solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias de las Cámaras fuera de los periodos ordinarios de sesiones], la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que estas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras cuando estas no estén reunidas» (énfasis añadido).

Como puede verse, el art. 78.2 CE únicamente atribuye a la Diputación Permanente del Congreso la facultad de convalidar decretos-leyes en un caso concreto: cuando el Congreso de los Diputados ha sido disuelto o ha expirado su mandato. Las atribuciones a la Diputación Permanente quedan, así, limitadas a lo dispuesto en el art. 78.2 CE.

La intervención de este órgano en relación con la convalidación de los decretos-leyes está, por tanto, claramente tasada, sin que la función de «velar por los poderes de la Cámara», ciertamente general e indeterminada, pueda permitir, por el carácter alternativo que el precepto constitucional le atribuye, la ampliación de la capacidad de convalidación de decretos-leyes a supuestos distintos a los explícitamente previstos en la norma.

En este punto, aunque este tribunal ha tenido ocasión de determinar los límites recogidos en el art. 86 CE que son manifestación del principio democrático y han de considerarse aplicables a los decretos-leyes autonómicos, no ha tenido la oportunidad de hacer lo propio con el límite del art. 78.2 CE al que acaba de aludirse.

Mi opinión es que la resolución del presente recurso exigía, antes que cualquier otra cosa, resolver esta cuestión fundamental, dilucidando si el condicionante recogido en el art. 78.2 CE es un requerimiento mínimo que asegura la intangibilidad del principio democrático (art. 1.1 CE). La sentencia aprobada por la mayoría obvia, sin embargo, esta cuestión y da por sentado, sin mayor argumento, que el art. 78.2 CE contiene una regla exclusivamente dirigida a la regulación de las funciones de las diputaciones permanentes de las Cámaras legislativas estatales.

No comparto esa conclusión –que, en todo caso, habría requerido algún razonamiento justificativo– por los motivos que seguidamente expongo.

B) Imposibilidad constitucional de convertir a la Diputación Permanente en un sucedáneo del Pleno de una cámara legislativa fuera de los supuestos previstos en el art. 78.2 CE

La sentencia de la que discrepo justifica la convalidación de un decreto-ley por la Diputación Permanente de un Parlamento autonómico fuera de los supuestos previstos en el art. 78.2 CE en la necesidad de «garantizar en lo posible la continuidad de la actividad parlamentaria, en un contexto extraordinario derivado de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del covid-19 y teniendo presente lo dispuesto en el ya mencionado art. 110.2 EAAnd».

Sin embargo, el hecho de que la Diputación Permanente sea un órgano que pretende preservar la continuidad de la institución parlamentaria no significa, en modo alguno, que pueda sustituir al Pleno en el ejercicio de funciones que el propio ordenamiento constitucional atribuye a este o, en su caso, a las comisiones, como ocurre con la función legislativa o la presupuestaria. Es un error considerar que la Diputación Permanente es un subrogado de estos órganos que puede ser activado discrecionalmente si las circunstancias así lo aconsejan.

En el art. 78 CE, las funciones sustitutivas atribuidas a la Diputación Permanente respecto de las competencias propias del Pleno de una cámara parlamentaria –distintas, como ya se ha visto, de la genérica de velar por los poderes de esta cuando no está reunida– se contraen a los supuestos de convalidación de decretos-leyes del art. 86 CE y de declaración de estados excepcionales del art. 116 CE y solo por disolución o expiración del mandato de la cámara correspondiente. Esa regulación constitucional indica, con meridiana claridad, que la Diputación Permanente únicamente puede subrogarse en las funciones atribuidas a los órganos competentes de una cámara parlamentaria si se cumplen dos requisitos: (i) la concurrencia de una urgencia inaplazable –como ocurre en el decreto-ley y en las situaciones excepcionales del art. 116 CE–; y (ii) la existencia de una imposibilidad estrictamente jurídica de que la cámara misma pueda constituirse, cual es la circunstancia de hallarse disuelta o haber expirado su mandato.

De ello se deduce que, en nuestro modelo constitucional, la continuación de la actividad parlamentaria por parte de la Diputación Permanente se prevé, exclusivamente, ante la imposibilidad jurídica de que actúen los órganos competentes por haber cesado ya estos en el ejercicio de sus funciones. En cualquier otra circunstancia, en la que los órganos competentes para expresar la voluntad de la cámara se hallan en el ejercicio ordinario de sus atribuciones, una situación de extraordinaria dificultad para constituir presencialmente el correspondiente órgano, significativamente el Pleno de la cámara, no puede ser suplida, por tanto, con el recurso a la Diputación Permanente sin comprometer de forma indebida las reglas constitucionales sobre formación de la voluntad de la cámara y el correspondiente derecho de cada uno de los parlamentarios que la componen a ejercer su *ius in officium*.

En efecto, nuestra Constitución establece, de forma inequívoca, un modelo de democracia parlamentaria basado en un mandato de carácter representativo. Los parlamentarios electos, aunque representan al pueblo en su conjunto, obtienen un mandato que es producto de la voluntad de quienes los eligieron por lo que el respeto de

esta voluntad exige que las funciones representativas se ejerzan personalmente por quien ha sido elegido.

La jurisprudencia constitucional considera, además, que el derecho de voto es parte integrante del derecho al ejercicio del cargo representativo en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas y que el *ius in officium* de los parlamentarios puede verse afectado, por lo tanto, si se impide o dificulta la emisión del propio voto (recientemente en la STC 114/2024, de 11 de septiembre).

El derecho de voto está dotado de unas garantías que le son inescindibles, entre las que se encuentra su carácter personal e indelegable «por formar parte del núcleo esencial de las reglas de ordenación de la función parlamentaria» (STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 6). Este carácter personal e indelegable viene expresamente reconocido, para los diputados y senadores, en el art. 79.3 CE (por todas, STC 65/2022, de 31 de mayo, FJ 5).

El principio de personalidad del voto, del que deriva su carácter indelegable, «es consecuencia de la prohibición de mandato imperativo, pues solo de este modo se garantiza que es el representante el que decide el sentido de su voto» [SSTC 65/2022, FJ 5, y 114/2024, FJ 3 a)], y es también una exigencia que deriva de la propia naturaleza de la representación política, pues el vínculo entre representante y representados exige que solo aquel, y no un tercero, pueda determinar el sentido de su voto [STC 19/2019, FJ 4 A) a)].

En estrecha conexión con ello, la doctrina constitucional determina que el de voto es un derecho que, de ordinario, ha de ejercerse presencialmente en las sesiones de los distintos órganos deliberativos de las cámaras legislativas, en tanto que la presencia de los parlamentarios en las cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos [STC 19/2019, FJ 4 A)].

Esta exigencia no admite otra excepción que la que pueda venir establecida en los reglamentos parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, y para ello será necesario que el voto realizado sin estar presente en la Cámara se emita de tal modo que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre [STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4 A)].

De acuerdo con ello, la voluntad de una cámara parlamentaria se forma y expresa válidamente, en nuestro modelo constitucional, con la participación de los cargos representativos que la componen, con pleno respeto a su derecho de voto. Es por esa razón, por tanto, que el art. 78.2 CE solo prevé la competencia de la Diputación Permanente en la convalidación de decretos-leyes en los supuestos en los que concurre una imposibilidad jurídica de reunir el Pleno de la cámara, pues este ha cesado en el ejercicio de sus funciones.

Si los diputados que conforman el Pleno ya no están en el ejercicio de su mandato y el único órgano parlamentario que se mantiene en funcionamiento hasta que se constituyan las «nuevas Cortes Generales» es la Diputación Permanente (art. 78.3 CE), la actuación de esta en la convalidación de decretos-leyes no implica la infracción de las reglas de formación de la voluntad de la cámara, ni atenta contra el derecho de voto que corresponde a todos los parlamentarios electos. La delimitación efectuada en el art. 78.2 CE al reservar la posibilidad de convalidar decretos-leyes por parte de la Diputación Permanente únicamente a los supuestos de disolución de la cámara o expiración de su mandato tiene, en definitiva, la clara finalidad de compatibilizar la continuidad de las funciones parlamentarias –admitiendo la competencia de la Diputación Permanente cuando el Pleno de la cámara ha cesado en sus funciones– con el respeto al principio democrático –excluyendo la competencia de la Diputación Permanente cuando el Pleno de la cámara sigue en el ejercicio de sus funciones con consiguiente vigencia del mandato representativo de todos sus componentes–.

De ahí que, ante una situación de imposibilidad estrictamente material de reunir presencialmente a los componentes de dichos órganos sea, en mi opinión, constitucionalmente obligado encontrar fórmulas alternativas de actuación de esos

mismos órganos –los ordinarios–, significativamente del Pleno, sin que sea constitucionalmente lícito subrogar en su función constitucional o estatutaria a un órgano, como la Diputación Permanente, que solo está constitucionalmente llamado a suplir las funciones ordinarias de la cámara cuando esta se halla disuelta o cuando ha expirado su mandato, esto es, cuando el órgano verdaderamente competente ha cesado en el ejercicio de sus funciones y debe, por tal razón, ser reemplazado por otro puramente contingente o provisional. Si la Diputación Permanente puede, en definitiva, sustituir, en ciertas situaciones de urgencia, al Pleno de una cámara sin merma del principio democrático es por razón de la imposibilidad jurídica de este de expresar su voluntad por sí mismo.

C) Alternativas de constitución del Pleno de la cámara para preservar el principio democrático.

De lo expuesto se infiere que, en una situación de imposibilidad material de constitución presencial de la cámara, debe arbitrarse un modo alternativo, ajustado a las circunstancias concurrentes, de constituir el órgano constitucionalmente competente, preservando en el mayor grado posible el *ius in officium* de sus componentes y, con ello, el mandato representativo a ellos conferido por los ciudadanos, lo que parece perfectamente factible en pleno siglo XXI.

Resulta evidente, en este punto, que existían alternativas que se adecuaban al orden constitucional para poder someter a convalidación el decreto-ley impugnado en el plazo improrrogable de treinta días y el Parlamento de Andalucía las tenía a la vista como modelo.

Contrasta, en efecto, el proceder del Parlamento de Andalucía con lo que ocurría en esas mismas fechas con la convalidación de los decretos-leyes estatales en el Congreso de los Diputados. Así, el 25 de marzo de 2020, el Pleno del Congreso de los Diputados, acordó convalidar el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. Igualmente, el 9 de abril de 2020 el Pleno del Congreso de los Diputados, acordó convalidar el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. Mientras tanto, mediante simple acuerdo de 2 de abril de 2020 de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía se convalidaba el Decreto-ley 2/2020 por parte de un órgano constitucional y estatutariamente incompetente.

Tendría que haber sido el Pleno del Parlamento de Andalucía, previa adopción de aquellas medidas que pudieran haber sido necesarias en un supuesto de epidemia como la del covid-19 y que habían sido implementadas por el Congreso de los Diputados (voto telemático, etc.), el que debería haber convalidado, en su caso, el Decreto-ley 2/2020.

Al no hacerse así, el Decreto-ley 2/2020 dejó de estar en vigor transcurrido el plazo de treinta días sin haber sido convalidado por el órgano constitucionalmente competente para ello, el Pleno del Parlamento.

En suma, como acreditan los arts. 78.2 y 116.5 CE, la función de la Diputación Permanente como órgano que garantiza la continuidad de la actividad parlamentaria en situaciones de urgencia se contrae a los supuestos de imposibilidad jurídica de reunir al órgano parlamentario competente por hallarse la cámara disuelta o haber expirado su mandato –esto es, por haber cesado en el ejercicio de sus funciones–. La subrogación de dicho órgano en el ejercicio de funciones propias de la cámara –singularmente en la convalidación de los decretos-leyes– mientras esta se halla en pleno ejercicio de su mandato representativo es contradictoria con la concepción constitucional del principio democrático, pues implica una merma injustificada del régimen de representación constitucionalmente establecido y del derecho fundamental de cada diputado al ejercicio del cargo previsto en el art. 23.2 CE.

En tal sentido formulo mi voto discrepante.

Madrid, a veinte de febrero de dos mil veinticinco.–Juan Carlos Campo Moreno.–  
Firmado y rubricado.