

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**5195** *Pleno. Sentencia 83/2016, de 28 de abril de 2016. Recurso de amparo 4703-2012. Promovido por don Pedro María Gragera de Torres y 326 personas más en relación con el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que inadmitió su demanda frente al Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2010, por el que se solicita del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar en sus propios términos el estado de alarma y el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): sometimiento al control jurisdiccional exclusivo del Tribunal Constitucional de los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de los estados de emergencia.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 4703-2012, promovido por don Pedro María Gragera de Torres y 326 personas más, representados por la Procuradora de los Tribunales doña María Eugenia Fernández Rico Fernández y asistidos por los Letrados don Mariano Aguayo Fernández Córdova y don José Ángel Castillo Cano-Cortés, contra el Auto de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 30 de mayo de 2011, confirmado en reposición por Auto de 1 de junio de 2012, por el que se declara la inadmisión del recurso contencioso-administrativo núm. 153-2011 interpuesto contra el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, el acuerdo del Consejo de Ministros, de 14 de diciembre de 2010, por el que se solicita del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar en sus propios términos el estado de alarma y el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 27 de julio de 2012, doña María Eugenia Fernández Rico Fernández, Procuradora de los

Tribunales, en nombre y representación de don Pedro María Gragera de Torres y 326 personas más, cuya identidad figura en las actuaciones, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Por Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, se encomendaron transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidas a la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), correspondiendo al Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire la adopción de las decisiones que procedieran para la organización, planificación, supervisión y control de los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA.

En la exposición de motivos del citado Real Decreto se justificó la medida adoptada por «las circunstancias extraordinarias que concurren por el cierre del espacio aéreo español como consecuencia del conflicto provocado por los controladores de tráfico aéreo que, mediante una acción concertada, han resuelto sin aviso previo, no desarrollar en la tarde del día 3 de diciembre de 2010 su actividad profesional...»

b) Por Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, al amparo del art. 4 c), en relación con sus apartados a) y d), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

De acuerdo con el art. 3 del citado Real Decreto, titulado «ámbito subjetivo», en virtud de lo dispuesto en los arts. 9.1 y 12.1 de la Ley Orgánica 4/1981, en relación con el art. 44 de la Ley 48/1960, de 21 de junio, sobre navegación aérea, todos los controladores de tránsito al servicio de AENA pasaron a tener, durante la vigencia del estado de alarma, la consideración de personal militar, sometidos, en consecuencia, a las autoridades militares y a las leyes penales y disciplinarias militares (art. 8.5 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código penal militar), lo que fue notificado a los recurrentes en amparo según se fueron incorporando a sus puestos de trabajo.

c) El Congreso de los Diputados celebró sesión en fecha 9 de diciembre de 2010, que tuvo como único punto del orden del día la «comunicación del Gobierno que acompaña al Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo».

d) El Consejo de Ministros, en fecha 14 de diciembre de 2010, acordó solicitar al Congreso de los Diputados autorización para prorrogar el estado de alarma hasta el 15 de enero de 2011.

El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada en fecha 16 de diciembre de 2010, autorizó la prórroga del estado de alarma, sin introducir ninguna modificación a la solicitud formulada.

Por Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, se prorrogó el estado de alarma declarado por Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre.

e) Por Real Decreto 28/2011, de 14 de enero, se derogó el Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA.

f) Los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2010 y el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre.

Por providencia de 3 de marzo de 2011, se emplazó a las partes para que por término legal y común de diez días formularan alegaciones sobre la posible inadmisibilidad del recurso por dirigirse «contra una actuación que no es susceptible de control jurisdiccional por este orden contencioso-administrativo».

Los demandantes de amparo interpusieron recurso de reposición contra la anterior providencia, por infracción del art. 51 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-

administrativa (LJCA), así como del art. 24.1 CE, puesto que, de conformidad con aquel precepto, sólo «tras el examen del expediente administrativo» podría el Tribunal declarar, previo emplazamiento de las partes, la inadmisión del recurso.

Asimismo, por escrito de fecha 28 de marzo de 2011, los demandantes de amparo formularon alegaciones oponiéndose a la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, aduciendo, en síntesis, que los actos recurridos eran actuaciones administrativas sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que pudiera conferírseles la consideración de actos de gobierno o actos políticos, susceptibles también, en su caso, de fiscalización por el orden contencioso-administrativo [art. 2 a) LJCA].

g) La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por Auto de 30 de mayo de 2011, desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la providencia de 3 de marzo de 2011, declaró la admisión del recurso contencioso-administrativo promovido contra el Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, y la inadmisión del mismo en relación con la impugnación del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2010 y el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre.

Tras señalar la posibilidad de declarar la inadmisión del recurso contencioso-administrativo ex art. 5 LJCA sin esperar a que fuera remitido el expediente administrativo, en el Auto se sostiene, en síntesis, reproduciendo la doctrina de los Autos de 10 de febrero y 9 de marzo de 2011 (por los que se acordó la inadmisión del recurso contencioso-administrativo núm. 553-2010 interpuesto contra el Real Decreto 1673/2010), que con la autorización de la prórroga del estado de alarma en los mismo términos en los que fue inicialmente declarado, el Congreso de los Diputados había asumido en su integridad «el contenido de su inicial declaración por el Real Decreto 1673/2010», con lo que le vino a dar a dicha declaración «naturaleza y carácter parlamentario», por lo que «no tratándose ya de una actuación gubernamental sino de una resolución de la cámara, el Real Decreto quedaba fuera del ámbito que el artículo 106.1 de la Constitución delimita para el control judicial de la actuación administrativa y no tenía encaje en los artículos 1 y 2 de la Ley reguladora». «La autorización –se dice en el Auto de 9 de marzo de 2011– para prorrogar el estado de alarma es una verdadera convalidación de su declaración inicial porque ratifica su validez y, por eso, dispone su continuidad». Si ello es así respecto al Real Decreto por el que se declara el estado de alarma, «ha de añadirse –se dice en el Auto ahora recurrido en amparo– que la prórroga no es constitucionalmente posible sin dicha autorización y que no es concebible que el Congreso de los Diputados la conceda sin aceptar su procedencia en la forma y en el fondo. De este modo, una vez parlamentarizada la decisión, aunque su formalización última la expresa el Gobierno por Real Decreto, la consecuencia que ello conlleva es que dicha decisión se sitúa fuera del ámbito propio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que resulta de lo establecido en los artículos 106.1 de la Constitución y 1 y 2 de la Ley reguladora».

h) Los demandantes de amparo interpusieron recurso de reposición contra el anterior Auto, que fue desestimado por Auto de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 1 de junio de 2012, en el que se reitera la argumentación del Auto recurrido.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en ésta, frente a las resoluciones judiciales impugnadas, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso al proceso, al haberse inadmitido el recurso contencioso-administrativo sin que la Sala hubiera reclamado previamente el expediente administrativo (art. 51.1 LJCA), así como por no haber estimado fiscalizable ante la jurisdicción contenciosa la actividad administrativa impugnada.

a) Los demandantes de amparo consideran evidente la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo (art. 49 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), pues nunca se había declarado en nuestro ordenamiento el estado de alarma, lo que por sí justifica la importancia de su contenido «para la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos

fundamentales». En este sentido, razonan que las resoluciones jurisdiccionales impugnadas han impedido que recaiga una sentencia de fondo que se pronuncie sobre los presupuestos establecidos en la ley y en la Constitución para proceder a la declaración del estado de alarma, sobre si las medidas adoptadas al amparo de dicha declaración fueron las adecuadas o si han comportado una restricción injustificada de los derechos fundamentales de las personas a las que afectó directamente [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 1, letras a) y g)]. Más allá de las concretas vulneraciones del derecho fundamental alegado, este Tribunal ha de pronunciarse por vez primera sobre si son fiscalizables o no ante la jurisdicción contencioso-administrativa la declaración y prórroga del estado de alarma. Tampoco existe ningún pronunciamiento por parte de este Tribunal sobre la posible lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) como consecuencia de la inadmisión de un recurso contencioso-administrativo sin que previamente se hubiera reclamado el expediente administrativo (art. 51.1 LJCA).

b) Los demandantes sostienen, en primer término, que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51.1 LJCA, con carácter previo a resolver sobre la admisión o inadmisión del recurso contencioso-administrativo debía de haberse requerido a la Administración para que remitiese el expediente administrativo y, a la vista de su contenido, la Sala podría declarar, si así lo estimara, la inadmisión del recurso.

En este sentido, califican de desproporcionada y contraria a la voluntad del legislador la interpretación sostenida por el Tribunal Supremo, pues el requisito de la previa reclamación del expediente administrativo se contempla como una garantía del justiciable para formular las alegaciones a las que se refieren los arts. 5 y 51 LJCA, hurtándosele, en caso contrario, dicho trámite. El citado art. 51 LJCA resulta de aplicación incluso ante la posible falta de jurisdicción como causa de inadmisión del recurso contencioso-administrativo, aunque ésta pueda apreciarse en cualquier fase del procedimiento. En definitiva, la actuación del Tribunal Supremo ha resultado lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso al proceso, al haber alterado los términos establecidos por el legislador para el desarrollo del procedimiento, con claro perjuicio para los recurrentes, en la medida en que no han podido llevar a cabo una defensa justa, plena e íntegra sobre la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

c) El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, habría también resultado vulnerado por la improcedente inadmisión del recurso contencioso-administrativo, pues los razonamientos en los que se funda esta decisión no encuentran respaldo ni en la Constitución, ni en la de la Ley Orgánica 4/1981, ni en el Reglamento del Congreso de los Diputados, chocando además con la doctrina del ATC 7/2012, de 13 de enero.

Los demandantes de amparo argumentan al respecto que los Reales Decretos y el acuerdo del Consejo de Ministros impugnados en la vía judicial son disposiciones administrativas plenamente fiscalizables por la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que pueda considerárseles como manifestación de una parcela del poder ejecutivo absolutamente exenta de cualquier control, incluso político o parlamentario. Los decretos por los que se declara y prórroga el estado de alarma no tienen valor de ley y la intervención prevista del Congreso de los Diputados no pueda modificar, cambiar o transformar su verdadera naturaleza jurídica. Más clara aun es la naturaleza del acuerdo del Consejo de Ministros, pues se trata de una simple petición para solicitar la prórroga del estado de alarma.

A tenor de los arts. 116.2 CE y 4 y 6 de la Ley Orgánica 4/1981, la declaración del estado de alarma corresponde en exclusiva al Gobierno y habrá de adoptar la forma de decreto, lo que determina que es susceptible de control por la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello sin perjuicio, como es evidente, de que no todos los actos del Gobierno son manifestación de su potestad reglamentaria y de su doble condición de órgano que dirige la Administración general del Estado y de órgano constitucional en el ejercicio de las funciones directamente derivadas de la Constitución. En definitiva, la declaración del estado de alarma y su prórroga no pueden catalogarse como decisiones o actos políticos y, en consecuencia, los Reales Decretos impugnados se configuran como disposiciones y

actos de carácter general propios de la dirección de la Administración, fiscalizables por aquella jurisdicción [arts. 12.1 a) LJCA y 3.1 de la Ley Orgánica 4/1981].

Aun cuando se considerase como «un acto político», no por ello constituye una actuación administrativa plenamente exenta de control jurisdiccional. En este sentido, se reproducen en la demanda reiterados pronunciamientos del Tribunal Supremo, conforme a los cuales, con base en el art. 2.1 a) LJCA, todos los actos del Gobierno, incluidos los de naturaleza política, están sometidos al control judicial en lo que se refiere, al menos, al cumplimiento de los derechos fundamentales y de sus elementos reglados. Es impensable, por lo tanto, que en aplicación de lo dispuesto en los arts. 9 y 24 CE y 2.1 a) LJCA los Reales Decretos y el acuerdo del Consejo de Ministros impugnados en la vía judicial queden excluidos de todo control jurisdiccional, al menos respecto a la protección de los derechos fundamentales, gravemente limitados en este caso con la declaración y prórroga del estado de alarma, a sus elementos reglados y la determinación de la indemnización correspondiente.

Tampoco sobre estas disposiciones recae un control parlamentario, ni previo, ni coetáneo, ni posterior, como por el contrario se afirma en los Autos recurridos en amparo. Los demandantes infieren de la doctrina de este Tribunal (SSTC 196/1990, de 29 de noviembre; 220/1991, de 25 de noviembre, y 222/2006, de 4 de julio) que la categoría de acto político excluido del control de los Tribunales del orden contencioso-administrativo ha quedado limitada, exclusivamente, a los actos referidos a las relaciones con otros órganos constitucionales, pero respecto de los que exista un control efectivo y cierto por el Parlamento. Sucede, sin embargo, que no existe un control parlamentario sobre la declaración del estado de alarma, que corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que los arts. 116 CE y 4, 6 y 9 de la Ley Orgánica 4/1981 regulen el ejercicio de control que predica el Tribunal Supremo en sus Autos. La intervención del Congreso de los Diputados, como revela el acta de la sesión celebrada al respecto, se ha limitado a ser informado por el Gobierno de la actuación desarrollada y de los motivos que abocaron a la declaración del estado de alarma. Tal intervención, absolutamente pasiva, no constituye ningún tipo de control efectivo sobre la decisión gubernamental. Una vez declarado el estado de alarma por el Gobierno, lo único que procede es comunicarlo al Congreso de los Diputados, que a lo sumo podrá recabar la información y documentación que estime conveniente.

Así pues, al no someterse a ningún tipo de control parlamentario, el Real Decreto 1673/2010, de conformidad con aquella doctrina jurisprudencial, sería perfectamente impugnabile ante los órganos jurisdiccionales. Lo mismo cabe decir del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2010, que sólo nace de la propia voluntad del Gobierno de prorrogar el estado de alarma y que no está sujeto a control parlamentario alguno. Y lo mismo sucede con el Real Decreto 1717/2010, pues, aun cuando pueda considerarse que el Congreso de los Diputados debe dar su autorización, la prórroga del estado de alarma la acuerda el Gobierno bajo la forma también de decreto.

Ninguno de los actos y disposiciones que se pretendían impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa tienen naturaleza parlamentaria, como se sostiene en los Autos recurridos. En efecto, ni la Constitución ni la Ley Orgánica 4/1981 establecen que la declaración del estado de alarma ni su posterior prórroga tengan rango de ley, pues, al tratarse, precisamente de un estado excepcional previsto para calamidades o catástrofes imprevistas, se confía su declaración y prórroga por decreto, esto es, a través de una disposición de rango inferior a la ley. No puede proclamarse que unos actos sin valor de ley, como son claramente el Real Decreto 1673/2010, el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2010 y el Real Decreto 1717/2010, tratándose de actos del Gobierno, muten su verdadera naturaleza jurídica pasando a ser actos de naturaleza parlamentaria. Son, por lo tanto, disposiciones y actos susceptibles de control jurisdiccional por vulneración de la Constitución y de la Ley Orgánica 4/1981, pues de admitirse lo contrario, como consecuencia de la argüida asunción parlamentaria a la que se refieren los Autos recurridos en amparo, estaríamos ante una actuación no sólo exenta de control ante los Tribunales ordinarios, sino también no susceptible de control constitucional, ya que en tanto que disposiciones o actos sin fuerza de ley no podría interponerse contra ellos recurso de inconstitucionalidad (art. 27 LOTC), ni, por otra parte, podrían impugnarse en

amparo al no tratarse de actos parlamentarios (art. 42 LOTC), ni, en fin, podría satisfacer el requisito de agotar la vía judicial previa (art. 43 LOTC).

Aunque los demandantes de amparo afirman que no es objeto de este recurso de amparo la posible inconstitucionalidad e ilegalidad de los Reales Decretos 1673/2010 y 1717/2010 y del acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2010, dedican a tal extremo el último apartado de sus alegaciones, en el que sostienen, en síntesis, que esa inconstitucionalidad e ilegalidad es la que pretendían que se declarase por el Tribunal Supremo en el recurso contencioso-administrativo inadmitido a trámite. En este sentido, aducen como elementos susceptibles de fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa, en primer lugar, la protección de los derechos fundamentales de los recurrentes, estimando que en este caso, como consecuencia de la militarización de los controladores aéreos, han resultado vulnerados el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), el derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), la libertad de expresión (art. 20 CE), la libertad de reunión y manifestación (art. 21 CE), la libertad de afiliación política y sindical (art. 22 CE), el derecho de sufragio pasivo (art. 23 CE), la libertad sindical y el derecho de huelga (art. 28 CE) y el derecho de petición (art. 29 CE); en segundo lugar, los elementos reglados del acto, considerando los recurrentes que no concurrían los presupuestos para la declaración del estado de alarma que establece el art. 4 de la Ley Orgánica 4/1981; y, en fin, la pretensión indemnizatoria por los daños y perjuicios que en su esfera han padecido por la actuación gubernamental.

La demanda de amparo concluye con la súplica de que se acuerde su admisión y, tras los trámites pertinentes, se dicte Sentencia en la que, otorgando el amparo solicitado, se declare la nulidad de los Autos de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 30 de mayo de 2011 y 1 de junio de 2012, retro trayendo las actuaciones al momento procesal anterior al primero de los citados Autos para que por la referida Sección se dicte nueva resolución en el recurso contencioso-administrativo núm. 153-2011 que sea respetuosa con el derecho fundamental declarado vulnerado. Por otrosí, con base en los arts. 52.2 y 85.3 LOTC, se interesa la celebración de vista oral dada la evidente relevancia de la cuestión planteada en la demanda de amparo.

4. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de noviembre de 2012, acordó, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 49.4 y 50.4 LOTC, no admitir a trámite el recurso presentado por la Procuradora de los Tribunales doña María Eugenia Fernández Rico Fernández, en representación de doña Izaskun Arias de Erice y don Marco González-Vélez, al no haberse procedido a la subsanación del defecto puesto de manifiesto por diligencia de ordenación de 24 de octubre de 2012 (no presentación de poder).

5. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por ATC 247/2013, de 28 de octubre, acordó estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado Excmo. Sr. don Juan José González Rivas, apartándole definitivamente del conocimiento del recurso de amparo, por concurrir la causa de abstención prevista en el art. 219.11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), al haber formado parte de la Sala que dictó los Autos recurridos en amparo.

6. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 5 de diciembre de 2013, admitió a trámite el recurso de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, acordó dirigir atenta comunicación a la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso núm. 153-2011, debiendo previamente emplazar a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción de los demandantes de amparo, para que si lo deseasen pudieran comparecer en el plazo de diez días en este recurso.

7. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia, de 7 de enero de 2014, se tuvo por parte y personado al Abogado del Estado, acordándose dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de 20

días, dentro de los cuales pudieron presentar las alegaciones que tuvieron por conveniente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

8. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 6 de febrero de 2014, que, en lo sustancial, a continuación se resume.

a) Comienza sus alegaciones poniendo de manifiesto que existen situaciones de hecho en las cuales el normal funcionamiento del orden constitucional se ve alterado y, en mayor o menor medida, en peligro, generándose una situación de anormalidad constitucional en la que el sistema ordinario constitucional no es suficiente para asegurar su restablecimiento. A tal fin, para reaccionar en defensa del orden constitucional, se prevén medidas excepcionales que implican, de hecho y de derecho, una alteración del sistema normal de distribución de funciones y poderes. Es lo que se denomina el Derecho excepcional o de emergencia.

Por este sistema ha optado la Constitución al regular las situaciones de alteración del orden constitucional en su artículo 116, que forma parte del título V, dedicado a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, precepto desarrollado por la Ley Orgánica 4/1981. Estados estos que se regulan de manera gradualista, existiendo un control por parte del Congreso de los Diputados más intenso en la medida en que se pasa de uno a otro, pudiendo también apreciarse en todos ellos un reforzamiento de los poderes del ejecutivo, al que se atribuyen determinados poderes excepcionales de los que carece en un supuesto de normalidad constitucional. Las funciones que en estos supuestos realiza el Gobierno no se integran en las normales, reguladas en el título IV CE («Del Gobierno y de la Administración»), ni tampoco son normales los controles de su ejercicio. En cualquiera de los tres supuestos constitucionalmente previstos se pueden producir afectaciones de normas legales o asimiladas, esto es, puede el ejecutivo excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente (ATC 7/2012, de 13 de enero, FJ 2) y, en todo caso, se producen limitaciones al ejercicio de determinados derechos fundamentales e incluso la suspensión de alguno de ellos durante la vigencia de alguno de los estados de emergencia (excepción y sitio).

De conformidad con el art. 116 CE y la Ley Orgánica 4/1981 que lo desarrolla, en los tres estados de emergencia la iniciativa corresponde al Gobierno que podrá declararlo (alarma), solicitar autorización para la prórroga (alarma) o para realizar la propia declaración (excepción) o pedir su declaración (sitio). Son decisiones de carácter político que adopta el Gobierno ante una situación de crisis constitucional, que revisten la forma de decreto, en cuanto fórmula de manifestación normativa del ejecutivo, que implicará, según se trate de uno u otro estado, limitaciones en el ejercicio (alarma) e incluso suspensiones de derechos fundamentales (excepción). De modo que la propia Constitución atribuye al Gobierno en situaciones de crisis constitucional la capacidad normativa de incidir en los derechos fundamentales bajo el control del Congreso de los Diputados (art. 55 CE).

Las facultades y poderes del Gobierno en estados de emergencia son excepcionales y están sometidos a un control también excepcional por parte del Congreso de los Diputados, a través, entre otros, de los mecanismos de control previstos en el título V CE. En concreto, respecto a los estados de emergencia al Congreso de los Diputados se le comunica de forma inmediata la declaración del estado de alarma y si bien no se prevé una ratificación de esa declaración, nada impide que el Congreso active los mecanismos de control político referidos, siendo el más relevante la moción de censura. Más intenso es el control respecto a la prórroga del estado de alarma, que no puede adoptarse sin la autorización del Congreso de los Diputados (art. 162 del Reglamento del Congreso de los Diputados: RCD). Así pues, la Constitución ha querido regular un control eminentemente político sobre el Gobierno en estos supuestos de estados de emergencia, excluyendo el sistema ordinario de control.

También se observa que la regulación de los estados de emergencia busca una «unidad de acción» entre el poder legislativo y el ejecutivo para afrontar las situaciones de crisis institucional que alteran la propia normalidad constitucional, de tal manera que el

ejecutivo no podrá ejercer sus poderes y funciones excepcionales en estas situaciones de crisis institucional sin el respaldo continuado del Congreso de los Diputados por lo que implica de alteración del sistema constitucional de distribución de funciones y poderes.

Estas notas sobre la caracterización de los estados de emergencia, concluye el Abogado del Estado estas consideraciones generales, han tenido su reflejo en la doctrina del Tribunal Constitucional, siendo la resolución más relevante el ATC 7/2012, de 13 de enero, cuyo fundamento jurídico 4 reproduce.

b) En relación con la primera de las infracciones del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) denunciada por los recurrentes, por haberse inadmitido el recurso contencioso-administrativo sin que el órgano judicial hubiera reclamado previamente el expediente administrativo (art. 51.1 LJCA), el Abogado del Estado considera que la interpretación sostenida en la demanda sobre el juego de los arts. 5 y 51.1 LJCA no encaja en la regulación legal de la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso por falta de jurisdicción, pues esta decisión puede producirse en cualquier fase del proceso, incluso en sentencia (art. 69 LJCA), por ser una cuestión de orden público y, por tanto, también antes incluso de reclamar el expediente administrativo si el Tribunal así lo entiende.

En este caso, el Tribunal Supremo ha estimado que la falta de jurisdicción era notoria, por lo que no hacía falta recabar el expediente para adoptar esa decisión, de modo que no cabe apreciar la denunciada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva.

c) Por lo que se refiere a la queja relativa a la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, el Abogado del Estado entiende, en contra de lo afirmado por los recurrentes en amparo, que la decisión del Tribunal Supremo no implica la existencia de una parcela de actuación del poder ejecutivo exenta de control parlamentario y judicial, pues existe, en todo caso, un control parlamentario.

En efecto, sin el apoyo del Congreso de los Diputados, el Ejecutivo no puede ejercitar los poderes extraordinarios en las situaciones de emergencia constitucional, al ser el Congreso de los Diputados quien autoriza la declaración (excepción), o proroga (alarma) del estado, o, incluso, quien tiene la exclusiva facultad de su declaración (sitio) a petición del Gobierno. En el estado de alarma, el control respecto a la declaración se realiza a través de la comunicación al Congreso de los Diputados y de la posibilidad de iniciar los mecanismos específicos de control del título V LOTC, así como mediante la autorización, denegación o modificación, en su caso, de la prórroga de dicho estado si es solicitada por el Gobierno. Por tanto, es manifiesto que existe un control parlamentario de la actuación del ejecutivo, además de que, con carácter general, el último párrafo del art. 116 CE mantiene el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes durante la vigencia de los estados de emergencia.

Respecto al control judicial de estos estados, y, en concreto, a las actuaciones del Gobierno que los recurrentes pretendieron impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el Abogado del Estado resalta que es necesario partir del carácter político de estas actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno como órgano constitucional, ajenas al Derecho administrativo y que determinan la atribución a aquél de poderes excepcionales que condicionan el ejercicio de derechos fundamentales y, en general, excepcionan o condicionan el contenido de normas legales.

Es evidente que la solicitud del Gobierno al Congreso de los Diputados para prorrogar el estado de alarma agota su contenido en las relaciones entre aquél y éste, de tal manera que no existe más control que el parlamentario, que se realiza a través de la denegación o modificación de las condiciones y el alcance de la prórroga solicitada, sin perjuicio de la utilización por el Congreso de los Diputados de los demás mecanismos de control previstos en la Constitución (título V).

Por su parte, el control judicial de los Reales Decretos de declaración y prórroga del estado de alarma, no está residenciado en la jurisdicción ordinaria, sino en la jurisdicción constitucional, por el carácter eminentemente constitucional de defensa de la propia Constitución de tales actuaciones normativas del ejecutivo y de su contenido material. El Abogado del Estado invoca de nuevo al respecto la doctrina del ATC 7/2012, de 13 de enero, cuyo fundamento jurídico 3 reproduce, considerando que aquella doctrina elaborada

en relación con el acto del Congreso de los Diputados que autoriza la prórroga del estado de alarma es aplicable a las dos disposiciones normativas dictadas por el Gobierno para la declaración y prórroga de dicho estado. Si bien la forma de tales disposiciones es la de decreto, como no puede ser de otra manera al ser del Gobierno, su contenido, que coincide con el acto de autorización de la prórroga, no puede tener sino el mismo valor normativo que se atribuye al acto de autorización. Siguiendo el razonamiento del citado Auto, la norma hay que calificarla en función de su contenido y, en este caso, el contenido incide directamente en lo regulado por normas de rango legal que limita o excepciona durante el estado de alarma, como no puede ser de otra manera, ya que los poderes del Gobierno en este estado no son ordinarios, sino extraordinarios, alterando el sistema usual de reparto de poderes constitucionalmente establecido.

Resulta forzado mantener que las disposiciones normativas del Gobierno tienen naturaleza reglamentaria por adoptar la forma de decreto, obviando el contexto de crisis constitucional en la que se dictan, el encuadramiento constitucional de la regulación de las situaciones de crisis, su contenido material y excepcional, así como el mecanismo de control constitucional. Si así fuera, el decreto no tendría virtualidad alguna, ya que no podría desplazar ni excepcionar lo establecido en normas legales y menos aún condicionar el ejercicio de derechos fundamentales, de modo que no serviría como instrumento excepcional para restablecer el control constitucional. También resultaría forzado mantener su naturaleza reglamentaria porque el Gobierno no tiene por qué comunicar al Congreso de los Diputados cada reglamento que dicta, ni solicitar autorización para dictarlos o prorrogarlos. Si lo hace es porque no tienen esa naturaleza, ni se dictan al amparo de la potestad reglamentaria prevista en el art. 97 CE, sino en el ejercicio de la potestad extraordinaria que le atribuye el art. 116 CE.

A juicio del Abogado del Estado, los decretos de declaración y prórroga del estado de alarma tienen más parecido con el procedimiento establecido en el art. 82 CE para que el Gobierno dicte legislación delegada, así como el previsto en el art. 86 CE para dictar decretos-leyes.

En definitiva, residenciar el control de estas disposiciones normativas en el Congreso de los Diputados y en el Tribunal Constitucional no implica una vulneración del art. 24 CE, por lo que la decisión de inadmisión del recurso contencioso-administrativo acordada por el Tribunal Supremo es coherente con nuestro sistema constitucional, con los mecanismos de control en él previstos y con la doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y las resoluciones de inadmisibilidad (por todas, STC 181/2001, de 17 de septiembre, FJ 3).

El Abogado del Estado concluye su escrito de alegaciones solicitando se dicte Sentencia desestimando el recurso de amparo.

9. La representación procesal de los recurrentes de amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 10 de febrero de 2014, en el que sustancialmente reproducen las efectuadas en la demanda.

10. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 25 de febrero de 2014, que, en lo sustancial, se resume a continuación:

a) En relación con la denunciada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso al proceso, porque el órgano judicial no había reclamado el expediente administrativo antes de inadmitir el recurso contencioso-administrativo, el Ministerio Fiscal, tras recordar que la interpretación de las normas procesales corresponde a los Tribunales ordinarios (SSTC 362/2006, de 18 de diciembre, y 132/2011, de 18 de julio), señala que el Tribunal Supremo ha expuesto los motivos de la falta de reclamación del expediente y de la posibilidad legal de acordar la resolución de inadmisión en el momento procesal en el que lo hizo, de modo que ninguna tacha de irrazonabilidad, arbitrariedad o error patente se puede atribuir a la resolución recurrida, que no puede ser tildada de rigorista y desproporcionada en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva.

A mayor abundamiento, la falta de reclamación del expediente administrativo no ha provocado a los demandantes de amparo una situación de indefensión material, pues han podido exponer en su escrito de alegaciones, en virtud del traslado conferido por la providencia de 3 de noviembre de 2011, los motivos por los cuales estimaban que los actos recurridos eran susceptibles de control jurisdiccional y, por ello, el recurso debía de ser admitido, sin que, además, se concrete en la demanda en qué medida la falta de remisión del expediente administrativo les ha generado una situación de indefensión y en qué medida ha afectado al contenido de la resolución judicial.

b) Por lo que se refiere a la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) como consecuencia de la decisión de inadmisión del recurso contencioso-administrativo, el Ministerio Fiscal argumenta que el art. 97 CE enumera las funciones que competen al Gobierno, entre ellas, dirigir la política interior y ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Mientras que estas dos últimas están sujetas al control de los Tribunales (art. 106.1 CE), el Gobierno responde solidariamente de la gestión política ante el Congreso de los Diputados (art. 108 CE). Existe, por tanto, un núcleo de la actividad política del Gobierno resultante del ejercicio de competencias constitucionales que se caracteriza por ser expresión del mayor grado de discrecionalidad y oportunidad, que es susceptible de fiscalización jurisdiccional en aquellos de sus elementos que estén definidos legislativamente y que no afecten al fondo de la decisión gubernamental. A salvo siempre la competencia del Tribunal Constitucional, el control de los actos de dirección política corresponde a las Cortes Generales.

El Tribunal Supremo (STS de 2 de octubre de 1987) y el Tribunal Constitucional (SSTC 204/1992, de 26 de noviembre; 45/1990, de 15 de marzo; 196/1990, de 29 de noviembre; 220/1991, de 25 de noviembre, y 74/1992, de 7 de diciembre), con base en el citado art. 97 CE, han reconocido la existencia de una actividad política del Gobierno no sujeta a revisión judicial, pudiendo extraerse de la referida doctrina constitucional la conclusión, entre otras, no que la actividad del Gobierno como órgano constitucional no esté sometida al Derecho, sino únicamente que no es fiscalizable ante la jurisdicción contenciosa, al objeto de evitar una judicialización inaceptable de la vida política. Se trata de actos propios del Gobierno como órgano que desarrolla una función de dirección política, susceptibles de control por el Tribunal Constitucional cuando vulneren derechos fundamentales por aplicación analógica del art. 42 LOTC.

En este sentido, el art. 2 LJCA de manera restringida permite el control jurisdiccional sobre los actos de gobierno «cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos». Así pues, nada excluye un control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno constreñido al análisis de su respeto a los derechos fundamentales y a la observancia de los elementos reglados a la vista del citado art. 2 LJCA y de los mandatos de los arts. 9.1 y 24.1 CE.

De lo expuesto, el Ministerio Fiscal resalta que los Reales Decretos 1673/2010 y 1717/2010 y el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2010 son actos del Gobierno dictados como órgano constitucional en ejercicio de las funciones que le atribuye el título V CE, con el control del Congreso de los Diputados, lo que supone otorgarles naturaleza de actos de gobierno no sujetos a Derecho administrativo. En apoyo de que los citados actos son actos de autoridad, trae a colación la doctrina de las SSTC 26/1981, de 17 de julio, y 33/1981, de 5 de noviembre, en relación con la facultad de la autoridad gubernativa de adoptar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos en caso de huelga, para concluir que se trata de actos adoptados para restablecer la normalidad de un servicio esencial para la comunidad, como es el transporte aéreo, y emanados de una autoridad política, de modo que la responsabilidad del Gobierno es estrictamente política y, por ello, el control de sus decisiones y actos en los que se ha traducido la declaración del estado de alarma sólo puede ser político por parte del Congreso de los Diputados (art. 108 CE). En consecuencia, no se puede compartir la opinión de los demandantes de amparo de considerarlos como disposiciones dictadas por el Gobierno en el ejercicio de sus potestades reglamentarias o administrativas y, por ello, han de estimarse ajenos al control del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

c) Admitido en abstracto el control de los actos políticos, de gobierno o de dirección política, bajo el epígrafe de actos de autoridad, respecto de cuestiones relacionadas con la protección de derechos fundamentales y la observancia de los elementos reglados, el Ministerio Fiscal estima necesario determinar el alcance del control jurisdiccional sobre estos actos.

Afirma al respecto que no solo la actividad del Gobierno está sometida a fiscalización cuando actúa como Administración pública (arts. 9.1, 103.1 y 106.1 CE), sino también cuando toma decisiones en ejercicio de su función política (art. 108 CE). En consecuencia, puede hablarse de una vertiente administrativa y otra política de la actuación del Gobierno, cuya fiscalización corresponde bien a los Tribunales, bien al Congreso de los Diputados, de modo que toda su actuación está sometida a control por otros órganos del Estado. El control político de los actos del Gobierno le corresponde al poder legislativo, no al jurisdiccional, sin perjuicio del control constitucional de sus actos por el Tribunal Constitucional.

Como límite al control jurisdiccional invoca el Ministerio Fiscal el principio de separación de poderes (arts. 66.2, 97 y 117 CE), en cuanto le corresponde al Gobierno dirigir la política del Estado, a las Cortes la producción legislativa y a los Jueces y Tribunales el ejercicio de la función jurisdiccional, de manera que los distintos poderes del Estado deben actuar en el marco constitucional sin usurpar funciones que son propias del otro. Ello ha de traducirse en el respeto al contenido de aquellas decisiones o actos propios de cada uno de esos órganos, por lo que no les corresponderá a los órganos judiciales el análisis de fondo de autoridad o político a través del análisis de los elementos reglados o de la vulneración de derechos fundamentales. En otras palabras, el orden jurisdiccional no puede sustituir la voluntad del Gobierno en el ejercicio de su función política.

Pues bien, los Reales Decretos 1673/2010 y 1717/2010 los ha dictado el Gobierno como órgano constitucional y conforme a criterios de oportunidad y discrecionalidad en ejercicio de la función política que le atribuye la Constitución (art. 116 CE), por lo que, en principio, como actos de autoridad no estarían sometidos a control jurisdiccional pleno, sino a los límites que establece el art. 2 a) LJCA, cuyas previsiones deben conjugarse con los límites que derivan del principio de separación de poderes.

d) El Ministerio Fiscal se refiere a continuación al alcance normativo de las disposiciones por las que se declara y prorroga el estado de alarma. Con base en la doctrina del ATC 7/2012, de 13 de enero, sostiene que aunque revisten forma de decreto y, por tanto, en principio se trata de normas de rango inferior a la ley, susceptibles de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 1 LJCA), el alcance jurídico y la repercusión que tienen temporalmente sobre el ámbito de aplicabilidad de disposiciones con rango de ley sugiere que su rango jurídico va más allá del de las simples disposiciones administrativas dictadas por el Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria o administrativa. Antes bien, los citados decretos se dictan en el ejercicio de una facultad constitucional atribuida al Gobierno (art. 116 CE), no pudiendo desconocerse, en cuanto a su alcance normativo, que materialmente alcanzan eficacia de ley desde el momento en que pueden condicionar la aplicabilidad de normas con rango de ley, de modo que atendiendo a esta vertiente material, presentan una eficacia jurídica equiparable a la de la ley, lo que necesariamente ha de repercutir en su control jurisdiccional, quedando excluidos, en razón de dicha eficacia, de la fiscalización por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Además, el Ministerio Fiscal destaca que en este caso el Gobierno solicitó la prórroga del estado de alarma y lo hizo en los mismos términos en que lo había declarado inicialmente, de modo que el Congreso de los Diputados tuvo la posibilidad de convalidar el acto del Gobierno al autorizar la prórroga sin alterar los términos en los que se había solicitado. Siendo ello así, entiende que la consideración del Tribunal Supremo de que el acto del Gobierno adquiere naturaleza parlamentaria y, en consecuencia, no es susceptible de control jurisdiccional, es razonable, no pudiendo tildarse de extravagante o errónea.

e) La autorización del Congreso de los Diputados (arts. 116.2 CE y 162.2 RCD) para prorrogar el estado de alarma supone un efectivo control de la actividad del Gobierno, pues la Cámara ha controlado la regularidad formal y sustantiva de las condiciones para

prorrogar la situación de emergencia. Que los grupos parlamentarios no hayan hecho uso de la facultad de propuesta que les confiere el artículo 162.3 RCD no significa pasividad por parte de la Cámara, ya que la autorización supone la asunción de la totalidad de las condiciones en que se solicitó la prórroga del estado de alarma, lo que ratifica el control por la Cámara de la decisión del Gobierno.

En relación con la declaración inicial del estado de alarma, el Ministerio Fiscal, con base en la doctrina del Auto del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2010 y las previsiones de los arts. 196 y 197 RCD relativos a las comunicaciones del Gobierno al Congreso de los Diputados, sostiene que el debate habido con ocasión de la información recibida supone, por sí sólo, un control político de la Cámara sobre la declaración del estado de alarma que permite a ésta posicionarse sobre dicha declaración, por lo que no puede hablarse de una actuación pasiva de la Cámara. Además, la Cámara no es un mero receptor de la información sobre la declaración del estado de alarma, sino que los distintos grupos parlamentarios pueden someter a la Mesa del Congreso la votación de resoluciones sobre la situación de emergencia decretada por el Gobierno, es decir, la propia Cámara puede adoptar decisiones que contengan un pronunciamiento sobre la regularidad de la decisión adoptada por el Gobierno. A mayor abundamiento, como señala el Auto del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2010, «[l]a autorización por el Congreso de los Diputados de la prórroga del estado de alarma supuso la asunción de la declaración inicial» y «es una verdadera convalidación de su declaración inicial porque ratifica su validez y, por eso, dispone su continuidad».

En este caso, se ha producido, si bien es cierto que *a posteriori*, un efectivo control de la declaración inicial del estado de alarma, pues la solicitud de autorización de la prórroga del estado de alarma por el Gobierno se efectuó en los mismos términos en los que se había declarado el inicial estado de alarma, lo que implica que la Cámara ha realizado una fiscalización efectiva del Real Decreto 1673/2010. En consecuencia, los Reales Decretos por los que se declaró el estado de alarma y su prórroga han sido refrendados y controlados por el Congreso de los Diputados, Cámara a la que le viene conferido dicho control, en tanto que actos políticos (arts. 108.1 y 116.2 CE).

De otra parte, el acuerdo del Consejo de Ministros del 14 de diciembre de 2010 ninguna incidencia tiene sobre los derechos e intereses que se pretenden defender a través del recurso de amparo, pues quienes inciden sobre ellos son los Reales Decretos por los que se declara el estado de alarma y su prórroga, respectivamente. No obstante, dicho acuerdo responde a criterios políticos de oportunidad máxima y es inescindible, como antecedente necesario (art. 116.2 CE), del Real Decreto por el que se acuerda la prórroga del estado de alarma, el cual se dictó una vez otorgada la autorización por el Congreso de los Diputados, de manera que debe seguir la misma suerte que el citado Real Decreto.

f) En relación con la medida de militarización de los controladores de tránsito aéreo (art. 3 del Real Decreto 1673/2010, mantenida por el Real Decreto 1717/2010), el Ministerio Fiscal señala que los demandantes de amparo no denuncian concretos actos de lesión de derechos e intereses legítimos de los controladores, ni identifican qué ordenes emanadas de la autoridad competente (arts. 6 del Real Decreto 1673/2010 y Real Decreto 1717/2010) han conculcado aquellos derechos fundamentales, ni cómo la militarización ha causado un daño o lesión efectiva sobre sus derechos. No denunciándose una concreta lesión de un derecho fundamental, sino un hipotético peligro o riesgo para los derechos fundamentales que se enumeran en la demanda, la denuncia efectuada carece de justificación.

Los Reales Decretos de declaración y prórroga del estado de alarma se han dictado –afirma el Ministerio Fiscal– por el gobierno en ejercicio de las facultades reconocidas por los arts. 116.2 CE y 4 de la Ley Orgánica 4/1981. Así pues, han sido dictados por la autoridad designada constitucional y orgánicamente, han respetado el procedimiento legalmente establecido, exponen los motivos o causas para su adopción, responden al fin de recuperar la normalidad del tránsito aéreo, explican la necesidad de las medidas impuestas y declaran la proporcionalidad de las mismas. Todo ello ha de conducir a estimar que el Gobierno ha cumplido con las formalidades relativas a la competencia, forma del acto, procedimiento, explicitación de su finalidad y exigencia de proporcionalidad. En

consecuencia, se habrían cumplido con los presupuestos reglados establecidos normativamente para decretar el estado de alarma y su prórroga, máxime cuando con la autorización de la prórroga por el Congreso de los Diputados, concedida en los mismos términos en los que se declaró el estado de alarma, la Cámara ha asumido, como ha declarado el Tribunal Supremo, la regularidad de la forma y el contenido de aquellos Reales Decretos.

g) Tras reproducir la doctrina constitucional sobre el derecho de acceso a la jurisdicción [SSTC 44/2013, de 25 de febrero, FJ 4, y 128/2013, de 3 de junio, FJ 4], el Ministerio Fiscal entiende que la naturaleza que otorga el Tribunal Supremo a la autorización de la prórroga del estado de alarma y su trasmisión a los Reales Decretos de declaración de dicho estado y su prórroga como actos de carácter parlamentario, en cuanto que la Cámara asume su contenido al hacer suyos los términos en los que se interesó la prórroga del estado de alarma, convierte a aquellos Reales Decretos en decisiones del Gobierno ajenas al ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo.

A su juicio, esta interpretación no puede calificarse irrazonable, pues tal caracterización les otorga una naturaleza diferente de la de los actos de autoridad o actos políticos, lo que les convierte en incontrolables por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Al no tener naturaleza de actos de autoridad o políticos tampoco con susceptibles de control por ese orden jurisdiccional en relación con la protección de los derechos fundamentales y sus elementos reglados.

La prórroga del estado de alarma nace de una actuación conjunta del Gobierno y del Congreso de los Diputados. Puede decirse, por ello, que se trata de una potestad constitucional del Gobierno que comparte con la Cámara, pues está sometida a la autorización de ésta. En la medida en que dicha autorización se convierte en una *conditio sine qua non*, el acto determinante de la prórroga es un acto de la Cámara, un acto de naturaleza parlamentaria (ATC 7/2012, de 13 de enero), por lo que la preeminencia del Congreso de los Diputados sobre la decisión del Gobierno hace que ese carácter parlamentario se imponga al posible carácter de acto de autoridad o político del Gobierno. El hecho de que una autorización de la Cámara no esté prevista para la inicial declaración del estado de alarma no es obstáculo para considerar razonable el otorgamiento de acto parlamentario al Real Decreto 1673/2010 que le ha dado el Tribunal Supremo, ya que el análisis del recurso de amparo no puede deslindarse de las circunstancias concretas en las que se produjeron las referidas declaración y prórroga. En este caso, el Ministerio Fiscal destaca que la solicitud de autorización de la prórroga se formuló en los mismos términos en los que se produjo la declaración del estado de alarma, por lo que la autorización parlamentaria supuso, como dice el Tribunal Supremo, la asunción y convalidación del Real Decreto 1673/2010 en cuanto a su forma y contenido, lo que a *posteriori* ha significado que el acto del Gobierno cuente con el refrendo del Congreso de los Diputados. Así pues, la prohibición de su fiscalización por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo resultaría de la parlamentarización de declaración del estado de alarma.

El Ministerio Fiscal concluye su escrito de alegaciones estimando que el Tribunal Supremo ha adoptado su decisión con base en una causa legal, que ha aplicado razonablemente, sin que pueda tildarse de rigorista en relación con el principio *pro actione*, por lo que estima que no ha resultado vulnerado el derecho de los demandantes de amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, procediendo, en consecuencia, la desestimación del recurso de amparo.

11. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por Auto de 25 de febrero de 2016, acordó estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado Excmo. Sr. don Antonio Narvárez Rodríguez, apartándole definitivamente del conocimiento del recurso de amparo, por concurrir la causa de abstención prevista en el art. 219, apartados 13 y 16 LOPJ, al haber intervenido en representación del Ministerio Fiscal en el procedimiento seguido ante la Sala que dictó los Autos recurridos en amparo.

12. Con fecha de 1 de marzo de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sala Segunda, acordó recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

13. Por providencia de 26 de abril de 2016 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo tiene por objeto la impugnación del Auto de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 30 de mayo de 2011, confirmado en reposición por Auto de 1 de junio de 2012, en cuanto declara la inadmisión del recurso contencioso-administrativo núm. 153-2011 promovido por los ahora solicitantes de amparo contra el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, el acuerdo del Consejo de Ministros, de 14 de diciembre de 2010, por el que se solicita del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar en sus propios términos el estado de alarma y el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por Real Decreto 1673/2010. Para el órgano judicial, como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta Sentencia, los Reales Decretos y el acuerdo del Consejo de Ministros recurridos no son fiscalizables por la jurisdicción contencioso-administrativa, al tratarse de disposiciones que se sitúan fuera del ámbito definido para este orden jurisdiccional por los arts. 106 CE y 1 y 2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

Los demandantes de amparo, controladores de tránsito aéreo al servicio de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), estiman que las resoluciones judiciales recurridas vulneran, por un doble motivo, su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En primer lugar, consideran lesivo del citado derecho fundamental que el órgano judicial, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51.1 LJCA, no hubiera requerido a la Administración el expediente administrativo antes de resolver sobre la admisión o inadmisión del recurso contencioso-administrativo. En segundo lugar, califican de improcedente la decisión de inadmisión del recurso contencioso-administrativo respecto a los Reales Decretos y al acuerdo del Consejo de Ministros referidos, plenamente fiscalizables, en su opinión, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que ha resultado infringido también aquel derecho fundamental, en su vertiente, ahora, de derecho de acceso a la jurisdicción.

El Abogado del Estado se opone a la estimación de la demanda de amparo. Respecto a la primera de las quejas de los recurrentes, sostiene que la declaración de inadmisión del recurso contencioso-administrativo por falta de jurisdicción, al ser una cuestión de orden público, puede producirse en cualquier fase del proceso (art. 69 LJCA), también, por tanto, antes de reclamar el expediente administrativo, si el órgano judicial así lo entiende. En relación con la segunda de las quejas, descarta que la decisión de inadmisión del recurso contencioso-administrativo lesione el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de los demandantes de amparo, pues el control jurisdiccional de los Reales Decretos por los que, respectivamente, se declara y prorroga el estado de alarma no corresponde a la jurisdicción ordinaria, sino a la jurisdicción constitucional. Por otra parte, la solicitud por el Gobierno al Congreso de los Diputados de la autorización para prorrogar el estado de alarma agota su contenido en la relación entre ambos órganos constitucionales.

El Ministerio Fiscal tampoco estima que haya resultado vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes en amparo. En primer lugar, por lo que se refiere a la falta de reclamación del expediente administrativo con carácter previo a que el órgano judicial se pronunciara sobre la admisibilidad del recurso, entiende que la interpretación que el Tribunal Supremo ha efectuado de la legislación procesal aplicable en modo alguno puede tacharse de irrazonable, arbitraria o incurso en error patente, no habiendo padecido además los demandantes de amparo situación alguna de indefensión. Considera asimismo, respecto a la segunda de las quejas, que los Reales Decretos impugnados en la vía judicial no son susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa

en atención a su eficacia jurídica, de modo que la decisión de inadmisión del Tribunal Supremo no resulta lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva. La misma suerte que el Real Decreto por el que se prorroga el estado de alarma ha de seguir, en su opinión, el Acuerdo del Consejo de Ministros, pues responde a criterios de máxima oportunidad política y es inescindible, como antecedente necesario, de dicho Real Decreto.

2. La Sentencia de la Sección Tercera del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de enero de 2015 (caso *Arribas Antón c. España*, § 46) exige que en los asuntos admitidos a trámite por este Tribunal Constitucional se explicita la razón de su especial trascendencia constitucional (STC 222/2015, de 2 de noviembre, FJ 2).

La identificación del motivo de la especial trascendencia constitucional de la presente demanda de amparo, en atención a los criterios recogidos en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, no requiere un detenido esfuerzo argumental. En efecto, la cuestión nuclear suscitada, novedosa y de indiscutible relevancia constitucional, no es otra que la de la fiscalización jurisdiccional, con la consiguiente delimitación en nuestro ordenamiento de los ámbitos propios de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción constitucional, de los reales decretos por los que se declara el estado de alarma y se acuerda su prorroga, respectivamente, lo que, a su vez, presenta una indudable incidencia en el contenido del derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva en defensa de sus derechos e intereses legítimos, en la vertiente primigenia de este derecho, esto es, la del acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE). Así pues, la especial trascendencia constitucional del recurso estriba en que plantea un problema o faceta en relación con un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional.

3. Una vez identificado el motivo de la especial trascendencia constitucional, hemos de proceder a enjuiciar las quejas deducidas en la demanda de amparo, debiendo comenzar nuestro examen por aquella cuya hipotética estimación habría de conducir a la mayor retroacción de las actuaciones (SSTC 19/2000, de 31 de enero, FJ 2; 70/2002, de 3 de abril, FJ 2; 100/2004, de 2 de junio, FJ 4, y 167/2014, de 23 de octubre, FJ 3), cual es en esta ocasión la denunciada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por no haber reclamado el Tribunal Supremo a la Administración el expediente administrativo antes de pronunciarse sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

Los recurrentes sostienen que el requisito de la previa reclamación del expediente administrativo es una garantía del justiciable para formular las alegaciones a las que se refieren los arts. 5 y 51 LJCA, precepto este último aplicable incluso ante la posible falta de jurisdicción como causa de inadmisión del recurso contencioso-administrativo. Aducen además que la omisión de dicha reclamación les ha causado un claro perjuicio, en la medida en que no han podido llevar a cabo una defensa justa, plena e íntegra sobre la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

Según resulta de las actuaciones, el Tribunal Supremo, por providencia de 3 de marzo de 2011, acordó oír por diez días a todas las partes sobre la posible inadmisión del recurso contencioso-administrativo por falta de jurisdicción [arts. 5.2 y 51.1 a) LJCA], al dirigirse contra una actuación que no es susceptible de control en este orden contencioso-administrativo. Los recurrentes en amparo, por escrito de 21 de marzo de 2011, interpusieron recurso de reposición contra esta providencia y por posterior escrito de 28 de marzo siguiente, evacuando el trámite conferido, formularon alegaciones sobre la improcedencia de que se declarara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, interesando su admisión a trámite.

El Tribunal Supremo, en el mismo Auto de 30 de mayo de 2011 que inadmitió el recurso contencioso-administrativo, desestimó también el recurso de reposición promovido por los demandantes de amparo, al considerar que la «inadmisibilidad por falta de jurisdicción tiene una regulación específica en el artículo 5 de la Ley jurisdiccional, que permite declararla sin necesidad de esperar a que haya sido remitido el expediente administrativo» (razonamiento jurídico primero).

La queja planteada por los recurrentes en amparo bajo la cobertura del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), esto es, la procedencia o improcedencia de declarar la inadmisión de un recurso contencioso-administrativo por falta de jurisdicción sin disponer el órgano judicial del expediente administrativo, no trasciende el ámbito de la mera y estricta legalidad ordinaria, respecto de la cual han obtenido del Tribunal Supremo, en su calidad de máximo intérprete de la legalidad ordinaria ex art. 123 CE, una respuesta razonada y fundada en Derecho, en modo alguno errónea o incurso en arbitrariedad, que, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, satisface cumplidamente el derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, STC 205/2009, de 23 de noviembre, FJ 2). Además, los recurrentes no han visto limitado o mermado su derecho de defensa, pues, en el trámite al respecto conferido por el órgano judicial, han podido alegar, como efectivamente han hecho, sobre la causa de inadmisibilidad del recurso advertida en dicho trámite y finalmente apreciada, por lo que en este caso no concurre una situación material de indefensión constitucionalmente relevante (por todas, STC 275/2005, de 7 de noviembre, FJ 6).

4. La cuestión nuclear que suscita la demanda de amparo estriba en determinar si la decisión de inadmisión por falta de jurisdicción del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra los Reales Decretos por los que, respectivamente, se declara el estado de alarma y se acuerda su prórroga vulnera o no el derecho de los recurrentes en amparo a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE). Cuestión que a los efectos de su enjuiciamiento, por su particular problemática, es preciso discernir de la que plantea la impugnación en la vía judicial del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicita del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar el estado de alarma.

Los demandantes de amparo sostienen que los Reales Decretos por los que se declara y prorroga el estado de alarma son disposiciones de carácter general propias de la dirección de la Administración que carecen de rango o valor de ley, plenamente fiscalizables, por consiguiente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya verdadera naturaleza de disposiciones de rango inferior a la ley no resulta modificada o transformada por la intervención prevista del Congreso de los Diputados. En su opinión, la decisión de inadmisión del recurso contencioso-administrativo no encuentra cobertura en el ATC 7/2012, de 13 de enero, cuya doctrina contraviene.

Por su parte, el Abogado del Estado, con base en la doctrina del citado ATC 7/2012, considera, sin embargo, que las disposiciones dictadas por el Gobierno por las que se declara y prorroga el estado de alarma, aunque presentan la forma de decreto, tienen el mismo valor normativo que el reconocido a la resolución del Congreso de los Diputados por la que se autoriza su prórroga, pues su contenido incide directamente en lo regulado por normas con rango de ley, cuya aplicabilidad limitan o excepcionan durante la vigencia de dicho estado.

En el mismo sentido se pronuncia el Ministerio Fiscal, quien, con fundamento igualmente en el ATC 7/2012, estima que el rango o valor de las decisiones de declaración del estado de alarma y su prórroga, pese a que revisten la forma de decreto, va más allá del de las simples disposiciones administrativas dictadas por el Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria, en razón de su alcance jurídico y la repercusión que pueden tener temporalmente sobre el ámbito de aplicabilidad de normas con rango de ley.

5. Situado, pues, el núcleo del debate procesal en el ámbito del derecho de acceso a la jurisdicción, es preciso traer a colación el canon de enjuiciamiento constitucional de la queja planteada, establecido en una constante y reiterada doctrina sentada a partir de la STC 19/1981, de 18 de junio, y sintetizada más recientemente, entre otras muchas, en las SSTC 167/2014, de 22 de octubre, FJ 4, y 186/2015, de 21 de septiembre, FJ 3.

De conformidad con la referida doctrina constitucional, el primer contenido del derecho a obtener la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 CE es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en el proceso para poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones

deducidas. No se trata, sin embargo, de un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, ni tampoco de un derecho absoluto e incondicionado a la prestación jurisdiccional, sino de un derecho a obtenerla por los cauces procesales existentes y con sujeción a una concreta ordenación legal que puede establecer límites al pleno acceso a la jurisdicción, siempre que obedezcan a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionalmente protegidos. Esto es, al ser un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que haya establecido el legislador para cada sector del ordenamiento procesal. De ahí que el derecho a la tutela judicial efectiva quede satisfecho cuando los órganos judiciales pronuncian una decisión de inadmisión o meramente procesal, apreciando razonadamente la concurrencia en el caso de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley, si éste es, a su vez, respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental. Por tanto, una decisión judicial de inadmisión no vulnera este derecho, aunque impida entrar en el fondo de la cuestión planteada, si encuentra fundamento en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente.

No obstante, al tratarse en este caso del derecho de acceso a la jurisdicción y operar, en consecuencia, en toda su intensidad el principio *pro actione*, no sólo conculcan este derecho las resoluciones de inadmisión o desestimación que incurran en arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente, sino también aquellas que se encuentren basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelan una clara desproporción entre los fines que la causa legal preserva y los intereses que se sacrifican. En este sentido, y aunque la verificación de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales a que el acceso a la jurisdicción está sujeto constituye en principio una cuestión de mera legalidad ordinaria que corresponde resolver a los Jueces y Tribunales, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que les atribuye el art. 117.3 CE, hemos señalado también que el control constitucional de las decisiones de inadmisión ha de verificarse de forma especialmente intensa, dada la vigencia en estos casos del principio *pro actione*, principio de obligada observancia por los Jueces y Tribunales, que impide que interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida.

Todas estas afirmaciones resultan acordes con el mayor alcance que el Tribunal otorga al principio *pro actione* en los supuestos de acceso a la jurisdicción, que obliga a los órganos judiciales a aplicar las normas que regulan los requisitos y presupuestos procesales teniendo siempre presente el fin perseguido por el legislador al establecerlos, evitando cualquier exceso formalista que los convierta en obstáculos procesales impeditivos del acceso a la jurisdicción que garantiza el art. 24 CE, aunque ello no implica necesariamente la selección forzosa de la solución más favorable a la admisión de la demanda de entre todas las posibles, ni puede conducir a que se prescinda de los requisitos establecidos por las leyes que ordenan el proceso en garantía de los derechos de todas las partes.

Finalmente, hemos dicho también que el respeto que con carácter general ha de guardarse a la decisión de los Jueces y Tribunales adoptada en la aplicación e interpretación de la legalidad ordinaria, debe ser, si cabe, aún más escrupuloso cuando la resolución que se enjuicia es, como en este caso, del Tribunal Supremo, a quien está conferida la función de interpretar la legalidad ordinaria con el carácter complementario que le atribuye el art. 1.6 del Código civil. En el mismo sentido, por todas, STC 147/1997, de 16 de septiembre, FJ 2.

No obstante, esa deferencia hacia el máximo intérprete de la legalidad ordinaria (art. 123.1 CE) debe conciliarse en el presente caso con la indiscutible relevancia constitucional que ofrece la cuestión nuclear que aquí se debate, que presenta, como se dijo, una indudable incidencia en el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva en defensa de derechos e intereses legítimos y en el que, además, se controvierte la interpretación de disposiciones constitucionales de enorme calado para nuestro Estado de Derecho como son los arts. 106 y 116 CE. En efecto, la resolución del presente recurso de

amparo suscita cuestiones centrales para el sistema de fuentes diseñado por la Constitución, con consecuencias importantes también para la delimitación y la preservación del ámbito de nuestra propia jurisdicción y, con ello, para el alcance de las disposiciones jurídicas que la regulan [entre otras, los arts. 161.1 a) y 163 CE y 27, 31 y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC]. Así pues, hemos de examinar, dada la peculiaridad de este caso, y más allá de la puntual argumentación que en algunos extremos pueda argüirse en los Autos recurridos, si la decisión judicial de declarar excluidos del ámbito de fiscalización propio de la jurisdicción contencioso-administrativa los Reales Decretos en cuestión, resulta o no lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) conforme a una adecuada y conjunta interpretación de todos los preceptos constitucionales en juego, cuya hermenéutica última a este Tribunal compete en su condición de interprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC).

6. Las partes personadas en el proceso de amparo discrepan, como se ha dejado constancia, sobre el rango y valor de los Reales Decretos por los que, respectivamente, se declara el estado de alarma y se acuerda su prórroga, así como sobre la proyección a este caso de la doctrina constitucional del ATC 7/2012, elaborada en relación con el rango y valor de los actos del Congreso de los Diputados por los que se autoriza la prórroga del estado de alarma o la declaración y prórroga del estado de excepción o, en fin, se declara el estado de sitio.

La determinación de si es o no constitucionalmente conforme al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) la decisión judicial recurrida en amparo, que declaró la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por considerar que quedaba fuera del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa definido en los arts. 106 CE y 1 y 2 LJCA la impugnación de los Reales Decretos por los que se declara el estado de alarma y se acuerda su prórroga, requiere despejar, en primer término, a la vista de las diferentes posiciones mantenidas por las partes, el rango o valor de los citados Reales Decretos, pues de alcanzarse la conclusión, como mantienen el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, de que se trata de disposiciones con rango o valor de ley, nuestro enjuiciamiento habría de detenerse en este punto, sin que puedan merecer reproche constitucional alguno los Autos recurridos en amparo, ya que aquellos Reales Decretos quedarían excluidos del ámbito de fiscalización que corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como resulta *contrario sensu* de los arts. 106 CE y 1 LJCA. Sólo una vez descartado que las decisiones de declaración y prórroga del estado de alarma posean esa cualidad, como sostienen los demandantes de amparo, habría que proceder a considerar seguidamente, para contrastar la conformidad o no de los Autos recurridos con el derecho a la tutela judicial efectiva, la viabilidad de residenciar su impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y, en su caso, el alcance y extensión de ese posible control jurisdiccional.

7. Como hemos advertido en otras ocasiones, «los problemas relacionados con el sistema de fuentes sólo pueden abordarse partiendo del concreto contenido de la regulación recurrida» (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 6).

El art. 116 CE, precepto que forma parte del título V CE, que tiene por rúbrica «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», plasma la opción del constituyente de 1978 por un modelo de regulación del denominado derecho constitucional de excepción caracterizado, frente a los precedentes históricos, por la mención de los tres estados de emergencia –estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio– con los que hacer frente a posibles situaciones de anormalidad constitucional, reservando a una ley orgánica la regulación de cada uno de estos estados, así como las competencias y las limitaciones correspondientes (art. 116.1 CE).

Los tres siguientes apartados del precepto, dedicados respectivamente, al estado de alarma, al estado de excepción y al estado de sitio, identifican los órganos competentes para su declaración y, en su caso, prórroga; el procedimiento de adopción de tales decisiones, la forma que han de revestir, así como su contenido necesario (ámbito territorial, duración y efectos); y, en fin, su plazo de vigencia máxima (art. 116.2, 3 y 4 CE).

El precepto contiene además una serie de garantías comunes a los tres estados de emergencia para proteger al ordenamiento constitucional de las consecuencias que se pudieran derivar de la declaración de cualquier de ellos. Se prevé al respecto que durante su vigencia no se puede interrumpir el funcionamiento de las Cortes Generales, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado; tampoco se puede disolver el Congreso de los Diputados, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieran en periodo de sesiones, y asumiendo las competencias del Congreso de los Diputados su diputación permanente si estuviera disuelto o hubiera expirado su mandato. Y, en fin, su declaración no modifica el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes (art. 116.4 y 5 CE).

Las previsiones del art. 116 CE han de completarse, para una adecuada delimitación del derecho de excepción en el texto constitucional de 1978, con el art. 55.1 CE, que dispone los derechos fundamentales susceptibles de ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio; con el art. 117.5 CE, que remite a la ley la regulación del ejercicio de la jurisdicción militar en los supuestos de estado de sitio; y, también, con el art. 169 CE, que prohíbe que se inicie la reforma constitucional durante la vigencia de alguno de los estados de emergencia.

La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (de la Ley Orgánica 4/1981) ha llevado a cabo el desarrollo normativo que reclama el art. 116 CE, contemplando un primer capítulo, que precede a la regulación de cada uno de los estados de emergencia del art. 116 CE, en el que se recogen, como expresivamente revela su rúbrica, disposiciones comunes a los tres estados. Así, contiene una definición genérica de las situaciones que puedan dar lugar a la declaración de cualquiera de ellos, disponiendo al respecto que la misma procederá «cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes» (art. 1.1). A esta definición, se añade la proclamación de una serie de principios que han de informar y regir la declaración y vigencia de cada uno de los estados de emergencia: los principios de necesidad y proporcionalidad (art. 1.2); el principio de temporalidad (art. 1.3); los principios de vigencia inmediata y de publicidad (art. 2); y, en fin, el principio de responsabilidad (art. 3.2).

8. Descendiendo de lo general a lo particular, en lo que al estado de alarma atañe, primero de los mencionados en el art. 116 CE, el art. 4 de la Ley Orgánica 4/1981 identifica las situaciones de emergencia o, en sus propios términos, las «alteraciones graves de la normalidad» que pueden dar lugar a su declaración, referidas, en síntesis, a emergencias naturales o tecnológicas, a crisis sanitarias, a situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad y/o a la paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garanticen los servicios mínimos (arts. 28.2 y 37.2 CE) y además concurra, respecto a este último supuesto, alguna de las otras situaciones definidas en el precepto.

La declaración del estado de alarma corresponde al Gobierno con carácter exclusivo y ha de llevarse a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros. El decreto ha de determinar el ámbito territorial de vigencia del estado excepcional, su duración, que no podrá exceder de quince días, y los efectos de la declaración. El Gobierno debe dar cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, de la declaración del estado de alarma, suministrándole la información que le sea requerida, así como la de los decretos que dicte durante su vigencia relacionados con aquélla (arts. 116.2 CE y 6 y 8 de la Ley Orgánica 4/1981). Esta dación de cuentas no altera el carácter exclusivo de la competencia gubernamental para declarar inicialmente el estado de alarma por un plazo máximo de quince días, configurándose como un mecanismo de información que puede activar e impulsar, en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, un control político o de oportunidad sobre la declaración del estado excepcional y las medidas adoptadas al respecto, así como, subsiguientemente, la puesta en marcha, en su caso, de los pertinentes instrumentos de exigencia de responsabilidad política. En este sentido, el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) dispone que de la documentación remitida por el Gobierno se dé traslado a la

Comisión competente, que podrá pedir la información y documentación que estime pertinente, previéndose la posibilidad de que el asunto pueda ser sometido inmediatamente al Pleno de la Cámara, si no estuviera reunido al efecto, o a la Diputación Permanente, si el Congreso estuviera disuelto o hubiera expirado su mandato (arts. 162 y 165 RCD). Se trata, en todo caso, de una intervención de la Cámara *a posteriori*, una vez que ha tenido lugar la declaración gubernamental del estado de alarma, y de naturaleza estrictamente política, esto es, que su resultado, si la intervención parlamentaria se llegase a concretar o formalizar en algo, no vincula jurídicamente al Gobierno, ni condiciona ni altera, por lo tanto, el contenido del decreto por el que se ha llevado a cabo la declaración del estado de alarma.

La prórroga del estado de alarma requiere la autorización expresa del Congreso de los Diputados, quien puede en este caso establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la misma (arts. 116.2 CE y 6 de la Ley Orgánica 4/1981). Respecto a la tramitación de esta solicitud de autorización, el Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que los grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada, celebrándose seguidamente un debate en el Pleno de la Cámara, que se desarrolla conforme a las normas previstas para los debates de totalidad y que se inicia con la exposición por un miembro del Gobierno de las razones que justifican la solicitud de la prórroga del estado de alarma. Finalizado el debate, se someten a votación la solicitud de prórroga y las propuestas presentadas, dando a continuación traslado al Gobierno de la decisión adoptada (art. 162 RCD). Así pues, con ocasión de la solicitud por el Gobierno de la prórroga del estado de alarma, la intervención de la Cámara, a diferencia de la prevista en el momento de la proclamación inicial de este estado, es previa a su declaración, fijando la autorización congresual el alcance, las condiciones y los términos del estado excepcional vigentes durante la prórroga. En este caso, la intervención de la Cámara, sin perjuicio de su virtualidad como instrumento de control político del Gobierno, se configura, en forma de autorización, no sólo como presupuesto para decretar la prórroga del estado de alarma, sino también como elemento determinante del alcance, de las condiciones y de los términos de la misma, bien establecidos directamente por la propia Cámara, bien por expresa aceptación de los propuestos en la solicitud de prórroga, a los que necesariamente ha de estar el decreto que la declara.

Los efectos de la declaración del estado de alarma se proyectan en la modificación del ejercicio de competencias por parte de la Administración y las autoridades públicas y en el establecimiento de determinadas limitaciones o restricciones. Por lo que al primer plano se refiere, la autoridad competente es el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte de su territorio. Quedan bajo las órdenes directas de la autoridad competente todas las autoridades civiles de la Administración pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales, así como los demás trabajadores y funcionarios de las mismas, pudiendo imponérseles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza. Asimismo, los funcionarios y las autoridades en caso de incumplimiento o resistencia a las órdenes de la autoridad competente pueden ser suspendidos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pudiendo asumir también la autoridad competente las facultades de las autoridades que hubiesen incurrido en aquellas conductas cuando fuera necesario para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración del estado de alarma (arts. 7, 9 y 10 de la Ley Orgánica 4/1981).

A diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE *contrario sensu*), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos; la práctica de requisas temporales de todo tipo de bienes y la imposición de prestaciones personales obligatorias;

la intervención y la ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier clase, con excepción de domicilios privados; la limitación o el racionamiento del uso de servicios o del consumo de artículos de primera necesidad; la adopción de las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por una paralización de los servicios esenciales para la comunidad cuando no se garanticen los servicios mínimos; y, en fin, la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento, siéndole aplicable al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización. Previsiones, todas ellas, cuya entidad adquiere particular relevancia para el enjuiciamiento que ahora abordamos.

9. Es preciso traer a colación, para afrontar ahora el valor o rango de los decretos de declaración del estado de alarma y su prórroga, la doctrina constitucional recogida en el ATC 7/2012 del Pleno de este Tribunal, que en sus alegaciones invocan tanto los recurrentes en amparo como el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal.

En el citado Auto, este Tribunal abordó el significado de las expresiones «fuerza de ley», «valor de ley» y «rango de ley», empleadas indistintamente por diversos preceptos de la Constitución y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Afirmó allí que con estas locuciones «la Constitución primero, y luego la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, han querido acotar un *genus* de normas, decisiones y actos, del que serían especificaciones, además de la propia ley parlamentaria, otras fuentes en parte equiparadas a la misma por la propia Constitución, así como algunos actos, decisiones o resoluciones no identificados como tales ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero que sí gozarían de aquel “valor” o “rango”». Y abundando en la identificación de esta categoría, operación ceñida al ámbito parlamentario dada la procedencia del acto entonces recurrido en amparo, añadió que «es manifiesto que son de subsumir también en la misma aquellas decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente. Si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico rango” o “valor de ley”» (FJ 3).

Previamente a la proyección de la precedente doctrina sobre el acto objeto del recurso de amparo, en el Auto se declaró que «que todos los estados que cabe denominar de emergencia ex art. 116 CE y también por tanto, el de menor intensidad de entre ellos, esto es, el de alarma, suponen, como es evidente y así resulta de su regulación en la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, excepciones o modificaciones *pro tempore* en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria (arts. 9 a 12; 16 a 30; 32 a 36 de la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio), pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante “los poderes ordinarios” la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias (art. 1.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio)» (FJ 3).

La aplicación de la doctrina constitucional reseñada llevó al Tribunal a concluir que «el acto de autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma o el de la declaración y prórroga del de excepción, que no son meros actos de carácter autorizatorio, pues tienen un contenido normativo o regulador (ya en cuanto hacen suyos el alcance, condiciones y términos del estado de alarma o de excepción fijados o solicitados por el Gobierno, ya en cuanto la propia Cámara directamente los establece o introduce modificaciones en los propuestos), así como el acto parlamentario de declaración del estado de sitio son, todos ellos, decisiones con rango o valor de ley, expresión del ejercicio de una competencia constitucionalmente confiada a la Cámara Baja ex art. 116 CE en aras

de la protección, en los respectivos estados de emergencia, de los derechos y libertades de los ciudadanos (en similar sentido, ATC 114/1991, de 11 de abril, FJ 3)».

10. Esta doctrina constitucional es perfectamente trasladable y aplicable al supuesto que ahora nos ocupa, sin que constituya al respecto obstáculo la circunstancia de que haya sido elaborada con ocasión de la impugnación de un acto o decisión parlamentaria. Y ello porque las locuciones «valor de ley», «rango de ley» o «fuerza de ley» no quedan exclusivamente circunscritas en nuestro ordenamiento a actos o decisiones de origen parlamentario, pudiendo predicarse también la cualidad de la que son manifestación aquellas locuciones, sin necesidad de entrar ahora en consideraciones más detalladas, de actos, decisiones o disposiciones de procedencia gubernamental.

La decisión de declarar el estado de alarma por un plazo no superior a quince días es expresión del ejercicio de una competencia constitucional atribuida con carácter exclusivo al Gobierno por el art. 116.2 CE, en tanto órgano constitucional al que le corresponde ex art. 97 CE la dirección política del Estado. Se trata por lo tanto, como el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal señalan en sus alegaciones, de una competencia atribuida al Gobierno en su condición de órgano constitucional, no de órgano superior de la Administración, como ya señalábamos en nuestras SSTC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2, y 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 5.

La decisión gubernamental por la que se declara el estado de alarma no se limita a constatar el presupuesto de hecho habilitante de la declaración de dicho estado, esto es, la concurrencia de alguna o algunas de las situaciones o «alteraciones graves de la normalidad» previstas en la de la Ley Orgánica 4/1981 (art. 4) que pueden dar lugar a la proclamación del estado de emergencia, ni se limita tampoco a la mera la declaración de éste. La decisión gubernamental tiene además un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara. En otras palabras, dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos. La decisión gubernamental viene así a integrar en cada caso, sumándose a la Constitución y a la Ley Orgánica 4/1981, el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado. Y esta legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar. Esta incidencia sobre la legislación vigente antes de la declaración del estado de alarma, incluidas las normas con rango de ley que pudieran verse afectadas, encuentra cobertura en el propio texto constitucional (art. 116.2 CE) y en la Ley Orgánica 4/1981 (art. 6), que imponen como contenido necesario del decreto en el que se formaliza la decisión gubernamental de la declaración la determinación de «los efectos del estado de alarma», efectos que pueden implicar, como se dijo en el ATC 7/2012, «excepciones o modificaciones *pro tempore* en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria» (FJ 4). Esto es, la propia Constitución y la ley reclamada por el art. 116.1 CE para desarrollar sus previsiones habilitan los efectos jurídicos que sobre la legislación en vigor antes de la declaración, incluidas las normas con rango de ley, tiene o puede tener la decisión gubernamental que, revistiendo la forma de decreto del Consejo de Ministros, proclama el estado de alarma. Así pues, aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley. Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma.

Por idénticas razones, no puede ser distinta la conclusión en relación con el rango o valor del decreto por el que se prorroga el estado de alarma. No obstante, en este caso, ha de resaltarse, además, la peculiaridad de que el decreto de prórroga constituye una formalización *ad extra* de la previa autorización del Congreso de los Diputados, esto es, su contenido es el autorizado por la Cámara, a quien corresponde autorizar la prórroga del estado de alarma y fijar su alcance, condiciones y términos, bien haciendo suyos los propuestos por el Gobierno en la solicitud de prórroga, bien estableciéndolos directamente. Al predicarse del acto de autorización parlamentaria, como ya se ha dejado constancia, la condición de decisión con rango o valor de ley (ATC 7/2012, FJ 4), idéntica condición ha de postularse, pese a la forma que reviste, de la decisión gubernamental de prórroga, que meramente se limita a formalizar y exteriorizar el acto parlamentario de autorización.

11. Así pues, constatada con base en la argumentación expuesta la condición de decisiones o disposiciones con rango o valor de ley de la declaración gubernamental del estado de alarma y de su prórroga, hemos de concluir que las resoluciones judiciales impugnadas, que inadmitieron el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los demandantes de amparo contra los Reales Decretos 1673/2010, de 4 de diciembre, y 1717/2010, de 17 de diciembre, no han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), al resultar aquéllos excluidos, en razón de su valor o rango de ley, del ámbito de fiscalización del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (arts. 106 CE y 1 LJCA *contrario sensu*).

Ello no supone, como vienen a sostener los demandantes de amparo, que los citados Reales Decretos resulten inmunes a todo control jurisdiccional, sino que, al poseer rango y valor de ley, pese a revestir la forma de decreto, sólo cabe impugnarlos, de acuerdo con el modelo de jurisdicción de nuestro ordenamiento jurídico, ante este Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley [arts. 161 y 163 CE, 27.2 b) LOTC]. Sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente (art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981) y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución (ATC 7/2012, FJ 3). Por consiguiente, la fiscalización por la jurisdicción constitucional de los Reales Decretos por los que se declara y se prorroga el estado de alarma no excluye, como no podría ser de otro modo, el control jurisdiccional por los Tribunales ordinarios de los actos y disposiciones que se dicten en su aplicación durante la vigencia del estado de alarma. Asimismo, las personas afectadas podrán interponer recurso de amparo constitucional, previo agotamiento de la vía judicial ordinaria, contra los actos y disposiciones dictados en aplicación de aquellos Reales Decretos cuando los estimen lesivos de derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de protección a través de este proceso constitucional, facultad que le confiere el art. 55.2 LOTC.

Y, en fin, ha de resaltarse que de esta forma todos los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de cada uno de los tres estados de emergencia *ex art.* 116 CE quedan sometidos, en razón de su condición de actos y disposiciones con fuerza o rango de ley, a un mismo régimen de control jurisdiccional ante este Tribunal.

12. Los Autos recurridos declaran también la inadmisión del recurso contencioso-administrativo promovido por los demandantes de amparo en relación con el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2010, por el que se solicita del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar en sus propios términos el estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar que «no toda la actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el art. 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho Administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que

se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado art. 97 de la Constitución» (STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2). En tales casos, «el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como “administrativa” cuyo control corresponda ex art. 106.1 de la Constitución y 8 LOPJ a los Tribunales de justicia» (STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 5).

Pues bien, tal es el supuesto del referido acuerdo, que no tiene otra virtualidad que la de activar el procedimiento de solicitud por el Gobierno al Congreso de los Diputados de la autorización para prorrogar el estado de alarma, cuyo contenido y efectos se circunscriben y se agotan en el estricto ámbito de las relaciones entre ambos órganos constitucionales. De modo que, de conformidad con la doctrina constitucional expuesta, la decisión de inadmisión del recurso contencioso-administrativo en relación con aquel acuerdo tampoco ha lesionado el derecho de los demandantes de amparo a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.