

#### 4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

##### 4.87.20. Recursos d'empara constitucional

### **Recurs d'empara 7544/2019, interposat pel Grup Parlamentari de Ciutadans, contra els acords de la Mesa del Parlament del 22 d'octubre i del 26 de novembre de 2019**

383-00020/12

#### ALLEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENT

##### **Al Tribunal Constitucional**

La letrada del Parlamento de Cataluña que suscribe, en representación y defensa de la cámara y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del día 10 de noviembre, como mejor en derecho proceda,

##### **Dice**

1. Que en fecha 9 de noviembre, el Parlamento de Cataluña recibió notificación del Pleno del Tribunal Constitucional de la admisión a trámite del Recurso de amparo 7544-2019, promovido por la representación procesal de distintos diputados del Grupo Parlamentario de Ciutadans en el Parlamento de Cataluña, en relación a los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de fechas 22 y 29 de octubre y 26 de noviembre de 2019. Se le comunica que dispone de un plazo de diez días para que pueda comparecer en el recurso de amparo y emplace al resto de los grupos parlamentarios con el fin de que estos puedan comparecer en el presente proceso constitucional, haciéndoles entrega de la copia de la demanda de amparo presentada.

2. Que la Mesa del Parlamento, en fecha 10 de noviembre, ha acordado dar traslado del requerimiento del Tribunal Constitucional de fecha 9 de noviembre, de la copia de la demanda y la documentación adjunta a los grupos parlamentarios, salvo el recurrente en amparo, para que puedan comparecer en dicho recurso en el plazo indicado en el mencionado requerimiento.

3. Que la Mesa del Parlamento, en fecha 10 de noviembre, ha adoptado el acuerdo de personarse en el citado procedimiento del Recurso de amparo 7544-2019, en relación a los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de fecha 22 y 29 de octubre y de 26 de noviembre de 2019, y remitir la documentación solicitada.

4. Que el Parlamento de Cataluña, a través de su representación procesal y conforme a lo solicitado en el requerimiento del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 20 de octubre, notificado el 9 de noviembre, ha aportado certificaciones y fotocopias adverdadas de las actuaciones parlamentarias solicitadas que figuran en la relación que se adjuntó numeradas como documentos del 1 al 15. Asimismo, se aportaron fotocopias adverdadas de los justificantes acreditativos del envío y acuse de recibo de los emplazamientos correspondientes al resto de grupos parlamentarios para que pudiesen comparecer, que constaban como documentos 16 a 21.

5. Que, mediante diligencia de ordenación de fecha 10 de diciembre de 2020, notificada el día 28 de diciembre, el Pleno del Tribunal Constitucional tuvo por personado y parte al Parlamento de Cataluña en el recurso de referencia y por recibido el testimonio de las actuaciones solicitado, confiriendo a las partes personadas un plazo común de veinte días para formular alegaciones.

6. Que, evacuando el trámite conferido, esta representación pasa a formular las siguientes

##### **Alegaciones**

###### **I. El objeto del recurso de amparo**

El Grupo Parlamentario de Ciutadans interpone recurso de amparo contra diversos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña. En concreto, los siguientes:

1) Acuerdo de la Mesa de 22 de octubre de 2019 por el que se admite a trámite la Propuesta de resolución de respuesta a la sentencia del Tribunal Supremo sobre los hechos del Primero de Octubre (en adelante, la Propuesta de resolución).

2) Acuerdo de la Mesa de 29 de octubre de 2019 que desestima la petición de reconsideración solicitada por la parte recurrente respecto del anterior acuerdo.

3) Acuerdo de la Mesa de 26 de noviembre de 2019 de admisión a trámite de las enmiendas a la Propuesta de resolución presentadas por los grupos parlamentarios Junts per Catalunya, Republicà y el Subgrupo Parlamentario de la CUP-CC.

4) Acuerdo de la Mesa de 26 de noviembre que desestima la petición de reconsideración solicitada por la parte recurrente respecto del anterior acuerdo.

5) Todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos sin especificar en concreto de cuáles se trata.

La parte recurrente considera que el acuerdo de admisión a trámite y posterior tramitación resulta contraria a diversas providencias suspensivas y de notificación de incidentes de ejecución, de 10 de octubre, 16 de octubre y 5 de noviembre de 2019, y a innumerables autos del mismo tribunal, como las SSTC 42/2014, 259/2015, 98/2019, 136/2018, 114/2017, 124/2017 y 90/2017 y los AATC 24/2017, 123/2017, 124/2017 y 144/2017. Según la recurrente, se pretende dejar sin efecto la nulidad por inconstitucionalidad de la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, las posteriores iniciativas parlamentarias que se amparaban en ella, la Moción 5/XII y la Resolución 92/XII, que, según el parecer de la parte recurrente, pretendía censurar al jefe del Estado, y las Leyes 19/2017, sobre el referéndum de autodeterminación, y 20/2017, de transitoriedad y fundacional de la República.

Al considerar la parte recurrente que dicha Propuesta era, de forma tan evidente, absolutamente contraria en todos sus puntos a las resoluciones judiciales antedichas, se petitionó la reconsideración del acuerdo de admisión de dicha Propuesta de resolución, así como posteriormente de la admisión de las enmiendas, de la cual también se petitionó la reconsideración en base a consideraciones genéricas sobre las obligaciones de cumplimiento de las resoluciones judiciales.

La parte recurrente fundamenta su recurso en tres apartados. En el primer apartado, que trata sobre la especial transcendencia constitucional del recurso de amparo, la fundamenta en la vulneración del *ius in officium* de los diputados y en el hecho de que la misma afecta al núcleo esencial de la función representativa al perturbarse su ejercicio conforme a la Constitución e incidir en la participación de los recurrentes en el debate y votación de la Propuesta de resolución. Asimismo, plantea que el caso supone un grave perjuicio para el interés general por cuanto se trata de una cuestión jurídica de relevante y general repercusión.

En el segundo apartado trata sobre el *ius in officium* y el derecho de los ciudadanos a la participación política a través de sus representantes. La recurrente realiza un resumen de la jurisprudencia sobre la materia delimitando, por un lado, el contenido del derecho fundamental del art. 23 CE y, por otro, definiendo las funciones de calificación y admisión a trámite de los órganos de gobierno del Parlamento para considerar que existe una obligación de la Mesa de inadmitir cualquier iniciativa que sea contraria a las resoluciones de este alto tribunal.

En un tercer apartado se desarrolla el argumento de que existe en el presente caso una obligación específicamente impuesta por este alto tribunal de inadmitir la propuesta de resolución y las enmiendas, y de que, al incumplir dicha obligación, se ha perturbado a los recurrentes en su *ius in officium* para no participar en una actividad parlamentaria que suponía la contravención de los pronunciamientos judiciales.

En consecuencia, se plantea nuevamente cuál es el alcance de las facultades de la Mesa de la cámara en su función de calificación jurídica y admisión a trámite según la doctrina constitucional al respecto y, en base a ello, la determinación de si los acuerdos de la Mesa de admisión a trámite de la propuesta de resolución controvertida y las enmiendas consiguientes constituye un incumplimiento manifiesto

y directo de lo ordenado por el Tribunal Constitucional en concretas resoluciones judiciales, tal como manifiesta la parte recurrente, y de si, por ello, al obligar a la parte recurrente a participar en dicha tramitación, se vulneró el *ius in officium* de los diputados recurrentes *ex art. 23.2 CE* e, indirectamente, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

## **II. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las funciones de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias y vulneración de los derechos reconocidos por el artículo 23.2 CE.**

Lo que interesa al objeto de este recurso es determinar cuándo la admisión de una iniciativa parlamentaria comporta la vulneración del *ius in officium* de los diputados. En realidad, dicha doctrina se contiene en diversas resoluciones del alto tribunal (entre otras, las STC 46/2018 y 47/2018, de 26 de abril; la STC 96/2019, de 15 de julio; la STC 115/2019, de 16 de octubre, y la STC 128/2019, de 11 de noviembre).

Por ello se analizarán, en primer lugar, las facultades de las mesas de las cámaras y, en segundo lugar, cuándo determinadas decisiones pueden conllevar una vulneración del *ius in officium* de los diputados.

### **1. Inexistencia de un deber de inadmisión de la Propuesta de resolución por parte de la Mesa del Parlamento**

La admisión a trámite de la Propuesta de resolución no supuso una vulneración del *ius in officium* de los diputados de la parte recurrente por cuanto no existía un deber de inadmitir la Propuesta de resolución. La jurisprudencia constitucional sobre la función de calificación de las mesas parlamentarias y, más concretamente, en torno a las situaciones excepcionales en las que dichos órganos parlamentarios pueden realizar una verificación de la constitucionalidad del contenido de una iniciativa parlamentaria, es abundante.

Dicha doctrina constitucional considera que es una facultad de la mesa de las cámaras legislativas que no encuentra ninguna restricción para la calificación y admisión a trámite, salvo en el supuesto excepcional de que «la inconstitucionalidad resulte palmaria y evidente» y, aún en este último supuesto, solo se trataría de una facultad de la mesa y no de una obligación de inadmitir a trámite. Esta inadmisión, en dicho caso, no causaría ningún daño al derecho fundamental del art. 23.2 CE (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2; 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; 47/2018, de 26 de abril, FJ 5; 96/2019, 15 de julio, FJ 6, 115/2019, de 16 de octubre, FJ 6, y 128/2019, de 11 de noviembre, FJ 2). Ahora bien, la doctrina constitucional ya ha indicado en repetidas ocasiones que, en los supuestos en los que la Mesa admita a trámite una iniciativa, esta decisión no puede en principio considerarse lesiva del *ius in officium* de los parlamentarios aunque incurra en evidentes infracciones constitucionales pues, por manifiestas que sean las vulneraciones de la Constitución que pueda contener, su admisión a trámite ni impide a los parlamentarios el ejercicio de su cargo público ni conlleva una restricción del mismo, ya que, como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de sus funciones representativas.

Por otro lado, este supuesto es distinto de aquel en el que la admisión a trámite de una iniciativa «constituye un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional», pues «el debido respeto a las resoluciones del Tribunal Constitucional, y en definitiva, a la Constitución que incumbe a todos los ciudadanos y cualificadamente a los cargos públicos les impide participar en un procedimiento parlamentario que tenga como objeto tramitar una iniciativa que de forma manifiesta desobedezca una decisión de este Tribunal» (STC 46/2018, FJ 5). En este supuesto el alto tribunal considera que «El incumplimiento de respetar lo resuelto por este Tribunal por parte de la Mesa tiene una incidencia directa en el *ius in officium* de los miembros de la Cámara, pues si los parlamentarios participan en la tramitación de una iniciativa que contraviene de modo manifiesto un pronunciamiento de

este Tribunal infringen también el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que este Tribunal resuelva (art. 87.1 LOTC). Por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo resuelto por este Tribunal y no participan en ese procedimiento están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo. Esta disyuntiva supone condicionar el ejercicio de este derecho fundamental a que los parlamentarios violen el referido deber constitucional y esta condición no puede entenderse conforme con el artículo 23.2 CE, que garantiza a los cargos públicos el legítimo ejercicio de sus funciones. Por otra parte, la participación en esos procedimientos, aunque sea para votar en contra, supondría otorgar a la actuación de la Cámara de una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuirle sin menoscabar su propia función constitucional» (FJ 6 de la STC 96/2019).

Es, por tanto, el incumplimiento patente de este deber lo que determina que la mesa, al admitir la propuesta, incurra en las referidas vulneraciones constitucionales y se produzca una vulneración del *ius in officium* de los miembros de la cámara, pues les sitúa en la disyuntiva de participar en el procedimiento e infringir el deber de acatar la Constitución observando lo resuelto por el Tribunal Constitucional o no participar y desatender las funciones representativas inherentes a su cargo.

En todo caso, el propio Tribunal, en esa misma sentencia, limita la vulneración de los derechos reconocidos por el artículo 23.2 CE por la admisión de iniciativas parlamentarias a los supuestos en que la Mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución de este Tribunal que le impide darle curso, es decir que debe incumplir conscientemente el deber de no dar curso a la iniciativa parlamentaria concreta de que se trate

La doctrina constitucional considera que existe este conocimiento «en los casos en los que la resolución contenga una expresa decisión de la que se derive una consecuencia (por ejemplo, traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del art.161.2 CE o infrinja una medida cautelar o cualquier otro pronunciamiento que este tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción)» (STC 46/2018, FJ 6) o bien «cuando esa iniciativa parlamentaria sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional» (STC 128/2019, FJ 2).

En resumen, de la doctrina constitucional establecida se deriva que, en algunos casos muy excepcionales, se impone a las mesas parlamentarias una obligación y no solo una facultad de inadmitir a trámite determinadas iniciativas parlamentarias. Concretamente, las mesas parlamentarias están obligadas a no dar curso a aquellas iniciativas cuya admisión suponga un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional y solo cuando dicha admisión se haga a sabiendas de estar desobedeciendo lo resuelto por el alto tribunal, por lo que serán necesarios dos requisitos: por un lado, un elemento objetivo, que es una resolución judicial que imponga dicha obligación concreta, y, por otro, un elemento subjetivo, que debe materializarse en tener el conocimiento de que la admisión supone un incumplimiento judicial porque dicha resolución trae causa de un acto o una norma cuya eficacia está suspendida, anulada o declarada inconstitucional.

Aplicando dicha doctrina constitucional al presente supuesto, se trata de dilucidar si, en el caso de la propuesta de resolución que se presentó para admisión a trámite, se daban las circunstancias excepcionales necesarias exigidas por la jurisprudencia constitucional para que la Mesa del Parlamento no solo estuviese facultada sino que resultara obligada a inadmitir a trámite esta iniciativa parlamentaria concreta, pues solo en este último supuesto cabe entender vulnerado el *ius in officium* de los recurrentes, de acuerdo con la ya abundante jurisprudencia constitucional sobre esta materia.

En este sentido, en el presente supuesto la parte recurrente hace referencia a numerosos sentencias, autos y providencias de este alto tribunal, pero no concreta una resolución judicial específica, de conformidad con lo establecido por la doctri-

na constitucional a la que se ha hecho referencia, que represente un mandato claro y evidente. Por otro lado, tampoco detalla en su argumentación cuál es el contenido concreto de la iniciativa que considera que contraviene todas estas resoluciones judiciales ni cómo afecta ello a los derechos de los diputados recurrentes.

Por otro lado, el único órgano del Estado que consideró que dicha propuesta podía contravenir alguna resolución judicial fue, con posterioridad a la admisión a trámite, el Gobierno de la nación, pero no la propuesta de resolución en su totalidad, sino que únicamente realizó una impugnación de una mínima parte del contenido de la resolución, puesto que se circunscribía a un párrafo de tres líneas del apartado undécimo. En concreto, el Gobierno planteó diversos incidentes de ejecución de sentencia en base a los artículos 87 y 92 LOTC en los expedientes 5813-2018, referente a la STC 98/2019, sobre la Resolución 92/XII, relativa al jefe del Estado; 4039/2018, en relación con la STC 136/2018, que declara inconstitucionales los apartados 1 a 5 de la Moción 5/XII, sobre la normativa anulada y suspendida por este Tribunal, y 6330/2015, en relación con la STC 259/2015, sobre la Resolución I/XI, respecto, todos ellos, a los acuerdos de 22 de octubre y 29 de octubre de 2019 en lo que respecta a la calificación y admisión a trámite del inciso último del apartado 11.

En base a ello, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó providencia de fecha 5 de noviembre de 2019, derivada de dichos expedientes, en la que, entre otras decisiones, acuerda la suspensión de los mencionados acuerdos en cuanto han calificado y admitido a trámite el inciso indicado del apartado 11 de la referida Propuesta de resolución.

El dicho inciso del apartado 11 es del siguiente tenor literal:

«Por esta razón, reitera y reiterará tantas veces como lo deseen los diputados y las diputadas, la reprobación de la monarquía, la defensa del derecho a la autodeterminación y la reivindicación de la soberanía del pueblo de Catalunya para decidir su futuro político.»

La parte recurrente considera que no debería haberse continuado la tramitación de dicha Propuesta de resolución por cuanto considera que la suspensión afecta a su totalidad, pero esta no es la interpretación que se desprende del propio tenor literal de la providencia, que acuerda la suspensión respecto del inciso indicado del apartado 11, sin manifestar nada respecto del resto de la Propuesta de resolución, que, por lo tanto, no debe considerarse suspendida.

Por consiguiente, continuó la tramitación parlamentaria de la Propuesta, en el bien entendido de que, al estar suspendido parcialmente dicho texto y acatando la resolución judicial, la parte impugnada y suspendida se consideró a efectos prácticos como inexistente, siguiendo la tramitación parlamentaria respecto al resto del texto y abriéndose el plazo de enmiendas.

A continuación, se presentaron diversas enmiendas al nuevo texto de la Propuesta que el Grupo Parlamentario de Ciutadans tampoco consideró que fueran constitucionalmente correctas, sin mencionar el hecho de que se suprimió el párrafo controvertido de la Propuesta de resolución. Es decir, la Propuesta de resolución se modifica acatando la nueva resolución judicial en la que se suspende dicho inciso, por lo que se da cumplimiento a la resolución judicial dictada al amparo de los incidentes de ejecución promovidos, en qué se consideraba que el único punto que podría presentar dudas de constitucionalidad era un determinado inciso de un determinado apartado. De los hechos acontecidos se extrae fácilmente la conclusión de que, si únicamente una pequeñísima parte del mismo presentaba dudas de constitucionalidad para el Gobierno y tampoco este alto tribunal actuó de oficio, es que, en realidad, el texto no contravenía de forma palmaria y evidente ninguna resolución judicial.

Por el contrario, la parte recurrente afirma que dichas enmiendas reproducen el contenido idóneo para soslayar o ignorar la suspensión acordada por este alto tribunal. Nada más lejos de la realidad.

Respecto a las enmiendas presentadas, debe atenderse a lo manifestado por el propio secretario general durante la sesión de la Mesa de 26 de noviembre en el sentido de que «las enmiendas no son de modificación sino de adición y que lo único que hacen las mismas es una citación literal y en un contexto diferente al del texto anterior y posteriormente suspendido». Ello significa, como añade el mismo secretario general, que «no forman parte del contenido esencial de la propuesta sino que figuran a título meramente ilustrativo», o también podría añadirse de publicidad formal, con lo cual «si se suprimieran dichas citaciones el texto no variaría de significación en sustancia». Con ello queda claro que no se quiere evidenciar ninguna declaración de voluntad de la cámara en el sentido que contravengan las resoluciones judiciales aplicables al caso, sino meramente manifestar una crítica a la decisión del Tribunal Constitucional.

En conclusión, el contenido de las enmiendas no supone en ningún momento un incumplimiento de ninguna resolución judicial sino más bien lo contrario, precisamente el acatamiento de la misma, por lo que, disipadas las dudas de constitucionalidad del texto en base a la propia providencia del 19 de noviembre y de las enmiendas presentadas por cuanto no reproducen ni introducen nuevamente un contenido que refleje una voluntad de contravenir las resoluciones dictadas, no existía obstáculo jurídico alguno para continuar con la tramitación.

En consecuencia, la tramitación continuó por sus trámites aprobándose la Resolución sin incorporar el texto suspendido y sí las enmiendas que se votaron a favor.

## **2. Los acuerdos de la Mesa y las decisiones y actuaciones del presidente no suponen una vulneración del art. 23 CE**

Por estas razones no puede considerarse que se lesionó el *ius in officium* de los diputados de la parte recurrente, ya que no existe perturbación de una facultad de la parte recurrente que forme parte del núcleo esencial de la función parlamentaria.

Respecto a los dos primeros acuerdos, de 22 y 29 de octubre de 2019, por cuanto se suspendió por este alto tribunal, mediante la providencia de 5 de noviembre, el inciso del apartado 11 que se consideraba que podía contravenir determinadas resoluciones judiciales y se continuó la tramitación sin la parte suspendida.

Por otra parte, dichos acuerdos fueron ampliamente motivados, como lo prueban las actas de las sesiones, así como la resolución motivada que acompaña el acta de la sesión de 29 de octubre.

Y respecto del acuerdo de 26 de noviembre de 2019, en que se votaron las enmiendas al texto, no existe ninguna contravención de lo dispuesto en ninguna de las resoluciones judiciales dictadas al respecto, por cuanto ninguna de ellas modifica el texto en el sentido de introducir nuevamente planteamientos que se considerasen que podían contravenir lo dispuesto en determinadas resoluciones judiciales. El propio secretario general manifiesta, como consta en el acta de la sesión, que, a diferencia del texto suspendido por el Tribunal Constitucional, en las enmiendas «no se quiere evidenciar ninguna declaración de voluntad de la Cámara sino meramente valorar o criticar una decisión del Tribunal Constitucional».

Ello significa que los acuerdos de la Mesa de fecha 26 de noviembre de 2019 de calificación jurídica y admisión de las enmiendas respecto de la propuesta de resolución modificada por la providencia de suspensión del inciso del apartado 11 no presentan ninguna tacha de constitucionalidad y tampoco se vulnera el *ius in officium* de los diputados de la parte recurrente *ex art. 23*.

Y, por último, el texto que se sometió a votación en el Pleno no fue el texto original con el inciso del apartado 11 suspendido, sino que fue el texto que no contenía ya ese apartado suspendido, y, respecto a las enmiendas presentadas, no adicionaban el contenido suspendido u otro contenido que pudiera suscitar dudas sobre su posible contravención de resoluciones judiciales, por lo que el hecho de que el Grupo Parlamentario de Ciutadans se ausentara de dicha sesión no puede interpretarse más

que como una medida de presión de una minoría para doblegar la voluntad de una mayoría. No se produce perturbación al derecho de participación política de esos diputados por el hecho de que voluntariamente se ausentaran y decidieran no votar, por cuanto, precisamente, el Reglamento del Parlamento establece el derecho y el deber de asistir a las sesiones plenarias y votar (art. 4 RPC), y no aparece acreditado que dicho derecho les fuera conculcado. El hecho de que algunos diputados puedan discrepar de la constitucionalidad de una iniciativa no afecta a su *ius in officium*, ya que este no ampara el derecho a inadmitir una iniciativa y el hecho de plantear una reconsideración tampoco incluye el derecho a que se admita.

La naturaleza del recurso de amparo está vinculada a la reparación de un derecho subjetivo por lo que en el mismo no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso *ex art.* 41.3 LOTC. Como ha declarado este Tribunal, el recurso de amparo no es un recurso de casación «en interés de ley» o del «ordenamiento», sino exclusivamente una vía procesal para aquellas pretensiones dirigidas a restablecer o preservar derechos fundamentales (en este sentido, ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 7 *in fine*).

Por otra parte, dichos acuerdos deberían suponer la afectación del ejercicio de una facultad que forme parte del núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, pues solo estas facultades están garantizadas por el art. 23.2 CE. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el derecho consagrado en el art. 23.2 CE es un derecho de participación política y con su protección se pretende garantizar, precisamente, el ejercicio de las facultades o atribuciones que la jurisprudencia constitucional ha ido definiendo como integrantes del mismo, el denominado núcleo esencial del *ius in officium*. En consecuencia, «esto impone hacer posible la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa este debate interviniendo en el mismo, la mejora de los textos mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto» (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 9).

En el presente supuesto la parte recurrente no acredita cómo los acuerdos impugnados perturban ilegítimamente las facultades inherentes a su cargo, puesto que en ningún momento se privó a los diputados que conforman su grupo parlamentario de ejercer sus derechos, como era el derecho de participación y de voto en las reuniones de la Mesa, así como en el posterior debate y votación en el Pleno.

Es por ello que debe afirmarse que en el proceso de adopción de los acuerdos se ha preservado y garantizado, en todo momento, el ejercicio de las facultades inherentes al cargo de los diputados que conforman el núcleo esencial.

En otro orden de cosas, debe añadirse que los incidentes de ejecución planteados por el Gobierno finalizaron con los ATC de 28 de enero de 2020 que declaraban la nulidad del inciso del apartado 11 de la Propuesta de resolución, excepto en el incidente número 3 del Procedimiento 4039/2018, en el que se declara la pérdida sobrevenida del objeto. Ahora bien, debe remarcar que dicha nulidad es decretada posteriormente a la tramitación parlamentaria de la Propuesta de resolución y serían, en concreto, dichas resoluciones judiciales –y no otras con las que no guarda relación alguna– las que hubieran permitido considerar que la Mesa actuaba a sabiendas al realizar su labor de calificación jurídica de la Propuesta de resolución. Como remarcaba el voto particular concurrente en la STC 115/2019, de 16 de octubre, citada anteriormente, defender lo contrario y considerar que de los efectos generales de las sentencias ya se deriva una obligación concreta supondría otorgar a las mesas unas funciones jurisdiccionales que no les han sido otorgadas constitucionalmente, según el voto particular concurrente de la vicepresidenta del Tribunal, la magistrada D<sup>a</sup> Encarnación Roca Trías.

### III. Constitucionalidad de los acuerdos de la Mesa por la inexistencia de conexión material o unidad de sentido entre la Propuesta de resolución y la Resolución 1/XI, la Moción 5/XII, la Resolución 92/XIII y el resto de normativa declarada nula o inconstitucional o suspendida

La parte recurrente fundamenta su recurso de amparo en la alegación de que la Propuesta de resolución supone una reiteración de las resoluciones citadas en el título de este apartado sin acreditar en qué se basa esta presunta reiteración, que supondría, a criterio de esta parte, considerar que existe una conexión material o unidad de sentido entre ambos textos con arreglo a lo expresado por la jurisprudencia constitucional. Para determinar, tal como establece la doctrina constitucional a la que se ha aludido anteriormente, si existe una conexión, vinculación o un «traer causa», debe atenderse, necesariamente, al contenido de dicha Propuesta de resolución y realizar una comparación con la normativa con la que supuestamente existe una conexión material y, si la misma se produce, determinar si se contravienen determinadas resoluciones judiciales.

Si atendemos al contenido de la iniciativa de entrada, puede observarse que lleva por título «Propuesta de resolución de respuesta a la sentencia del Tribunal Supremo sobre los hechos del Primero de Octubre», por lo que no guarda relación alguna con el resto de textos desde un punto de vista material. En el contenido se expresan distintas opiniones críticas con la sentencia del Tribunal Supremo, se demanda también la libertad de los presos y se expresan opiniones sobre el movimiento independentista, la disidencia política, el conflicto entre Cataluña y el Estado, el Tribunal Constitucional y la libertad de expresión de los diputados, y, finalmente, se insta al Gobierno a promover las iniciativas políticas que sean necesarias para conseguir una solución democrática al conflicto político entre Cataluña y el Estado. Es decir, se manifiestan unas opiniones en relación con el contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo.

Por el contrario, la Resolución 1/XI, declarada inconstitucional por la STC 259/2015, tiene un contenido muy distinto. Resumidamente, en primer lugar constata que hay un mandato democrático con el objetivo de que Cataluña se convierta en un estado independiente, declara el inicio del proceso de creación del Estado catalán en forma de república, proclama la apertura de un proceso constituyente para preparar las bases de una futura constitución e insta al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas estas declaraciones y proceder a la tramitación de las leyes del proceso constituyente, seguridad social y hacienda pública. En conclusión, ninguno de los apartados presenta una conexión ni, mucho menos, resulta coincidente, ni tan siquiera presenta una cierta analogía con la iniciativa controvertida. Por otro lado, debe remarcar que ambas resoluciones se han producido en contextos muy diferentes e, incluso, en legislaturas diferentes, por lo que la vinculación es totalmente inexistente.

Respecto a la Moción 5/XII, declarada inconstitucional en diversos apartados por la STC 136/2018, de 13 de diciembre, tampoco puede decirse que guarde ninguna relación con la Propuesta de resolución controvertida, por cuanto lleva por título «sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional». A diferencia de la Propuesta de resolución que aquí se trata, en dicha moción se ratifica en primer lugar la voluntad de llevar a término las actuaciones necesarias para culminar democráticamente la independencia. Además, se reiteran los objetivos políticos de la Resolución 1/XI y se insta al Gobierno a hacer efectivo el contenido de diversos artículos suspendidos por el Tribunal Constitucional de varias leyes. Ninguna de estas acciones se pretende con la Propuesta de resolución en causa, en la que tampoco se hace referencia ni a esta Moción ni a la Resolución 1/XI.

En cuanto a la Resolución 92/XII, que fue declarada inconstitucional por la STC 98/2019, de 17 de julio, trata de diversos temas y es muy amplia, pero a los efectos que aquí interesan se declaró la inconstitucionalidad solamente de las letras *c* y *d* del

apartado 15, epígrafe II, en las que se expresa una crítica al rey Felipe VI en relación con su intervención en el conflicto catalán y se reafirma la apuesta por la abolición de la institución monárquica. Ninguna relación guarda tampoco esta Resolución 92/XII con la controvertida en este procedimiento, a no ser el hecho de coincidir en una de las materias de que trata, que es la monarquía, aunque en el presente caso el tratamiento de la cuestión se limite a las palabras «reprobación de la monarquía», inciso que fue suspendido y que no consta en la resolución finalmente aprobada.

A pesar de esta falta de conexión manifiesta, la recurrente realiza una alegación genérica sin detallar los motivos de tal apreciación ni fundamentar en qué apartados de ambos textos se produce dicha vinculación, conexión o acción de traer causa. De dicha «supuesta» conexión material extrae la parte recurrente el efecto de que la Propuesta de resolución está sujeta a todos los pronunciamientos judiciales que afectan a aquellas normas. Entiende esta representación que la conexión no puede realizarse de forma general y, en abstracto, sin generar, como se produce en este caso, una gran inseguridad jurídica para la Mesa del Parlamento, el órgano de la cámara responsable de la calificación y admisión a trámite y algunos de sus miembros, todos ellos diputados, que defienden la admisión a trámite y que pueden ver cómo por la simple mención de un vocablo en una iniciativa parlamentaria se pone en duda, continuamente, la constitucionalidad de dicha iniciativa o se presume una posible contravención de resoluciones de este alto tribunal.

En este sentido, la STC 96/2019 especifica que para que se produzca el incumplimiento es requisito necesario que «la resolución traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida o se infrinja una medida cautelar o cualquier otro pronunciamiento» [FJ 6]. Por otra parte, según la recurrente, la Propuesta de resolución supone reiterar y/o dar efectividad jurídica a varias iniciativas jurídicas previamente anuladas por el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos, como pueden ser la Resolución I/XI y las denominadas *leyes de desconexión*. Por lo tanto, se supone que la recurrente considera que la Propuesta de resolución controvertida trae causa de dichas normas, pero la realidad es que no prueba cuál es la conexión entre la Propuesta de resolución y dichas normas. La afirmación sin más de que se aplican dichas normas sin motivación alguna carece de fundamento para considerar que ambas normas guarden ningún tipo de vinculación. Para cumplir con el requisito de «traer causa» o «tener conexión material» no puede bastar con la mera coincidencia de algún término en los dos textos, lo que conllevaría que la calificación jurídica fuera totalmente arbitraria, sino que requiere, precisamente, que la propuesta de resolución, específicamente, afirme que dicha norma supone el desarrollo o reedición de la anterior, ya sea de forma parcial o completa.

Por el contrario, esta representación afirma que la propuesta de resolución objeto del recurso de amparo es autónoma respecto de cualquier otra iniciativa legislativa, no trae causa de la Resolución I/XI y no presenta conexión material con ninguna otra que haya sido suspendida, anulada o declarada inconstitucional por este Tribunal. De una interpretación literal del texto de la Propuesta de resolución no se desprende en ningún momento que la voluntad sea la de reproducir la normativa suspendida o contravenir ninguna resolución judicial. No solo el contexto no es el mismo, sino que incluso la legislatura no es la misma, por lo que no existe vínculo jurídico alguno.

Es por ello que se considera que el presente recurso de amparo no tiene por objeto primordial proteger un derecho subjetivo propio, sino el objetivo espurio de causar restricciones ilegítimas del derecho de iniciativa de otros grupos parlamentarios y, por tanto, de su derecho al ejercicio del *ius in officium* sin perturbaciones ilegítimas en base al fundamento de un criterio de conexión de contenido político. Ello es de ver de la constatación que la parte recurrente no especifica en qué forma concreta la Propuesta de resolución contraviene las resoluciones judiciales que se consideran infringidas, sino que se alude a las mismas de forma genérica y, por otro

lado, tampoco concreta la conexión material entre la nueva iniciativa y las anteriores suspendidas o anuladas por este Tribunal en otros procedimientos.

Para que se produjera el incumplimiento del mandato judicial, sería necesaria una total identidad material o «unidad de sentido» que permitiera deducir con total seguridad y absoluta certeza que entre las leyes o resoluciones anuladas o suspendidas y la presente iniciativa parlamentaria no existen diferencias sustanciales y que, por tanto, la nueva resolución puede suponer un incumplimiento de lo establecido en las resoluciones judiciales. Ahora bien, del tenor literal de la Propuesta de resolución no se desprende, en ningún momento, como sí afirma la parte recurrente, ni la conexión material ni tampoco la reiteración de los objetivos de la presente Propuesta de resolución con la Resolución 1/XI ni el resto de resoluciones y normas a las que se hace referencia. En ningún momento la nueva propuesta de resolución manifiesta que el objetivo sea el de instar un nuevo proceso constituyente, como el de la Resolución 1/XI. El contexto político en la actualidad es muy distinto y las circunstancias han variado substancialmente, lo cual debe ser tenido debidamente en cuenta.

Como se ha señalado ni tan siquiera se trata de la misma materia en ambas resoluciones. En la Resolución 1/XI se trata del proceso constituyente y, por el contrario, en la Propuesta de resolución controvertida, de una mera declaración política que expresa una opinión sobre la sentencia del Tribunal Supremo relativa a los hechos por todos de sobra conocidos. No existiendo conexión de causa ni de objeto entre ambas resoluciones, difícilmente se podría interpretar que la admisión a trámite de esta última propuesta de resolución pueda suponer un incumplimiento de ninguna resolución judicial relacionada con dicha Resolución 1/XI y tampoco, por la misma causa, con la Moción 5/XII, la Resolución 92/XII o las leyes 19/2017, del referéndum de autodeterminación, y 20/2017, de transitoriedad y fundacional de la República. La simple utilización de términos como el derecho de autodeterminación o la reivindicación de la soberanía no pueden suponer que se ponga en duda la facultad de admisión a trámite de una iniciativa parlamentaria por parte de la Mesa del Parlamento, ya que ello conllevaría precisamente una afectación muy grave del *ius in officium* de los diputados que la impulsan.

Por otro lado, para valorar la decisión de la Mesa, deben tenerse en cuenta las providencias dictadas en los incidentes de ejecución presentados por el Gobierno en relación con la admisión a trámite y calificación jurídica de los acuerdos de la Mesa de 22 y 29 de octubre de 2019, en cuanto al inciso último del apartado 11 (4039/2018, 5813/2018 y 6330/2015, que provienen de las STC 98/2019, 136/2018 y 259/2015, respectivamente). Precisamente, en la providencia de 5 de noviembre, a la cual se ha hecho referencia anteriormente, se notifica la suspensión de dichos acuerdos solamente en cuanto al inciso último del apartado 11 de la Propuesta de resolución (reproducido anteriormente).

Aunque el inciso de dicho párrafo se eliminó de la resolución finalmente aprobada, esta representación considera que era posible, en ese momento, al no haber sido aún anulado, una interpretación compatible con la Constitución en los términos que se exponen a continuación, al no existir el nexo causal ni la conexión material entre la propuesta controvertida y las resoluciones y normas anuladas y declaradas inconstitucionales.

En primer lugar, la *reiteración* hace alusión a que los temas a qué se refiere deben poder ser objeto de debate en el Pleno del Parlamento, así como cualquier otro tema o cuestión, como ha sido expresamente manifestado por este alto tribunal, siempre que se defiendan dentro del marco constitucional. Y, en concreto, no se manifiesta que se reitera el contenido de las disposiciones normativas que han sido anuladas o suspendidas, sino que tan solo se pone de manifiesto que los diputados que presentan la iniciativa reivindican el derecho a la libertad de expresión para poder discutir sobre estos temas o cualesquiera otros, derecho que pertenece indudablemente a los diputados de la cámara, que son quienes promueven las iniciativas legis-

lativas y protagonizan los debates parlamentarios. Es cierto que una vez aprobada la iniciativa, resolución en este caso, la misma pertenece al Parlamento, quien, en tanto que poder público, no posee el derecho fundamental a la libertad de expresión, pero en el ínterin, durante la tramitación, son los parlamentarios los que ostentan dicho derecho fundamental como representantes políticos.

En cuanto a la *reprobación de la monarquía*, debe indicarse que, de conformidad con el diccionario de la Real Academia de la Lengua, *reprobar* significa únicamente no aprobar, dar por malo. Manifestar que se reprueba la monarquía significa solamente que no se aprueba su conducta, una mera opinión, y ello entra dentro de la libertad de expresión de los diputados que promueven la iniciativa. En relación a dicho derecho ya existe una doctrina asentada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) en el sentido de que «el Art.10.2 del Convenio no deja apenas margen para restricciones a la libertad de expresión en el ámbito del discurso y del debate político –en el que esta adquiere la más alta importancia– o cuestiones de interés general». Esta doctrina del TEDH considera que los límites de la crítica admisible son más amplios con respecto a un representante político, un alto cargo o incluso el jefe del estado que respecto a un simple particular, ya que, «a diferencia de éste, aquél se expone inevitablemente y conscientemente a un control minucioso de sus movimientos tanto por parte de los periodistas que de los ciudadanos de a pie; debe, por tanto, mostrar una mayor tolerancia. Tiene ciertamente derecho a que su reputación sea protegida pero las exigencias de esa protección deben ponderarse con los intereses de la libre discusión de las cuestiones políticas» (STEDH Stern Taulats y Roura Capellera contra España, de 13 de marzo de 2018, pár. 32).

El TEDH considera que establecer un régimen especial para el jefe del estado respecto a la libertad de expresión carece de fundamento legal, puesto que «el interés de un estado en proteger la reputación de su propio jefe de estado no puede justificar que se le otorgue a este último un privilegio o una protección especial con respecto al derecho de informar y de expresar opiniones que le conciernen» (STEDH caso Otegi Mondragón contra España, de 15 de marzo de 2011, pár. 55).

Aplicado al presente supuesto, significa que la locución *reprobación de la monarquía* constituye una mera opinión que entraría dentro del ámbito del derecho a la libertad de expresión según lo entiende el TEDH.

En cuanto a «la defensa del derecho de autodeterminación», debe decirse que en el texto ni tan solo se afirma que dicho derecho lo posea el pueblo de Cataluña, sino que únicamente se afirma que se defenderá dicho derecho sin especificar circunstancias, tiempo ni lugar, lo cual no significa, ni mucho menos, defender un derecho a la secesión, cosa muy distinta. Por otra parte, teniendo en cuenta que dicho derecho aparece reconocido y positivizado en el derecho internacional, en convenios de los que forma parte el Estado español, la simple manifestación de la defensa de dicho derecho en abstracto, considera esta representación que no puede ser considerado inconstitucional ni tampoco ser relacionado con una resolución judicial dictada para supuestos muy distintos. Otra cuestión muy diferente es que se hubiese manifestado que se posee dicho derecho y la voluntad de ejercerlo por cauces no establecidos constitucionalmente, en cuyo caso podría plantearse una conexión con la Resolución I/XI, lo cual, dicho sea de paso, no ha sucedido en este caso. En consecuencia, la afirmación en abstracto de defender el derecho de autodeterminación no presentaba peligro alguno por cuanto no va más allá de una mera proclama sin efecto jurídico alguno.

En cuanto a la mención de «la reivindicación de la soberanía del pueblo de Catalunya», la interpretación de que se afirma la soberanía del pueblo de Cataluña y que esto significa que se afirma la voluntad de reeditar el proceso constituyente no se sostiene con la aplicación de los criterios de interpretación de las normas, ya que ni de una interpretación literal del texto ni de una sistemática se puede extraer tal conclusión. Por otro lado, si se considerara que el pueblo de Cataluña, es soberano no

sería necesario reivindicar dicha soberanía y la reivindicación no puede ser, *per se*, ilegítima puesto que, como ha manifestado reiteradamente este alto tribunal, pueden tratarse todos los temas y perseguirse cualquier objetivo siempre que sea por los procedimientos y cauces constitucionalmente establecidos. En el presente supuesto no era ni tan siquiera esta la voluntad, puesto que la Resolución se acaba en el momento en que se aprueba, no inicia ningún proceso ni tiene por objeto ir más allá. Es tan solo una declaración política de principios y en ningún momento expresa ninguna voluntad de iniciar un camino o proceso para conseguir un objetivo, por lo que solo constituye un ejercicio legítimo de libertad de expresión.

En conclusión, el inciso último del apartado 11 de la Propuesta de resolución responde al mero ejercicio del derecho de iniciativa legislativa de los diputados, que incluye un derecho a su libertad de expresión y de opinión que podía interpretarse, en aquel momento, de una forma compatible con la Constitución y considerarse, por las razones expuestas anteriormente de la falta de conexión y de vínculo jurídico, que no contravenía las resoluciones judiciales.

#### **IV. Los acuerdos que se impugnan a través del recurso de amparo gozan de la protección jurídica de la jurisprudencia del TEDH sobre la libertad de expresión de los representantes políticos**

Según el art. 3 del Protocolo adicional al Convenio europeo de derechos humanos [en adelante, CEDH] «las Altas partes contratantes se comprometen a organizar a intervalos razonables elecciones libres con escrutinio secreto, en las condiciones que aseguren la libertad de expresión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo». El derecho enunciado en el art. 3 del Protocolo adicional debe ponerse en relación con el art. 10 del Convenio, que regula la libertad de expresión. Así el TEDH considera que el art. 3 consagra un principio característico de un régimen político verdaderamente democrático y que garantiza el derecho de toda persona a ser candidato a las elecciones y, una vez elegido, a ejercer su mandato, y considera también que «valiosa para cada uno la libertad de expresión lo es particularmente para un elegido del pueblo: representa a sus electores, señala sus preocupaciones y defiende sus intereses. Por lo tanto, las injerencias en la libertad de expresión de un parlamentario de la oposición [...] conducen al Tribunal a llevar un control de los más estrictos» (STEDH Castells c. España, de 23 de abril de 1992, pár. 42).

Como señala el TEDH, el art. 3 implica derechos subjetivos: el derecho de voto y el de ser candidato a las elecciones, y también el derecho al ejercicio del cargo sin perturbaciones ilegítimas. El ejercicio del cargo de diputado comporta el legítimo uso del derecho a la libertad de expresión, regulado tanto en el art. 11 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea como en el art. 10 del CEDH.

Para el TEDH, «la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática, una de las condiciones primordiales de su progreso y del desarrollo de cada uno [...] es válida no sólo para las ideas o informaciones acogidas con favor o consideradas como inofensivas o indiferentes sino también para aquellas que desafían, chocan o inquietan» (STEDH Magyar Hersinki Bizottság contra Hungría, de 8 de noviembre de 2016, pár. 187).

A pesar de ello, aunque importantes, no son derechos absolutos y pueden existir restricciones. El mismo art. 3 reconoce que pueden existir «limitaciones implícitas» sin enunciarlas ni definir las y en su orden jurídico los estados gozan de un amplio margen de apreciación en relación a los derechos de voto y elegibilidad. Asimismo, el art. 10.2 CEDH también hace referencia a dichas limitaciones a la libertad de expresión indicando que deben estar **previstas por la ley** y deben ser **medidas necesarias, en una sociedad democrática**. Es decir, las limitaciones a la libertad de expresión o injerencias deben cumplir lo que ha venido en denominarse el *triple test de legalidad* que ha normativizado el TEDH a través de una extensa jurisprudencia. Es decir, que la injerencia esté prevista por la ley (test de la legalidad), que preserve un objeti-

vo legítimo (test de la legitimidad del objetivo) y que sea necesaria en una sociedad democrática (test de la necesidad).

El adjetivo *necesario*, en el sentido del art. 10.2, implica una necesidad social imperiosa. Así, «los Estados contratantes gozan de un cierto margen de apreciación, para juzgar la existencia de esta necesidad, pero existe un control europeo sobre la ley y las decisiones que la aplican, incluso cuando provienen de una jurisdicción independiente» (STEDH Magyar Hersinki Bizottság contra Hungría, citada anteriormente, p.187).

Es decir, en última instancia es al TEDH a quien corresponde determinar sobre el cumplimiento de las exigencias del Protocolo 1 y del art. 10.2 CEDH. Debe asegurarse que «dichas condiciones no reducen estos derechos hasta el punto de afectarlos en su misma sustancia y privarlos de su efectividad, que persiguen un objetivo legítimo y que los medios empleados no se manifiestan como desproporcionados» (STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica, de 2 de marzo de 1987 p. 52; Gitanas y otros c. Grecia, de 1 de julio de 1983, p. 39; Ahmed y otros c. Reino Unido, de 2 de septiembre de 1998, p. 75, entre otras).

Aplicando la jurisprudencia del *test de legalidad* al caso presente, esta representación considera que no queda en absoluto acreditada cuál es la ley aplicable a la restricción para que esta pueda ser considerada legítima, por cuanto la suspensión y posterior nulidad de los acuerdos, en cuanto al último inciso del apartado 11, no están previstas en ninguna ley, sino que se fundamentan en diversas resoluciones judiciales que se consideran incumplidas. Precisamente, el Reglamento del Parlamento, que sería la ley aplicable al supuesto de admisión a trámite y calificación jurídica (art. 37.3.d), otorga dicha facultad a la Mesa de la cámara y no prevé en ningún momento la posibilidad de efectuar un control material de las iniciativas legislativas. El control de ordinario se circunscribe a un control meramente formal, respetuoso, por otra parte, de la doctrina constitucional al respecto. El margen de apreciación es amplio en cuanto a la admisión teniendo en cuenta que se trata, en su mayor parte, de meras iniciativas legislativas, en ejercicio de un derecho fundamental incluido en el núcleo esencial del *ius in officium* y, por otro, que dichas iniciativas constituyen meras propuestas que deben seguir un proceso de tramitación parlamentario para su aprobación y que están sujetas a modificaciones en el devenir legislativo.

El *objetivo legítimo* tampoco no queda configurado legalmente por cuanto la restricción no está prevista en ninguna ley, que es la que debería prever cuál es el interés legítimo a proteger y su finalidad. En el presente supuesto podría considerarse que el objetivo legítimo podría ser el de proteger la integridad territorial, que está legalmente previsto en el art. 10.2 CEDH, relacionando la Propuesta de resolución con la Resolución I/XI, pero sería solo parcialmente puesto que «la reprobación de la monarquía» tampoco entraría en dicho objetivo. Por otra parte, debe indicarse que tiene que ser la ley que ha previsto tal limitación la que establezca cuál es el objetivo legítimo, por lo que tampoco resulta de aplicación. Y, por último, los medios deben considerarse proporcionados en una sociedad democrática, lo que nos lleva a la consideración de que la suspensión y posterior nulidad de una parte de una mera propuesta de resolución no puede ser considerada como proporcionada, por cuanto no resulta amparada por ninguna ley que prevea tal sanción y como sanción sería una de las más graves que podrían imponerse ya que limita gravemente el derecho fundamental del 23.2 CE de los diputados que votaron a favor de la iniciativa.

De la doctrina del TEDH sobre el art. 10 CEDH puede extraerse la conclusión de que el otorgamiento del amparo en el presente supuesto supondría una injerencia ilegítima en el ejercicio del cargo de los diputados que votaron a favor de los acuerdos y, consecuentemente, una restricción ilegítima de sus derechos como diputados, *ex art. 3* del Protocolo 1, y a su libertad de expresión, *ex art. 10* CEDH. Asimismo, según dicha doctrina, la suspensión de los acuerdos y posterior anulación también puede considerarse una injerencia ilegítima.

Asimismo, el TEDH considera que el ejercicio real de la libertad de expresión no comporta únicamente el deber del estado de abstenerse de toda injerencia (obligación negativa), sino que además debería aprobar medidas positivas de protección en las relaciones entre los individuos (obligación positiva). En efecto, en ciertos casos, «el Estado tiene la obligación positiva de proteger el derecho a la libertad de expresión contra las injerencias que provienen incluso de personas privadas» (STEDH *Özgür Gündem c. Turquía*, párr. 42-46).

Ello significa que en el presente supuesto no únicamente debería velarse por la protección de los grupos parlamentarios que votaron a favor de los acuerdos absteniéndose de cualquier injerencia que suponga una suspensión o anulación de los mismos, sino también de las injerencias que puedan provenir de otros grupos parlamentarios, puesto que existe una obligación del Estado de velar por el cumplimiento de la libertad de expresión en las relaciones de carácter vertical y también en las de carácter horizontal.

Por otra parte, debe también considerarse el hecho de que estamos tratando de los derechos de diversos grupos parlamentarios pertenecientes a una minoría nacional, en el significado que da a este término el propio Consejo de Europa. A diferencia del criterio sostenido en la STC 115/2019, los diputados que deben gozar de especial protección son aquellos considerados como pertenecientes a la minoría nacional, y no al contrario. Así en la «Compilación de las opiniones e informes de la Comisión de Venecia relativos a la protección de las minorías nacionales», de 11 de noviembre de 2017, se considera como minoría «un grupo que es inferior en número que el resto de la población de un Estado, cuyos miembros, que son nacionales de ese Estado, tienen características étnicas, religiosas o lingüísticas distintas de aquellos que forman parte del resto de la población y están guiados por la voluntad de salvaguardar su cultura, tradiciones, religión o lengua» (*Vid.* p.4).

En los estados descentralizados, como el nuestro, puede haber situaciones en las que un grupo que no es una minoría nacional a nivel estatal sea una minoría a nivel del parlamento regional o federado, pero «en estos casos no debe existir ninguna especial consideración como minoría por cuanto este grupo, denominado *dominante* o *co-dominante*, es el mayoritario a nivel nacional y, en dicho supuesto, no está justificado que se le apliquen mecanismos correctores que sí deben aplicarse a las minorías nacionales tanto a nivel local como estatal» (*Vid.* p. 13).

Ello aparte, los grupos parlamentarios que en el Parlamento de Cataluña se encuentran en la oposición no pueden considerarse en su mayor parte minoritarios, tampoco numéricamente en su mayoría, por cuanto, precisamente, el grupo principal de la oposición y recurrente en el presente procedimiento es el grupo parlamentario con el mayor número de diputados en el Parlamento de Cataluña. Por otro lado, dichos grupos parlamentarios forman parte en su mayoría de la Mesa del Parlamento. Así sucede con el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario de Ciutadans. De conformidad con la terminología de la Comisión de Venecia, ambos grupos parlamentarios forman parte del grupo dominante o co-dominante a nivel español.

Ello significa que, en el juego de las mayorías y minorías parlamentarias y según el criterio de la Comisión de Venecia, debe existir un procedimiento de ajuste para las minorías, pero únicamente en el caso de que se trate de minorías nacionales, en las que existe una diferencia cualitativa, sin embargo no en el resto, por cuanto forman parte del grupo dominante o co-dominante. Es decir, en estos supuestos la diferencia numérica no debe tener ninguna relevancia jurídica, puesto que opera la regla general de las mayorías de un sistema democrático.

Esta representación no alude al Convenio marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa ya que, aunque firmado y ratificado por España, el Estado español solo reconoce como minoría nacional dentro de su territorio al pueblo gitano y, por ello, solo lo aplica a dicha minoría. Debe decirse, por

otro parte, que dicho Convenio no contiene una definición de *minoría nacional* por desacuerdo entre los países firmantes del mismo, por lo que esta representación ha utilizado la que ha adoptado la misma organización internacional.

En conclusión, la parte recurrente no ha visto vulnerado su derecho fundamental al *ius in officium* por cuanto no se ha visto privado del ejercicio legítimo de ninguna de las facultades inherentes al cargo que constituyen el núcleo esencial de dicho derecho. Por otra parte, este alto tribunal no ha suspendido ni ha declarado la inconstitucionalidad de la totalidad de la Propuesta de resolución, por lo que la posible inconstitucionalidad de un inciso de un apartado, *a posteriori*, y la posterior tramitación de la Propuesta de resolución no suponen la vulneración de ningún derecho que constituya el núcleo esencial del *ius in officium* de los diputados, al no existir en el momento de los hechos ni una palmaria y evidente inconstitucionalidad ni tampoco la conciencia de una contravención de una concreta resolución judicial.

Por todo lo expuesto, al Tribunal Constitucional

#### **Solicita**

Que, teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo y tenga por formuladas las alegaciones de esta parte en relación al Recurso de amparo 7544-2019, promovido por el Grupo Parlamentario de Ciutadans del Parlamento de Cataluña, contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de fecha 22 y 29 de octubre y de 26 de noviembre de 2019, así como todas las decisiones y actuaciones del presidente del Parlamento tendentes a hacer efectivos dichos acuerdos y, en su momento, previos los trámites pertinentes, se dicte sentencia por la que se deniegue el amparo solicitado.

Barcelona para Madrid, a 27 de enero de 2021

Mercè Arderiu Usart, letrada del Parlamento de Catalunya

---