

BOLETÍN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Año LXXIII

Núm. 2.220

Junio de 2019

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS
HUMANOS Y RECOMENDACIONES DE LOS COMITÉS
DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE JUSTICIA

ISSN: 1989-4767

NIPO: 051-15-001-5

www.mjusticia.es/bmj

TRADUCCIÓN REALIZADA POR EL EQUIPO DE TRADUCCIÓN DE LA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS

Los idiomas oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el
inglés y el francés, en los que se publican las sentencias, decisiones y
cualquier otra documentación

SECCIÓN TERCERA

DECISIÓN

Demanda nº 75147/17

Maria Carme FORCADELL i LLUIS y otros

v. España

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección tercera), reunido el 7 de mayo de 2019 en Sala compuesta por:

Vincent A. De Gaetano, *presidente*,

Georgios A. Serghids,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Helen Keller,

Alena Poláčková,

María Elósegui,

Gilberto Felici, *jueces*,

y Stephen Phillips, *Secretario de Sección*,

Vista la demanda anteriormente citada presentada el 11 de octubre de 2017,

Tras haber deliberado, dicta la siguiente decisión:

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Los demandantes son 76 ciudadanos españoles residentes en Barcelona. Están representados ante el Tribunal por el Sr. Andreu Van den Eynde, abogado en Barcelona.

2. En el momento de los hechos, los demandantes eran diputados y miembros de los grupos parlamentarios *Junts pel Sí* y *Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent* en el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Entre ellos se encuentra la que fue Presidenta de dicho Parlamento y el Presidente de la *Generalitat* de Catalunya.

3. Se adjunta la lista de demandantes

A. Circunstancias del caso

4. El relato de los hechos, tal como han sido presentados por los demandantes, puede resumirse como sigue.

1. Antecedentes del caso: las leyes y resoluciones aprobadas por el Parlamento y la Comunidad Autónoma de Cataluña

5. A este respecto, el Tribunal se remite a la decisión en el asunto *Aumatell i Arnau c. España* ((decisión), [Comité], nº 70219/17, párrafos 3 a 7 y 21 a 25, de 11 de septiembre de 2018).

2. El procedimiento relativo a los demandantes

6. El referéndum para decidir sobre la independencia unilateral de Cataluña del territorio español tuvo lugar el 1 de octubre de 2017.

7. El 4 de octubre de 2017, dos grupos parlamentarios (*Junts pel Sí* y *Candidatura d'Unitat Popular–Crida Constituent*), que representan el 56,3% de los escaños, solicitaron a la Mesa del Parlamento de Cataluña (compuesta por el Presidente del Parlamento, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios) que convocara una sesión plenaria para el 9 de octubre de 2017, con el fin de permitir la comparecencia del Presidente de la *Generalitat* de Cataluña, Sr. C.P. Este último debía evaluar los resultados obtenidos en las elecciones del 1 de octubre, así como sus efectos, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 19/2017 denominada “del referéndum de autodeterminación”.

8. Ese mismo día, la Mesa del Parlamento se reunió para decidir si aceptaba o no la solicitud de convocatoria. En esa reunión, el Letrado Mayor y el Secretario General del Parlamento presentaron un informe en el que advertían de que la aprobación de una declaración formal de independencia o cualquier otra iniciativa encaminada a aplicar las Leyes 19/2017 y 20/2017 sería contraria a la suspensión de ambas leyes decidida por el Tribunal Constitucional.

9. La Mesa aceptó la petición y la sesión plenaria se programó para el 9 de octubre a las 10.00 horas. Otros tres grupos parlamentarios, que representan un 43,7% de los escaños, impugnaron la convocatoria por considerar que vulneraba el Reglamento del Parlamento de Cataluña. Sus quejas fueron rechazadas por la Mesa.

10. Dieciséis miembros del grupo parlamentario socialista interpusieron entonces un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y solicitaron como medida provisional la suspensión de la sesión plenaria. Alegaron que la convocatoria vulneraba su derecho a ejercer sus funciones públicas sin obstáculos y recordaron que la celebración de una sesión con el fin de declarar la independencia de Cataluña era contraria a la suspensión decidida por el Tribunal Constitucional en relación con las Leyes 19/2017 y 20/2017.

11. El 5 de octubre de 2017, el Alto Tribunal declaró admisible el recurso y acordó la suspensión provisional de la sesión parlamentaria del 9 de octubre, a la espera de pronunciarse sobre el fondo. En su fallo, el Tribunal Constitucional concedió al Ministerio Fiscal y a las demás partes intervinientes un plazo de diez días para presentar las alegaciones pertinentes en relación con la medida provisional acordada.

12. El 10 de octubre de 2017 (día siguiente al de la primera convocatoria), el Presidente de la *Generalitat* compareció ante el Pleno del Parlamento y declaró la independencia de Cataluña, en forma de república, invitando inmediatamente al Parlamento a suspender los efectos de dicha declaración.

13. El Tribunal Constitucional se pronunció sobre el fondo del recurso de amparo el 26 de abril de 2018, confirmando las pretensiones de los diputados demandantes de amparo. Señaló que el procedimiento seguido por la Mesa del Parlamento para convocar la sesión plenaria omitía, entre otras cosas, la suspensión provisional de la Ley 19/2017, decidida por el Alto Tribunal el 7 de septiembre de 2017, e impedía a los parlamentarios demandantes ejercer legítimamente las funciones que le eran propias (*ius in officium*) de conformidad con el artículo 23 de la Constitución española. Además, la Mesa también habría vulnerado indirectamente el derecho constitucional de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes. El Tribunal Constitucional recordó a este respecto que la misión del Parlamento de Cataluña era representar a toda la población y no sólo a determinadas fuerzas políticas, aun siendo mayoría en la Cámara.

B. Derecho y jurisprudencia nacionales pertinentes

1. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

Artículo 56

1. La interposición del recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados.

(...)

6. En supuestos de urgencia excepcional, la adopción de la suspensión y de las medidas cautelares y provisionales podrá efectuarse en la resolución de la admisión a trámite. Dicha adopción podrá ser impugnada en el plazo de cinco días desde su notificación, por el Ministerio Fiscal y demás partes personadas. La Sala o la Sección resolverá el incidente mediante auto no susceptible de recurso alguno”

2. Ley 19/2017, de 6 de septiembre de 2017, relativa al referéndum de autodeterminación

Artículo 4.4

“4. Si el recuento de votos válidamente emitidos da como resultado que hay más afirmativos que negativos, implica la independencia de Cataluña. A estos efectos, el Parlamento de Cataluña, dentro de/en los dos días siguientes a la proclamación de los resultados por la Sindicatura Electoral, celebrará una sesión ordinaria para efectuar la declaración formal de independencia de Cataluña, sus efectos y acordar el inicio del proceso constituyente”.

3. Reglamento del Parlamento de Cataluña

Artículo 81.3

“El orden del día del Pleno puede ser alterado si este lo acuerda, a propuesta del presidente o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del Parlamento, así como cuando es de obligación en cumplimiento de una ley. Si debe incluirse un asunto, este debe haber cumplido los trámites reglamentarios que lo permiten, salvo acuerdo explícito en sentido opuesto, adoptado por mayoría absoluta”

Artículo 135.1 y 2 (según la redacción vigente en el momento de los hechos)

1. Un proyecto de ley puede ser tramitado directamente y en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión, si la naturaleza del proyecto lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite. La tramitación en lectura única debe ser acordada por el Pleno del Parlamento, a propuesta del Gobierno, o a propuesta de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, o a iniciativa de esta.

2. Las proposiciones de ley firmadas por todos los grupos parlamentarios podrán tramitarse por el procedimiento de lectura única por el Pleno del Parlamento o por

una Comisión, según lo previsto en el párrafo primero. Una vez ejercida la iniciativa y planteada la petición para que sea tramitada en lectura única, la Mesa del Parlamento ordena publicar la proposición de ley y transmitirla al Gobierno, de conformidad con el artículo 111.2”.

4. La Comisión de Venecia

El 3 de marzo de 2017 la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) emitió un dictamen sobre la Ley 15/2015 de 16 de octubre de 2015 que modifica la Ley Orgánica 2/1979¹. En sus conclusiones², la Comisión de Venecia recordó que:

“La Comisión de Venecia recuerda que las sentencias de los Tribunales Constitucionales son definitivas y de obligado cumplimiento. Como corolario de la supremacía de la Constitución, las resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional deben ser respetadas por parte de todos los órganos públicos y por los particulares. Ignorar una resolución judicial del Tribunal Constitucional equivale a ignorar la Constitución y el poder constituyente que han atribuido la competencia de garantizar dicha supremacía al Tribunal Constitucional. Cuando cualquier autoridad pública rehúsa cumplir na sentencia del Tribunal Constitucional, el o ella viola los principios del Estado de derecho, la separación de poderes y la leal cooperación entre organismos estatales. Por tanto, las medidas para hacer cumplir dichas resoluciones judiciales son legítimas. Ante la ausencia de estándares europeos en esta materia, este dictamen evalúa hasta qué punto la reforma introducida en la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional español es un medio apropiado para alcanzar este objetivo legítimo”.

5. Sentencia 114/2017 del Tribunal Constitucional, de 17 de octubre de 2017, sobre el recurso de inconstitucionalidad 4334/2017 en contra de la Ley 19/2017, denominada “del referéndum de autodeterminación

(...)

La proposición que dio lugar a la Ley impugnada se tramitó y aprobó, en efecto, al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el Reglamento del parlamento de Catalunya [RPC] y a través de una vía del todo inapropiada (art. 81.3 RPC). De ella la mayoría se sirvió para improvisar y articular *ad hoc* un insólito cauce en cuyo curso quedaban por entero a su arbitrio las posibilidades de intervención y los derechos del resto de los grupos y diputados.

(...)

1 CDL-AD (2017)003, Dictamen sobre la Ley de 16 de octubre de 2015 por la que se modifica la Ley 2/1979 del Tribunal Constitucional.

2 CDL-AD(2017)003, párrafo 69

Lo que la mayoría impuso, propiciado por la Mesa y por la Presidencia de la asamblea, fue la creación de un atípico “procedimiento” para la ocasión, aparentemente a imagen del de lectura única previsto en el RPC (cuyo art. 135.2, relativo a esa vía, estaba y sigue suspendido por providencia de este Tribunal de 31 de julio de 2017, en recurso de inconstitucionalidad 4062/2017). Mediante ello se planteó y consumo una arbitraria derogación singular de normas reglamentarias para la ordenación de la legislación y una patente infracción de las específicas previsiones del RPC para su propia reforma.

(...)

La mayoría de la Cámara pretendió ampararse para ello en el art. 81.3 RPC, pero es de todo punto manifiesto que esta previsión reglamentaria no consiente tal operación. Dispone esta norma que el orden del día del Pleno puede ser alterado si este así lo acuerda a propuesta de dos grupos parlamentarios (...) Esta genérica previsión (...) está recogida en el Título IV del RPC (...) al margen, pues, de la ordenación de los procedimientos legislativos.

QUEJAS

14. Citando los artículos 10 y 11 del Convenio, así como el artículo 3 del Protocolo nº 1, los demandantes se quejan de que la decisión del Tribunal Constitucional de suspender la convocatoria de la sesión plenaria constituye una violación de su derecho a la libertad de expresión y a la libertad de reunión, en la medida en que se les impidió expresar la voluntad de los electores que participaron en el referéndum del 1 de octubre. Señalan que no existe un fundamento jurídico claro y preciso para que el Alto Tribunal prohíba reunirse al Parlamento de Cataluña.

15. Sobre la base del artículo 6 del Convenio, los demandantes alegan, sin fundamentar sus alegaciones, que ni ellos ni el Parlamento tuvieron acceso a un tribunal para presentar sus reclamaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

A. Sobre la condición de víctima de los demandantes

16. En primer lugar, es importante saber si se han vulnerado los derechos invocados de la titularidad de los propios demandantes o bien de la titularidad del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Para ello, este Tribunal deberá analizar si se puede considerar que la demanda ha sido presentada por un “grupo de personas” o por una “organización gubernamental”.

17. En efecto, la jurisprudencia de este Tribunal es clara en el sentido de que el concepto de “organización gubernamental” no puede referirse en Derecho internacional exclusivamente al Gobierno o a los órganos centrales del Estado

sino que, allí donde existe descentralización del poder, se refiere también a toda autoridad nacional que ejerza funciones públicas, autoridad que no está legitimada para interponer un recurso ante este Tribunal sobre la base del artículo 34 del Convenio, sea cual fuere su grado de autonomía en relación con aquellos órganos (*Assanidzé c. Georgia* [GS], nº 71503/01, §§ 148-149, TEDH 2004-II). Así, sus actos u omisiones comprometen la responsabilidad del Estado en virtud del Convenio (*Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco c. España* (decisión), nº 29134/03, de 3 de febrero de 2004; *Karagiannis c. Grecia* (decisión), nº 33408/05, de 27 de septiembre de 2007; *Breisacher c. Francia* (decisión), nº 76976/01, TEDH 2003-X; *Section de commune d'Antilly c. Francia* (decisión), nº 45129/98, TEDH 1999-VIII; *Commune de Rothenthurm c. Francia. Suiza*, nº 13252/87, Decisión de la Comisión de 14 de diciembre de 1988, DR 59, p. 251; *Ayuntamiento de Mula v. España* (dic.), nº 55346/00, TEDH 2001I, y *Danderyds Kommun v. Suecia* (dic.), nº 52559/99, de 7 de junio de 2001). Por último, y ciertamente en un contexto de responsabilidad del Estado ante él, este Tribunal ha declarado que los conflictos políticos institucionales o nacionales no pueden ser examinados por él (*Assanidzé*, citado anteriormente, § 149).

18. Este Tribunal constata que el presente asunto se refiere a la suspensión de la sesión plenaria del Parlamento de una comunidad autónoma. Esta restricción fue impuesta por el Tribunal Constitucional como medida cautelar en espera de una decisión sobre el fondo del recurso de amparo interpuesto por 16 diputados de dicho Parlamento.

19. La presente demanda fue presentada en su propio nombre y derecho por 76 de los 135 diputados de este Parlamento, algunos en su calidad de miembros de dos grupos parlamentarios (*Junts pel Sí* y *Candidatura d'Unitat Popular–Crida Constituent*) y otros como miembros de la Mesa del Parlamento de Cataluña. En consecuencia, este Tribunal considera que los derechos y libertades invocados por los demandantes son de su titularidad individual y no corresponden al Parlamento de Cataluña como institución (véase, de contrario, *Demirbas y otros v. Turquía* (dic.), nº 1093/08, de 9 de noviembre de 2010).

20. De ello se deduce que los demandantes pueden ostentar legitimación activa como un “grupo de individuos” que alegan ser víctimas de una violación de los derechos reconocidos en el Convenio, en el sentido del artículo 34 del Convenio.

B. Sobre la queja presentada en virtud de los artículos 10 y 11 del Convenio

21. Los demandantes alegan que la restricción impuesta por el Tribunal Constitucional es contraria al artículo 10 puesto en relación con el artículo 11 del Convenio. Las disposiciones invocadas indican:

Artículo 10

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”.

Artículo 11

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.

1. Consideraciones preliminares

22. Este Tribunal ha subrayado que la libertad de reunión garantizada por el artículo 11 está estrechamente vinculada a la libertad de expresión garantizada por el artículo 10, siendo la protección de las opiniones personales garantizada por el artículo 10 uno de los objetivos de la libertad de reunión pacífica consagrada en el artículo 11 (*Navalnyy c. Rusia* [GS], nº 29580/12 y otros 4, § 101, de 15 de noviembre de 2018).

23. El Tribunal también reconoce que, en el ámbito del debate político, las garantías ofrecidas por los artículos 10 y 11 son a menudo complementarias (*Primov y otros v. Rusia*, nº 17391/06, § 91, de 12 de junio de 2014). A pesar de su función autónoma y de la especificidad de su ámbito de aplicación, el artículo 11 también debe considerarse a la luz del artículo 10 cuando el

ejercicio de la libertad de reunión tiene por objeto la expresión de opiniones personales o la necesidad de dar pleno espacio al debate público y de dejar que las protestas se expresen abiertamente (*Kudrevičius y otros c. Lituania* [GS], nº 37553/05, § 86, TEDH 2015, que recoge cita a otras resoluciones).

24. Este Tribunal señala que, en el caso de autos, en relación con los mismos hechos, los demandantes invocan dos disposiciones distintas del Convenio: el artículo 10 y el artículo 11 del mismo. En su opinión, en las circunstancias del presente caso, el artículo 10 puede analizarse como una *lex generalis* en relación con el artículo 11, que es la *lex specialis* (*Ezelin c. Francia*, de 26 de abril de 1991, § 35, serie A, nº 202). Así pues, en la medida en que los demandantes se quejan esencialmente de la suspensión de la sesión plenaria del Parlamento de Cataluña prevista para el 9 de octubre, el Tribunal considera que la presente demanda debe examinarse únicamente a la luz del artículo 11 (*Schwabe y M.G. v. Alemania*, nº 8080/08 y 8577/08, § 101, TEDH 2011; véanse también, *mutatis mutandis*, *Galstyan contra Armenia*, nº 26986/03, §§ 95-96, de 15 de noviembre de 2007, y *Primov y otros*, citados anteriormente, § 91).

25. A este respecto, este Tribunal recuerda que el derecho a la libertad de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y, al igual que el derecho a la libertad de expresión, uno de los fundamentos de dicha sociedad. Por lo tanto, no debe interpretarse de forma restrictiva (*Kudrevičius y otros v. Lituania*, citado anteriormente, § 91 y *Taranenko v. Rusia*, nº 19554/05, § 65, de 15 de mayo de 2014). Con el fin de evitar el riesgo de una interpretación restrictiva, el Tribunal se ha abstenido de delimitar el concepto de reunión, que considera una noción autónoma, o de enumerar taxativamente los criterios para definirla. Ha aclarado que el derecho a la libertad de reunión abarca tanto las reuniones privadas como las realizadas en la vía pública, tanto si se trata de reuniones estáticas como de procesiones o desfiles públicos, y que puede ser ejercido tanto por los participantes en el mitin como por sus organizadores (*Kudrevičius y otros*, citados anteriormente, § 91, con otras referencias, y *Lashmankin y otros*, citados anteriormente, § 402). Ha añadido que el artículo 11 del Convenio sólo protege el derecho a la libertad de «reunión pacífica», concepto que no incluye las reuniones cuyos organizadores y participantes tengan intenciones violentas. Por lo tanto, las garantías de esta disposición se aplican a todas las reuniones, excepto a aquellas cuyos organizadores o participantes estén motivados por tales intenciones, inciten a la violencia o socaven de cualquier otra manera los cimientos de una sociedad democrática (*Kudrevičius y otros*, citado anteriormente, § 92, con otras referencias).

2. Existencia de injerencia

26. Este Tribunal constata que, en el caso de autos, la injerencia en el derecho de reunión de los demandantes se debió a la decisión del Tribunal Constitucional de 5 de octubre de 2017, por la que se declaró admisible el recurso y se concedió la suspensión provisional de la sesión parlamentaria del 9 de octubre.

3. Justificación de la injerencia

27. Tal injerencia vulnera el artículo 11, a menos que esté “prevista por la ley”, dirigida a uno o más objetivos legítimos de conformidad con el apartado 2 y “necesaria en una sociedad democrática” para alcanzarlos

a) Prevista por la ley

28. El Tribunal recuerda que la expresión “prevista por la ley” en los artículos 8 a 11 del Convenio no sólo exige que la medida en cuestión se base en el derecho interno, sino que también incluye la exigencia sobre la calidad de la ley en cuestión, que debe ser lo suficientemente accesible y previsible, es decir, declarada con la suficiente precisión como para permitir que la persona, rodeada, en caso necesario, de un asesoramiento informado, regule su conducta (véase, entre otros precedentes, *Sunday Times c. Reino Unido* (nº 1), de 26 de abril de 1979, art. 49, serie A, nº 30), aunque la experiencia demuestra que es imposible lograr una precisión absoluta en la redacción de las leyes (véase, por ejemplo, *Ezelin c. Francia*, de 26 de abril de 1991, par. 45, serie A nº 202)

29. Por lo que se refiere a la reclamación relativa a la falta de fundamento jurídico para la suspensión del Pleno, este Tribunal señala que el artículo 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé la posibilidad de adoptar todas las medidas preventivas y decisiones provisionales destinadas a garantizar que el recurso de amparo no vea defraudada su finalidad. El artículo también establece que, en casos de urgencia excepcional, la suspensión y las medidas preventivas y provisionales podrán pronunciarse en el momento de la adopción de la decisión sobre la admisibilidad del recurso. Esta decisión podrá ser recurrida dentro de los cinco días siguientes a su notificación, tanto por el Ministerio Fiscal como por las demás partes que comparecieren. Cabe señalar que, en este caso, el Tribunal Constitucional dio a las partes diez días para hacerlo.

30. En cuanto a la previsibilidad de dicha injerencia, este Tribunal señala que, en el presente caso, el Pleno del Parlamento se había convocado de conformidad con el artículo 4, apartado 4, de la Ley 19/2017. Esta ley fue

suspendida provisionalmente el 7 de septiembre de 2017 por el Tribunal Constitucional, convocado en sesión plenaria en el marco del procedimiento constitucional 4334/17, por lo que la ley quedó temporalmente inaplicable. La suspensión se notificó personalmente a todos los miembros del Parlamento. Además, la Ley 20/2017, relativa al proceso de transición jurídica y fundación de la República, también fue suspendida por el Tribunal Constitucional desde el 12 de septiembre de 2017. Ambas leyes fueron declaradas inconstitucionales el 17 de octubre y el 8 de noviembre de 2017, respectivamente.

31. Por otra parte, el Tribunal observa que la sentencia 259/2015, de 2 de diciembre de 2015 del Tribunal Constitucional, ya puede considerarse un precedente en cuanto a la posición del Alto Tribunal sobre el procedimiento para la creación de un Estado independiente en Cataluña. En efecto, el Tribunal declaró inconstitucional y nula la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, aprobada el 9 de noviembre de 2015, que pretendía poner en marcha las primeras medidas en esta materia.

b) Objetivo legítimo

32. El Tribunal señala que no existen razones válidas para apartarse de las invocadas por el Tribunal Constitucional en su decisión de 5 de octubre de 2017 en cuanto al objetivo perseguido por la medida impugnada, a saber, garantizar la protección de los derechos y libertades de los diputados al Parlamento de Cataluña que se encontraban en minoría, frente a los abusos cometidos por la mayoría parlamentaria. De hecho, la solicitud de convocar el pleno fue formulada por los grupos parlamentarios que reunieron a 76 de los 135 parlamentarios autonómicos. La medida del Tribunal Constitucional tenía por objeto permitir a los demandantes de amparo ejercer legítimamente las funciones que le son propias (*ius in officium*) de conformidad con el artículo 23 de la Constitución española.

33. En las circunstancias del caso, este Tribunal considera que la suspensión perseguía varios de los objetivos legítimos enumerados en el artículo 11, en particular el mantenimiento de la seguridad pública, la protección del orden y la protección de los derechos y libertades de terceros (*Herri Batasuna y Batasuna v. España*, nº 25803/04 y 25817/04, apartado 64, TEDH 2009 y, *mutatis mutandis*, *Sürek v. Turquía* (nº 1)[GS], nº 26682/95, § 52, TEDH 1999-IV).

c) Necesaria en una sociedad democrática

34. Las excepciones del artículo 11 requieren una interpretación estricta, de manera que sólo razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a la libertad de asociación. En estos casos, los Estados disponen

de un margen de apreciación limitado para decidir si existe una necesidad en el sentido del apartado 2 del artículo 11, cuyo respeto se asegura con un control europeo riguroso tanto de la ley como de las decisiones que la aplican, incluidas las de un poder jurisdiccional independiente (véase, por ejemplo, *Herri Batasuna y Batasuna*, citado anteriormente, apartado 77).

35. En el ejercicio de su control, este Tribunal no pretende sustituir a los tribunales nacionales competentes, sino revisar, bajo la óptica del artículo 11, las decisiones que hayan adoptado de conformidad con su poder de apreciación. De ello no se deduce que deba limitarse a determinar si el Estado demandado ha ejercido esta facultad de buena fe, con diligencia y de manera razonable: debe considerar la injerencia en cuestión a la luz del caso en su conjunto para determinar si era “proporcionada a la finalidad legítima perseguida” y si los motivos invocados por las autoridades nacionales para justificarla parecen “pertinentes y suficientes”. Para ello, el Tribunal debe cerciorarse de que las autoridades nacionales han aplicado normas conformes a los principios consagrados en el artículo 11 y, además, sobre la base de una evaluación aceptable de los hechos pertinentes (*Parti nationaliste basque- Organisation régionale d'Iparralde v. Francia*, nº 71251/01, § 46, TEDH 2007-II).

36. En el presente asunto, este Tribunal observa que la decisión de la Mesa del Parlamento Autonómico de autorizar la celebración del Pleno implicaba un incumplimiento manifiesto de las decisiones del Tribunal Constitucional de 7 y 12 de septiembre de 2017, que habían acordado la suspensión de las Leyes 19/2017 y no 20/2017, respectivamente. Así, al adoptar la medida de suspensión provisional, el Tribunal Constitucional buscó asegurar el cumplimiento de sus propias decisiones, con el fin de preservar el orden constitucional. En apoyo de este planteamiento, el Tribunal observa que del dictamen emitido por la Comisión de Venecia (véase más arriba) se desprende que es obligatorio cumplir las sentencias de los tribunales constitucionales, siendo estos últimos competentes para adoptar las medidas que consideren pertinentes para lograrlo.

37. Este Tribunal también se remite al razonamiento contenido en la sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 2017 relativa a las irregularidades en el procedimiento de aprobación de la Ley 19/2017, en la que se basaba la convocatoria del Pleno del 9 de octubre. A este respecto, recuerda que un partido político puede hacer campaña a favor de una modificación de la legislación o de las estructuras jurídicas o constitucionales del Estado siempre que respete dos condiciones: 1) que los medios utilizados a tal fin sean legales y democráticos en todos los aspectos; 2) que la modificación propuesta sea compatible con los principios democráticos fundamentales (*Herri Batasuna y Batasuna*, citados anteriormente, apartado 79). Por último, como se señala en la sentencia del Tribunal Constitucional de

26 de abril de 2018, el Tribunal considera que, en las circunstancias particulares del caso, era esencial, por una parte, evitar que se impidiera a los parlamentarios que representaban a una minoría del Parlamento estar presentes mediante un procedimiento irregular establecido por la mayoría, a ejercer legítimamente las funciones que le son propias (*ius in officium*) de conformidad con el artículo 23 de la Constitución Española y, por otra parte, evitar que se consumara una violación indirecta del derecho constitucional de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.

38. Por consiguiente, la injerencia en el derecho de los demandantes a la libertad de reunión puede considerarse razonablemente, incluso dentro del estrecho margen de apreciación de que disponen los Estados, como correspondiente a una “necesidad social apremiante”. En consecuencia, la suspensión del pleno era “necesaria en una sociedad democrática”, en particular para el mantenimiento de la seguridad pública, la defensa del orden y la protección de los derechos y libertades de los demás, en el sentido del apartado 2 del artículo 11 del Convenio (véanse, *mutatis mutandis*, *Herri Batasuna* y *Batasuna*, antes citados, apartados 91 y 94).

39. Por otra parte, cabe señalar que el Presidente de la Generalitat de Catalunya compareció ante el Pleno del Parlamento al día siguiente, el 10 de octubre. Durante esta reunión declaró la independencia de Cataluña, que posteriormente fue dejada sin efecto legal por el propio Parlamento.

40. A la luz de cuanto antecede, esta queja debe desestimarse por ser manifiestamente infundada, de conformidad con los párrafos 3 y 4 del artículo 35 del Convenio.

C. Sobre la queja con arreglo al artículo 3 del Protocolo nº 1

41. A la vista del artículo 3 del Protocolo nº 1, los demandantes se quejan de que la suspensión infringe la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del órgano legislativo, garantizada por esta disposición:

Artículo 3 del Protocolo nº 1

“Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”.

42. Este Tribunal observa que la convocatoria de la sesión plenaria tenía por objeto evaluar los resultados obtenidos en el referéndum del 1 de octubre, así como sus efectos. A este respecto, cabe recordar que este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión de si un referéndum sobre

la independencia puede considerarse parte de los derechos protegidos por el artículo 3 del Protocolo nº 1 del Convenio. Este Tribunal ha aceptado que las palabras “órgano legislativo” no se refieren necesariamente sólo el parlamento nacional; deben interpretarse de acuerdo con la estructura constitucional del Estado en cuestión (*Pyc. Francia*, nº 66289/01, § 36, TEDH 2005-I (extractos), *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Francia*). *Bélgica*, de 2 de marzo de 1987, Serie A nº 113, p. 23, § 53, y *Matthews v. Reino Unido* [GS], nº 24833/94, § 40, TEDH 1999-I). Sin embargo, en un caso relativo al referéndum escocés, el Tribunal dijo que, aunque pudiera considerarse se refirieran a la elección de un órgano legislativo, los procedimientos electorales en forma de referéndum no entraban en el ámbito de aplicación del artículo 3 del Protocolo nº 1 (*Moohan y Gillon c. Reino Unido* (decisión), nº 22962/15 y 23345/15, párrs. 40 y 41, de 13 de junio de 2017).

43. Es cierto que el Tribunal es consciente de la diversidad existente en los diferentes sistemas electorales, correspondiendo a cada Estado miembro organizar dichos procedimientos de acuerdo con su propia visión democrática (véase, por ejemplo, *Scoppola v. Italia* (nº 3) [GS], nº 126/05, § 83, de 22 de mayo de 2012 y *Hirst v. Reino Unido* (nº 2) [GS], nº 74025/01, § 61, TEDH 2005-IX). Sin embargo, este Tribunal no descarta la posibilidad de que un procedimiento democrático denominado como referéndum en un Estado miembro pudiera entrar en el ámbito de aplicación del artículo 3 del Protocolo nº 1 (*McLean y Cole v. Reino Unido*, (dec), nº 12626/13 y 2522/12, § 33, de 11 de junio de 2013).

44. Sin embargo, para que esto sea posible, el procedimiento debe tener lugar “en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del órgano legislativo” (*Moohan y Gillon*, citado anteriormente, § 42). Estas condiciones no se cumplen en este caso. De hecho, la sesión plenaria del Parlamento se había convocado de conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 de la Ley 19/2017. Esta ley fue suspendida provisionalmente el 7 de septiembre de 2017 por el Tribunal Constitucional, convocado en sesión plenaria en el marco del procedimiento constitucional nº 4334/17, lo que hacía que la ley fuera temporalmente inaplicable. La suspensión se notificó personalmente a todos los miembros del Parlamento.

45. En consecuencia, la decisión de la Mesa del Parlamento implica un claro incumplimiento de las decisiones del Alto Tribunal [el Tribunal Constitucional], que tenían por objeto la protección del orden constitucional.

46. De ello se deduce que la reclamación de los demandantes con arreglo al artículo 3 del Protocolo nº 1 es incompatible *ratione materiae* con las disposiciones del Convenio y que deban desestimarse de conformidad con los apartados 3 y 4 del artículo 35 del Convenio.

D. Sobre la queja presentada en virtud del artículo 6 del Convenio

47. Por último, las demandantes invocan el artículo 6 del Convenio, cuyas disposiciones pertinentes establecen:

Artículo 6.1

“Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativamente (...), por un Tribunal (...), que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil”.

48. Este Tribunal constata que los demandantes se limitan a afirmar que ni ellos ni el Parlamento tuvieron acceso a un órgano jurisdiccional para hacer valer sus pretensiones.

49. Este Tribunal observa que esta queja carece de prueba. De ello se deduce que debe rechazarse por manifiestamente infundada, de conformidad con los apartados 3 y 4 del artículo 35 del Convenio. Se constata, además, que el Parlamento de Cataluña fue parte, a través de sus servicios jurídicos, en el procedimiento de amparo que dio lugar a la sentencia de 26 de abril de 2018.

En base a cuanto antecede este Tribunal, por unanimidad,

Declara la demanda inadmisibile.

Redactada en francés y notificada por escrito el 28 de mayo de 2019.

Stephen Phillips

Secretario

Vincent A.De Gaetano

Presidente

ANEXO

Nº	Nombre y apellidos	Fecha de nacimiento
1	Maria Carme FORCADELL i LLUIS	29/05/1955
2	Oriol AMAT SALAS	14/03/1957
3	Antoni BALASCH PARISI	02/11/1958
4	Ramona BARRUFET SANTACANA	09/10/1959
5	Dolores BASSA COLL	02/02/1959
6	Albert BATALLA SISCART	25/10/1977
7	Albert BATET CANADELL	05/03/1979
8	Germà BEL QUERALT	15/02/1963
9	David BONVEHÍ TORRAS	12/03/1979
10	Albert BOTRAN PAHISSA	14/01/1984
11	Mireia BOYA BUSQUET	28/07/1979
12	Montserrat CANDINI PUIG	08/09/1957
13	Joan Ramon CASALS MATA	02/08/1974
14	Magda CASAMITJANA AGUILÀ	27/01/1963
15	Antoni CASTELLÀ CLAVÉ	26/06/1970
16	Carmina CASTELLVÍ VALLVERDÚ	15/03/1967
17	Anna CAULA PARETAS	06/04/1971
18	Violant CERVERA GÒDIA	12/06/1969
19	Ferran CIVIT MARTÍ	22/12/1977
20	Antoni COMÍN OLIVERES	07/03/1971

21	Lluís María COROMINAS DIAZ	14/02/1963
22	Jordi CUMINAL ROQUET	13/02/1977
23	Adriana DELGADO HERREROS	15/06/1978
24	Chakir EL HOMRANI LESFAR	15/01/1979
25	Albano Dante FACHIN POZZI	22/04/1976
26	Anna FIGUERAS IBÀÑEZ	04/08/1969
27	Natàlia FIGUERAS PAGÈS	07/12/1989
28	Josep Maria FORNÉ FEBRER	12/07/1962
29	Montserrat FORNELLS SOLÉ	07/06/1983
30	Anna GABRIEL SABATÉ	13/09/1975
31	Joan GARRIGA QUADRES	21/04/1953
32	Joan GINER MIGUELEZ	26/06/1989
33	Gerard GOMEZ DEL MORAL FUSTER	17/10/1989
34	Germà GORDÓ AUBARELL	02/01/1963
35	Lluís GUINÓ SUBIRÓS	29/05/1969
36	Oriol JUNQUERAS VIES	11/04/1969
37	M. Assumpció LAÏLLA JOU	10/03/1975
38	Lluís LLACH GRANDE	07/05/1948
39	Neus LLOVERAS MASSANA	03/08/1963
40	Àngels MARTINEZ CASTELLS	09/05/1948
41	Fabian MOHEDANO MORALES	17/02/1975
42	Jordi MUNELL GARCIA	17/11/1965

43	Joan Josep NUET PUJALS	08/08/1964
44	Jordi OROBITG SOLÉ	15/10/1966
45	Montserrat PALAU VERGÉS	13/07/1958
46	Marta PASCAL CAPDEVILA	10/04/1983
47	Àngels PONSA ROCA	10/03/1960
48	Carles PRATS COT	22/06/1971
49	Baldosas PUIGDEMONT CASAMAJÓ	29/12/1962
50	Eulàlia REGUANT CURA	19/09/1979
51	Eduardo REYES PINO	25/03/1951
52	Carles RIERA ALBERT	01/04/1960
53	Irene RIGAU OLIVER	22/06/1951
54	David RODRIGUEZ GONZÁLEZ	08/09/1967
55	Meritxell ROIGÉ PEDROLA	15/01/1976
56	Raül ROMEVA RUEDA	12/03/1971
57	Maria ROSELL MEDALL	30/06/1959
58	Marta ROVIRA VERGÉS	25/01/1977
59	Maria Dolors ROVIROLA COROMÍ	09/07/1960
60	Josep RULL ANDREU	02/09/1968
61	Sergi SABRIÀ BENITO	02/07/1975
62	Sergi SALADIÉ GIL	17/01/1974
63	Benet SALELLAS VILAR	07/10/1977
64	Marc SANGLAS ALCANTARILLA	23/10/1971

65	Jordi-Miquel SENDRA VELLVÈ	15/11/1961
66	Maria SENSERRICH GUITART	18/11/1980
67	Gabriela SERRA FREDIANI	18/12/1951
68	Anna SIMÓ CASTELLÓ	26/07/1968
69	Bernat SOLÉ BARRIL	30/01/1975
70	Marc SOLSONA AIXALÀ	07/04/1976
71	Roger TORRENT RAMIÓ	19/07/1979
72	Jordi TURULL NEGRE	08/09/1966
73	Teresa VALLVERDÚ ALBORNÀ	02/02/1968
74	Mireia VEHÍ CANTENYS	09/02/1985
75	Alba VERGÉS BOSCH	03/09/1978
76	Montserrat VILELLA CUADRADA	07/07/1966