

LA SUSPENSIÓN DEL PLENO DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. COMENTARIO A LA DECISIÓN DE LA SECCIÓN TERCERA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, DE 7 DE MAYO DE 2019, EN EL CASO FORCADELL I LLUÍS Y OTROS C. ESPAÑA. (DEMANDA NÚM. 75147/17)

THE SUSPENSION OF THE PLENARY SITTING OF THE PARLIAMENT OF CATALONIA AT THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. COMMENTARY ON THE DECISION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (THIRD SECTION) OF MAY 7, 2019 IN THE CASE OF FORCADELL I LLUÍS AND OTHERS V. SPAIN (APPLICATION NUM. 75147/17)

Luis Manuel MIRANDA LÓPEZ

Letrado de las Cortes Generales

Profesor asociado de Derecho Constitucional

Universidad Carlos III de Madrid

<https://orcid.org/0000-0001-8542-6673>

Andrea GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS

Letrada de las Cortes Generales

<https://orcid.org/0000-0002-3729-0887>

RESUMEN

La Sección tercera del Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara, mediante la Decisión de 28 de mayo de 2019, inadmisibile la Demanda nº 75147/17 Maria Carme FORCADELL i LLUIS y otros v. España relativa a la suspensión por el Tribunal Constitucional del pleno del Parlamento de Cataluña de 9 de octubre de 2017.

Palabras clave: derecho de reunión, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “ius in officium”.

Artículos clave: arts. 21 y 23 CE; arts. 10 y 11 CEDH, art. 3 del Protocolo nº1.

Artículo 10 CEDH Libertad de expresión

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 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 CEDH Libertad de reunión y asociación

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de 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 para los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.

Artículo 3 del Protocolo nº1 Derecho a elecciones libres

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.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 259/2015, de 2 de diciembre; ATC 134/2017, de 5 de octubre; STC 114/2017, de 17 de octubre; STC 46/2018, de 26 de abril.

ABSTRACT

The European Court of Human Rights (Third Section) declares, through the decision of 28 May 2019, the inadmission of the application no. 75147/17 Maria Carme FORCADELL I LLUIS and Others v. Spain, concerning the suspension of the plenary sitting of the Parliament of the Autonomous Community of Catalonia by the Constitutional Court of Spain.

Keywords: right to freedom of assembly, European Court of Human Rights, “ius in officium”.

Key Articles: arts. 21 and 23 of the Spanish Constitution; arts. 10 and 11 ECHR, art. 3 of Protocol No.1 to the Convention.

Article 10 ECHR Freedom of expression

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

Article 11 ECHR Freedom of assembly and association

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.

Article 3 of Protocol No.1 Right to free elections

The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.

Related Constitutional Court Judgements: STC 259/2015, of 2 December; ATC 134/2017, of 5 October; STC 114/2017, of 17 October; STC 46/2018, of 26 April.

I. ANTECEDENTES

La decisión que se comenta es consecuencia de la demanda interpuesta por Maria Carme Forcadell i Lluís y otros 75 diputados del Parlamento de Cataluña contra la decisión del Tribunal Constitucional de suspender la sesión plenaria del Parlamento de Cataluña convocado para el 9 de octubre de 2019.

Como consecuencia del referéndum relativo a la independencia unilateral de Cataluña del territorio español celebrado el 1 de octubre de 2017, dos grupos parlamentarios solicitaron a la Mesa del Parlamento catalán la convocatoria de una sesión plenaria el 9 de octubre de 2017 para que compareciera el Presidente de la Generalidad de Cataluña, con el fin de evaluar los resultados del referéndum y sus efectos, de conformidad con el artículo 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

La Mesa, en su reunión de 4 de octubre de 2017, aceptó la petición (contra lo advertido por el informe del Letrado Mayor y por el Secretario General del Parlamento), convocando la sesión plenaria para el 9 de octubre. Esta decisión fue impugnada por tres grupos parlamentarios.

Rechazada la queja por la Mesa del Parlamento, dieciséis parlamentarios interpusieron un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Mediante el ATC 134/2017, el 5 de octubre, el Tribunal Constitucional declaró admisible el recurso y acordó la suspensión provisional de la sesión parlamentaria de 9 de octubre, a la espera de pronunciarse sobre el fondo de la cuestión.

El 10 de octubre de 2019, el Presidente de la Generalitat declaró ante el Pleno del Parlamento de Cataluña la independencia de Cataluña, en forma de república, invitando al Parlamento a suspender los efectos de la declaración.

Finalmente, el Tribunal Constitucional resolvió el recurso de amparo mediante la STC 46/2018, de 26 de abril, confirmando las pretensiones de los diputados demandantes, señalando que, a su vez, el procedimiento seguido por la Mesa del Parlamento para convocar la sesión plenaria omitía la suspensión provisional de la Ley 19/2017 así declarada por el propio Tribunal Constitucional, e impedía a los

parlamentarios demandantes ejercer legítimamente las funciones que le eran propias –*ius in officium*– de conformidad con el art. 23 CE, en conexión con el derecho constitucional de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.

Contra la decisión del Tribunal Constitucional de suspender el pleno, se presentó la correspondiente demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por entender violados los artículos 10 (libertad de expresión) y 11 (libertad de reunión y asociación) CEDH y el artículo 3 del Protocolo nº1 (derecho a unas elecciones libres), en la medida en que consideraban que se les había impedido expresar la voluntad de los electores que participaron en el referéndum del 1 de octubre de 2017. Asimismo, los demandantes alegaron que no tuvieron acceso a un tribunal para presentar sus quejas, sobre la base del artículo 6 (derecho a un juicio justo) CEDH.

II. COMENTARIO

1. El comentario de la presente decisión requiere un análisis previo en relación con determinados aspectos de carácter procesal. Así, antes de entrar en el análisis de fondo del recurso, el Tribunal dilucida dos cuestiones previas: cuál es el verdadero objeto del recurso y si quienes lo han interpuesto ostentan la condición de víctima.

2. En relación con la primera cuestión, el Tribunal constata que el asunto se refiere a la suspensión de la sesión plenaria del Parlamento de una comunidad autónoma; restricción impuesta por el Tribunal Constitucional español como medida cautelar hasta la resolución del recurso de amparo interpuesto por los demandantes.

Sobre la legitimidad de los demandantes y su condición jurídica, el análisis es más complejo. El Tribunal se enfrenta a la decisión de si los demandantes son considerados como “grupo de personas” o, debido a su condición de miembros del parlamento y algunos de ellos incluso de su Mesa, pueden ser considerados como “organización gubernamental”. Tras recordar que el significado de “organización gubernamental” no tiene que identificarse necesariamente con los órganos centrales de un Estado en aquellos cuya distribución territorial del poder sea descentralizada, que una “organización gubernamental” carece de legitimidad para la interposición de un recurso ante este

Tribunal y que, finalmente, tiene declarado que los conflictos políticos institucionales o nacionales no son objeto de examen por su parte, concluye que los derechos y libertades invocados por los demandantes son de titularidad individual y no corresponden al Parlamento de Cataluña, luego ostentan la legitimación como “grupo de individuos”.

3. Resueltas estas cuestiones procesales previas, el análisis de fondo corresponde a los derechos que los demandantes consideran violentados. A saber, los arts. 10 y 11 CEDH, el art. 3 del Protocolo nº 1 y, finalmente, el art. 6 CEDH, si bien este último es rechazado de plano por el Tribunal por ser manifiestamente infundada, luego será excluido de este comentario.

El Tribunal realiza un análisis conjunto de los arts. 10 y 11 CEDH. Como él mismo afirma, la libertad de reunión y la libertad de expresión están íntimamente relacionadas. A este respecto, el Tribunal considera que el artículo 10, relativo a la libertad de expresión, puede analizarse como una *lex generalis* en relación con el artículo 11, sobre la libertad de reunión, que sería, por tanto, la *lex specialis*, ambos derechos fundamentales esenciales en una sociedad democrática. En consecuencia, concluye que, en la medida en que los demandantes se quejan esencialmente de la suspensión plenaria del Parlamento de Cataluña, la demanda debe examinarse únicamente a la luz del artículo 11, siendo, por tanto, la libertad de reunión la que eventualmente se hubiese vulnerado.

Ahora bien, conviene llamar la atención sobre el significado y alcance de la libertad de reunión a la luz de la jurisprudencia del TEDH, en contraposición con las previsiones de la Constitución española de 1978. El TEDH recuerda que el derecho a la libertad de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y que, por lo tanto, no debe interpretarse de manera restrictiva. De hecho, en su jurisprudencia, se ha abstenido de delimitar el concepto de reunión, limitándose a aceptar que engloba reuniones privadas como en vía pública, estáticas o dinámicas por organizadores o participantes, siendo, en todo caso reuniones pacíficas. A su vez, al admitir que eventualmente se ha vulnerado el derecho de reunión de los parlamentarios recurrentes como consecuencia de la suspensión de celebración de una sesión plenaria, el TEDH ha ampliado la propia noción de reunión.

Por el contrario, si contraponemos la noción de reunión de nuestro texto constitucional (art. 21), de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión y de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, podemos colegir que “el derecho de reunión, según ha reiterado este Tribunal, es una manifestación colectiva de la libertad de expresión, ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones” (STC 284/2005) “si bien el derecho de reunión se tiene en principio frente a los poderes públicos” (STC 18/1981). En este sentido, parece que no se incluyen aquellas reuniones –sesiones- de las cámaras representativas puesto que, en los casos en que se obstaculice la celebración de las mismas, el derecho fundamental vulnerado sería el *ius in officium* recogido en el art. 23.2 CE. No obstante, como se acaba de ver, el Tribunal Constitucional también establece el nexo entre la libertad de expresión y la libertad de reunión.

En conclusión, el TEDH constata la injerencia en el derecho de reunión de los demandantes como consecuencia de la decisión del Tribunal Constitucional de suspender provisionalmente la sesión plenaria convocada para el 9 de octubre.

4. Una vez determinada la injerencia de la decisión del Tribunal Constitucional sobre la libertad de reunión, el siguiente nivel de análisis consiste en determinar si tal injerencia vulnera el art. 11 CEDH o, por el contrario, está prevista por la ley y se dirige a uno o más objetivos legítimos y necesarios en una sociedad democrática para alcanzarlos. Es decir, si puede aplicarse la excepción prevista en el propio Convenio.

a) *La injerencia debe estar “prevista por la ley”.*

“La previsión por la ley” debe producirse de conformidad con el derecho interno, pero también se incluye una exigencia sobre la calidad de la ley, con suficiente precisión, accesible y previsible, según la doctrina del TEDH. En nuestro caso, sería de aplicación el art. 56 LOTC que 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. Además, establece que, en

los casos de urgencia excepcional, la suspensión podrá pronunciarse en el momento de la adopción de la decisión sobre la admisibilidad del recurso, cabiendo, en todo caso, recurso sobre tal decisión. Por tanto, existe la previsión legal correspondiente.

Se justifica, en consecuencia, la previsibilidad de la injerencia al haberse convocado la sesión plenaria del Parlamento de conformidad con la Ley 19/2017, que previamente había sido suspendida por el Tribunal Constitucional con carácter provisional en el marco de un proceso de inconstitucionalidad dirigido contra la misma, por lo que quedó temporalmente inaplicable. Posteriormente, la citada Ley fue declarada inconstitucional y nula mediante la STC 114/2017, de 17 de octubre.

Todo ello sin olvidar que el propio TEDH considera la STC 259/2015, de 2 de diciembre como precedente en relación con la posición del Tribunal Constitucional sobre la creación de un Estado independiente en Cataluña, en cuanto ésta se pronuncia sobre la nulidad de las primeras medidas dirigidas a ese fin.

b) El objetivo debe ser legítimo.

En relación con este requisito, el Tribunal considera, desde el primer momento, que no existen razones para apartarse de las invocadas por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que el objetivo perseguido por la medida impugnada no era otro que garantizar la protección de los derechos y libertades de los diputados de la minoría del Parlamento de Cataluña frente a los abusos de la mayoría, permitiendo a los demandante de amparo ejercer su *ius in officium*. A su vez, añade que, de conformidad con el art. 11 CEDH, la suspensión perseguía varios objetivos legítimos: el mantenimiento de la seguridad pública, la protección del orden y la protección de los derechos y libertades de terceros (entre otras, *Herri Batasuna v. España*, nº 25803/04 y 25817/04, apartado 64, TEDH 2009). En consecuencia, el objetivo de la restricción es legítimo.

c) La restricción ha de ser necesaria en una sociedad democrática.

Ahora bien, a pesar del cumplimiento de los dos requisitos anteriormente previstos, las excepciones al derecho de reunión deben ser interpretadas de manera estricta, por lo que los Estados disponen

de un margen de apreciación limitado que, en todo caso, se asegura con un control europeo, sin sustituir a los tribunales nacionales competentes, pero revisando sus decisiones, a los efectos de determinar si la injerencia, a la luz del caso, se ajusta a los principios consagrados en el artículo 11, es decir, “proporcionada a la finalidad legítima perseguida” y si los motivos invocados por las autoridades nacionales son “pertinentes y suficientes”.

Así pues, partiendo del dictamen de la Comisión de Venecia en el que se establece la obligatoriedad del cumplimiento de las sentencias de los tribunales constitucionales, siendo los competentes para adoptar las medidas que consideren oportunas, el Tribunal constata que la autorización de la celebración del Pleno del Parlamento de Cataluña por parte de su Mesa suponía un incumplimiento manifiesto de las decisiones previamente adoptadas por el Tribunal Constitucional y que, en consecuencia, este hubo de buscar el cumplimiento de las mismas para preservar el orden constitucional.

A mayor abundamiento, el Tribunal se apoya en los razonamientos del Tribunal Constitucional (STC 114/2017, de 17 de octubre) en relación con la irregularidad en la tramitación de la Ley 19/2017, así como en la necesidad de, de una parte, evitar que se impida a los diputados de la minoría ejercer su *ius in officium* y, de otra y consecuente con lo anterior, de evitar que se consumara una violación indirecta del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23 CE), contraponiendo los derechos de la mayoría con la necesidad de preservar los de la minoría.

En fin, el Tribunal concluye que *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’*, desestimando, por tanto, la queja sobre la vulneración del art. 11 CEDH.

5. En cuanto a la queja relativa a la trasgresión del artículo 3 del Protocolo nº 1, que se refiere a las elecciones libres y a la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo, el Tribunal recuerda que “órgano legislativo” no se refiere sólo

al Parlamento nacional, sino que deberá interpretarse de acuerdo con la estructura constitucional del Estado, añadiendo que tal concepto debe ser matizado en relación con los procedimientos electorales en forma de referéndum. Así, para que se incluyan los mismos, deben realizarse “en condiciones que garanticen la libre elección del pueblo sobre la elección del órgano legislativo” (*Moohan y Gillon c. Reino Unido*, Decisión nº 22962/15 y 23345/15, § 42, de 13 de junio de 2017), sin que estas condiciones se cumpliesen en el presente caso.

Por consiguiente, la actuación del Tribunal Constitucional fue dirigida a la protección del orden constitucional mientras que el acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento de Cataluña implicaba un claro incumplimiento del mismo, intentado aplicar una Ley que había sido suspendida por el propio Tribunal Constitucional. En consecuencia, el TEDH concluye que esta queja es incompatible con lo dispuesto por el Convenio.

En definitiva, se inadmite la demanda.

III. CONCLUSIONES

La decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que se acaba de comentar tiene una incontestable trascendencia tanto desde el punto de vista político como jurídico. En lo que aquí interesa, procede destacar el planteamiento de conectar la libertad de reunión con la convocatoria regular de los órganos de las Cámaras parlamentarias para el ejercicio de sus funciones y no, como ocurre en nuestro ordenamiento jurídico, siempre conectado con el art. 23 CE.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que en el razonamiento del Tribunal pesa la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la resolución de los recursos de inconstitucionalidad y de amparo de aquellos actos, decisiones, disposiciones y leyes relativas al proceso soberanista de Cataluña. Consecuencia de lo anterior, el Tribunal destaca que los derechos de las minorías parlamentarias deben ser respetados y que el ejercicio de los derechos de la mayoría parlamentaria fue contrario a las resoluciones del Tribunal Constitucional, no teniendo, por tanto, cobertura a la luz de las disposiciones del Convenio Europeo de Derecho Humanos. Todo ello, sin perjuicio de la constatación de la irregularidad del referéndum convocado.

En conclusión, una Decisión importante para la clarificación de conceptos y derechos en el ámbito del Parlamento pero que indudablemente trasciende al mismo por la repercusión que tienen en el correcto funcionamiento del orden constitucional.