



PARLAMENT DE CATALUNYA

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CARME FORCADELL I LLUÍS, presidenta del Parlament de Catalunya; LLUÍS MARIA COROMINAS I DÍAZ, vicepresident primer; ANNA SIMÓ I CASTELLÓ, secretària primera; JOAN JOSEP NUET I PUJALS, secretari tercer, i RAMONA BARRUFET I SANTACANA, secretària quarta, actuant en qualitat de membres de la Mesa del Parlament de Catalunya, compareixem davant del Tribunal Constitucional i

DIEM

1. Que en data 20 de desembre de 2017 ens han notificat la resolució del Ple del Tribunal Constitucional de 13 de desembre de 2016, dictada en incident d'execució de sentència promogut pel Govern de l'Estat sobre la Resolució 306/XI del Parlament de Catalunya, de 6 d'octubre de 2016.
2. Que en la notificació se'ns requereix com a membres de la Mesa del Parlament perquè en el termini de 20 dies hàbils emetem informes als efectes de l'article 92.4 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional (LOTC) sobre si les actuacions parlamentàries que donaren lloc a l'aprovació de la Resolució 306/XI del Parlament de Catalunya, de 6 d'octubre de 2016, han contravingut la sentència del Tribunal Constitucional (STC) 259/2015, de 2 de desembre, la interlocutòria (ITC) 141/2016, de 19 de juliol, la provisió d'1 d'agost de 2016 i la ITC 170/2016, de 6 d'octubre.
3. Que, tot i que els informes corresponen a totes i cadascuna de les persones requerides, en resposta al requeriment formulat i a la notificació que se'ns va traslladar els sotasignats presentem en un sol escrit conjunt, ja que el motiu del requeriment és respecte a actuacions coincidents que hem fet com a membres de la Mesa del Parlament, el següent



PARLAMENT DE CATALUNYA

INFORME

- RESPOSTA AL REQUERIMENT
- Fonament Primer. NATURALESA DE L'ACTE, COMPLIMENT DE LEGALITAT I PROTECCIÓ DE DRETS FONAMENTALS
- Fonament segon. L'INCIDENT D'EXECUCIÓ. INADEQUACIÓ DE LA PETICIÓ DE L'ADVOCACIA DE L'ESTAT
- Fonament tercer. EL TEST D'ADMISSIÓ DE LA MESA DEL PARLAMENT
- Fonament quart. ANÀLISI DE LA STC 259/2015, DE LA ITC 141/2016, DE LA PROVIDÈNCIA D'1 D'AGOST DE 2016 I DE LA ITC 170/2016
- Fonament cinquè. SOBRE EL POSICIONAMENT DELS SERVEIS JURÍDICS DEL PARLAMENT
- Fonament sisè. SOBRE LA PETICIÓ DE RESPONSABILITATS PENALS

RESPOSTA AL REQUERIMENT

El Tribunal Constitucional ens requereix sobre si les actuacions parlamentàries prèvies que van donar lloc a l'aprovació de la Resolució 306/XI, de 6 d'octubre, han contravengut la sentència del Tribunal Constitucional i les interlocutòries citades abans; en aquest sentit, entenem que se'ns demana en tant que membres de la Mesa i, per tant, que la resposta rau en les actes de la Mesa d'aquesta legislatura, que posem a disposició del Tribunal.

- a) Per sintetitzar, no hi consta cap inadmissió d'iniciatives dels grups parlamentaris en què el fonament fos l'incompliment o una contravenció de la sentència del Tribunal Constitucional i de les interlocutòries citades.

L'única referència entre aquesta resolució i el Tribunal Constitucional són les peticions de reconsideració efectuades en data 5 d'octubre de 2016 —en concret les corresponents als números de registre 37724, 37735 i 37737—, en què els grups parlamentaris Socialista, Popular i de Ciutadans, respectivament, plantejaven la possible contravenció de la STC 259/2015, de la ITC 141/2016 i de la providència d'1 d'agost del mateix any. Cap d'elles plantejava la contravenció de la ITC 170/2016, perquè aquesta no era coneguda pels grups ni per la Mesa ni quan es va fer l'admissió de les resolucions a la Mesa del dia de 5 d'octubre ni quan es va resoldre la reconsideració per resolució motivada en la Mesa del dia següent, tal com acrediten les actes.



- b) La resposta al que ens requereix el Tribunal és clara i consta en les actes de la Mesa dels dies 5 i 6 d'octubre de 2016: **no s'ha contravingut ni la sentència ni la interlocutòria ni la providència en les actuacions parlamentàries que van dur a l'aprovació de la resolució esmentada.**
- c) Ens ratifiquem en l'admissió a tràmit de data 5 d'octubre i en totes les consideracions que es van fer en la resolució motivada de 6 d'octubre de 2016 que va desestimar les peticions de reconsideració que es van plantejar a la Mesa en el Ple sobre el Debat d'orientació política general.

Tot això complint estrictament les funcions, i aplicant els terminis i els procediments que preveu el Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) per a la Mesa del Parlament i per als grups parlamentaris: es tramiten unes iniciatives dels grups parlamentaris en el marc del debat d'orientació política del Govern; s'admeten a tràmit si compleixen el Reglament; els grups parlamentaris que posen en dubte el compliment de la legalitat en poden demanar la reconsideració i la Mesa resol finalment de manera motivada aquestes peticions.

Si els grups parlamentaris que n'han demanat la reconsideració consideren que s'ha contravingut algun precepte constitucional, tenen la figura del recurs d'empara en aquest Tribunal com a darrer recurs per fer el control de constitucionalitat.

Tot això, en exercici de les funcions pròpies del Parlament de Catalunya per a garantir els drets fonamentals dels representants legítims de la ciutadania.

Tot i que aquest informe podria acabar aquí, ampliem les consideracions inicials amb els fonaments següents donada l'argumentació del Govern de l'Estat espanyol a través de dos organismes de dependència orgànica de l'Executiu polític espanyol, l'advocacia de l'Estat i la Fiscalia, en què es vol vehicular una discrepància política utilitzant el Tribunal Constitucional per a unes funcions que, al nostre parer, no li pertocuen.

Fonament primer. NATURALESA DE L'ACTE, COMPLIMENT DE LEGALITAT I PROTECCIÓ DE DRETS FONAMENTALS



PARLAMENT DE CATALUNYA

a) Naturalesa de l'acte i compliment de la legalitat

La resolució que és objecte de l'incident d'execució promogut pel Govern de l'Estat espanyol a través de l'advocacia de l'Estat forma part d'un acte de naturalesa parlamentària, el debat sobre l'orientació política general del Govern.

El debat de política general és una eina bàsica del parlamentarisme i un instrument per a vehicular els drets fonamentals de la llibertat d'expressió i del dret de participació previstos en els articles 20 i 23 de la Constitució Espanyola (CE) i garantits pel Conveni Europeu dels Drets Humans (CEDH). És un debat que té prevista una substanciació preceptiva i específica, que es du a terme d'una manera obligada a l'inici del període de sessions de setembre. Alhora, permet al Govern exposar al Parlament la seva orientació política, sotmetre-la al debat del pluralisme que representen tots els grups parlamentaris com a electes representants de la ciutadania i que, finalment, se sotmet a participació i control polític de la pròpia Cambra per mitjà de propostes de resolució.

Aquest debat d'orientació política general s'ha d'entendre jurídicament com un tot des de la intervenció del president i del Govern fins a les propostes de resolució dels grups parlamentaris. La resolució aprovada finalment, doncs, no prové de cap acte anterior del propi Parlament ni hi té cap vinculació.

Ens interessa fer notar al Tribunal que la resolució que deriva del debat de política general és un acte de naturalesa parlamentària que no té cap vinculació amb actes anteriors, que és nou a l'inici de cada període de sessions de setembre i que expressa els valors democràtics més arrelats de participació, de llibertat d'expressió, de representació i de pluralitat política sense cap altra limitació que els que marca el propi Reglament del Parlament quant a les formalitats que es preveuen en els articles 151 i 152:

Article 151.1: "A l'inici del període de sessions de setembre, el Ple, en una convocatòria específica té un debat sobre l'orientació política general del Govern."

Article 152.1: "Una vegada finit el debat, la Mesa del Parlament fixa un termini, que no pot ésser superior a vint-i-quatre hores, en el qual els grups parlamentaris poden presentar propostes de resolució. La Mesa admet les que són congruents amb la matèria que ha estat objecte del debat (...)"



PARLAMENT DE CATALUNYA

De la lectura d'aquests articles es conclou que **la legalitat es va complir en tot moment en la tramitació parlamentària** de les propostes de resolució ja que **l'únic requisit que imposa el Reglament és la congruència de les propostes amb el debat.**

Aquest acte de naturalesa parlamentària és l'expressió d'una voluntat i d'una declaració polítiques tant del Govern de la Generalitat com dels grups parlamentaris en el lloc on s'han de produir, al Parlament de Catalunya. **L'admissió a tràmit de les propostes de resolució del debat de política general pot ser objecte de control jurídic per part dels grups parlamentaris d'acord amb el RPC, com així va ser a través de les tres peticions de reconsideració dels grups parlamentaris esmentats i de constitucionalitat per part del TC. I també de control polític posterior, en ser aquestes resolucions actes declaratius que no tenen transcendència jurídica, ja que calen altres actes del propi poder legislatiu o del poder executiu per a tenir eficàcia obligacional i efectes vinculants.**

Per reblar aquesta consideració, s'ha de fer notar al Tribunal que la regulació d'aquest apartat (tercer) "Els debats generals sobre l'acció política i de Govern" es troba dintre del capítol III del Títol IV del RPC, capítol que s'anomena "**L'impuls i el control de l'acció política i de Govern**". Per tant, **aquest debat queda fora de l'àmbit legislatiu**, àmbit que sí que té efectes vinculants i que es regula en un altre capítol del Títol IV del RPC, el capítol II "El procediment legislatiu".

La resolució forma part d'aquesta funció d'impuls i de control al Govern i és un conjunt de pronunciaments polítics que, per a tenir efectes, ha de concretar l'Executiu o el Parlament en iniciatives jurídiques que, si es produeixen, constituïran actes jurídics nous, també sotmesos al control reglamentari, de legalitat i de compliment de sentències i interlocutòries del TC.

La prova fefaent de la pluralitat política que representen tots els grups parlamentaris com a electes representants de la ciutadania a què fem referència a l'inici d'aquest apartat, i de no limitació per part de la Mesa de plantejaments en l'opinió i l'orientació polítiques, es va veure en el propi Ple que va aprovar la resolució que ara és objecte d'aquest incident d'execució. Així, tal com es recull en la resolució motivada que desestima les reconsideracions plantejades pels grups parlamentaris de Ciutadans, Socialista i Popular, que posem a disposició del Tribunal, tots tres grups van fer les seves propostes de resolució, amb continguts que reflecteixen la situació política actual a Catalunya des dels legítims plantejaments polítics, amb referències al debat al voltant del procés constituent o del referèndum, i cap d'elles no va ser inadmesa per manca de congruència amb el debat ni



PARLAMENT DE CATALUNYA

per cap altre motiu. D'igual manera, els grups parlamentaris de Catalunya Sí Que es Pot, Junts pel Sí i de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent també en van presentar i la resolució finalment aprovada inclou 61 de les propostes que es van presentar. **Admetre'n unes i no les altres pel contingut polític, en un debat que ha de ser això, d'orientació política, seria suprimir la democràcia utilitzant les eines de què s'ha dotat el Govern de l'Estat.**

Tal com es raonarà més endavant, en cap cas la Mesa en un debat d'orientació política general, amb aquesta naturalesa parlamentària i protecció com a expressió de l'exercici de drets fonamentals, en compliment d'una Sentència judicial, pot acceptar limitar alguns continguts i d'altres no. De fet, aquesta limitació de les funcions de la Mesa permet garantir els drets de tots els grups parlamentaris, també dels qui van plantejar les reconsideracions en cas que els seus plantejaments polítics també fossin qüestionats i no per això se sotmetrien a la subjectivitat de la Mesa. Aquesta funció de control de constitucionalitat en funció de la matèria està reservada només al TC.

La jurisprudència, la doctrina, el dret comparat i la protecció dels drets de participació i de llibertat d'expressió han portat a interpretar, amb ben poques excepcions, que en un Parlament es poden defensar de manera declarativa qualssevol idea, posició política o ideologia, encara que els plantejaments ultrapassin el marc jurídic vigent. És per això que **fora d'una prohibició expressa, que no és el cas que ens ocupa ja que com s'ha dit és un acte parlamentari nou i diferent dels anteriors, no es pot fer una analogia amb una vis expansiva**, encara que els plantejaments fossin similars a d'altres casos (que tampoc és així en aquest incident d'execució). **S'ha de preservar la base que inspira el parlamentarisme, la llibertat d'expressió i la separació de poders.**

Com ja hem remarcat anteriorment, **el debat sobre l'orientació política general s'ha d'entendre com un tot**: no es pot separar el plantejament del Govern de les propostes de resolució dels grups parlamentaris i de la resolució aprovada finalment. **Per tant, no es pot fer una censura prèvia i preventiva de les idees invocant una pretesa desobediència de sentències i interlocutòries de casos anteriors. El debat de les idees no pot tenir límits.** No admetre una proposta de resolució en aquest cas equivaldria a no permetre tampoc la intervenció del president i la resposta dels diferents grups parlamentaris.

Finalment, com que aquest debat és **un acte de naturalesa política**, on s'expressen o debaten opinions de la Cambra que no tenen la força d'obligar pròpia de les lleis, ni el poder de vincular jurídicament els ciutadans i els poders públics, d'originar relacions jurídiques o de crear drets o d'imposar deures exigibles, les resolucions parlamentàries com les del



PARLAMENT DE CATALUNYA

debat de política general són molt diferents per naturalesa i efectes de les de naturalesa administrativa, ja que aquestes poden tenir efectes jurídics vinculants, la qual cosa és rellevant en cas d'incompliment de les resolucions judicials que les afecten. **En el cas que ens ocupa, l'advocacia de l'Estat tracta actes de naturalesa política com si fossin de naturalesa administrativa i la conseqüència és que demana que la Mesa exerceixi censura sobre determinades idees o plantejaments polítics amb el pretext d'un hipotètic incompliment de resolucions del TC.**

b) La protecció dels drets fonamentals

És per això especialment important assenyalar la **relació entre llibertat d'expressió, dret de participació i inviolabilitat** i la protecció que reben en el nostre sistema jurídic.

Cal recordar el contingut de l'article 57.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) i de l'article 21 del RPC quan estableix que els membres del Parlament són inviolables pels vots i les opinions que emetin en l'exercici del càrrec.

Els membres de la Mesa en exercir les funcions pròpies de la nostra responsabilitat estem davant d'actes de naturalesa parlamentària. L'efecte de la inviolabilitat és la d'excloure en exercici de les funcions parlamentàries qualsevol responsabilitat, especialment la penal. La jurisprudència ha estat clara respecte d'aquesta prerrogativa (STC 243/1988, 51/1985 i 30/1997, entre d'altres) i només n'exclou els actes aliens a la funció política del Parlament, que no és el cas.

La inviolabilitat parlamentària està estretament lligada a la llibertat d'expressió i al dret de participació dels electes. Com s'ha dit a bastament en aquest informe, no permetre algunes de les opinions al debat de política general utilitzant la Mesa com a òrgan de censura prèvia, incideix en la llibertat d'opinió política i en aquest àmbit no hi caben restriccions. En aquest sentit, el propi TC assenyala en la seva Sentència 136/1999 que els drets dels articles 20 (llibertat d'expressió) i 23 (dret de participació dels representants polítics) de la CE contribueixen a l'uníson als processos de configuració i d'exteriorització del poder polític democràtic, raó per la qual cal garantir la màxima llibertat i els millors mitjans per tal que els representants i els grups parlamentaris puguin fer arribar als electors qualsevol mena d'opinió. Com es pot fer arribar a l'electorat la pluralitat d'opinions en un debat d'orientació política general si la Mesa en prohibeix algunes?



PARLAMENT DE CATALUNYA

No només el TC sinó també el TEDH han declarat que la llibertat d'expressió val tant per la difusió d'idees i opinions "favorables" com també "(...) per aquelles que són contràries, xoquen o inquieten l'Estat o una part qualsevol de la població (...)" (STC 235/2007 i STEDH de 24 de febrer de 1997). Aquesta literalitat no podria ser més escaient en el cas que ens ocupa.

En el mateix sentit, la STC 177/2015 recull la doctrina establerta pel mateix TC i pel TEDH sobre el significat especial de l'opinió política protegida a l'article 20 de la CE i al 10 del Conveni Europeu dels Drets Humans (CEDH) que "és especialment emparable quan l'exerceix un representant polític":

"La llibertat d'expressió presenta uns marges especialment valuosos quan l'exerceix una persona escollida pel poble." (per totes, STEDH de 15 de març de 2011).

La STEDH de 27 de febrer de 2001 (Jerusalem contra Àustria) declara:

"(...) en una democràcia el Parlament o qualsevol cos similar són els fòrums essencials del debat polític. Hi ha d'haver raons molt poderoses per a la ingerència en la llibertat d'expressió que s'hi exercita (...)"

Tal com s'ha apuntat anteriorment, la llibertat d'expressió i la inviolabilitat parlamentària estan íntimament relacionades i així ho recull l'article 10.2 del CEDH i ho empara la STEDH de 16 de setembre de 2014 (Szél i altres contra Hongria) **establint que tots dos drets contribueixen a protegir la llibertat d'expressió en seu parlamentària, a mantenir la separació dels poders legislatiu i judicial**, i a garantir la democràcia política efectiva, que és una de les pedres angulars del sistema de la Convenció Europea, especialment quan tendeixen a protegir l'autonomia parlamentària (apartat 42 de la STEDH).

En resum, la doctrina del TEDH sobre la prerrogativa de la inviolabilitat com a garantia de la irresponsabilitat jurídica, hi afegeix la protecció que deriva de la llibertat d'expressió en estreta relació amb un altre dret fonamental, el de participació política. **Aquesta interrelació entre la llibertat, els representants polítics i la inviolabilitat és motiu d'especial protecció per part de l'esmentat Tribunal.**

Fonament segon. L'INCIDENT D'EXECUCIÓ. INADEQUACIÓ DE LA PETICIÓ DE L'ADVOCACIA DE L'ESTAT

