

#### 4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

##### 4.87.30. Altres procediments davant el Tribunal Constitucional

**Procediment relatiu a la Impugnació de disposicions autonòmiques 5813/2018, promoguda pel Govern de l'Estat, contra les lletres c i d de l'apartat 15 de l'epígraf II, titulat «Institucions i administracions», de la Resolució 92/XII del Parlament de Catalunya, sobre la prioritització de l'agenda social i la recuperació de la convivència**

385-00003/12

#### ALLEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENT

##### Al Tribunal Constitucional

El letrado del Parlamento de Cataluña suscrito, en representación y defensa del Parlamento de Cataluña y en cumplimiento del acuerdo de la Mesa de la Cámara de fecha 11 de diciembre de 2018, según se acredita mediante la certificación que se acompaña al presente escrito, comparece ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda,

##### Dice

1. Que en fecha 5 de diciembre de 2018, al Parlamento de Cataluña le ha sido notificada la providencia dictada por el Tribunal Constitucional de fecha 28 de noviembre de 2018, por la que se admite a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) promovida por el Gobierno del Estado, en relación con las letras c y d del apartado 15 del epígrafe II, intitulado «Instituciones y administraciones», de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, sobre la priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia.
2. Que mediante acuerdo de la Mesa de fecha 11 de diciembre de 2018, el Parlamento de Cataluña decidió personarse en las presentes actuaciones y formular las correspondientes alegaciones.
3. Que, por el presente escrito, y evacuando el trámite conferido por el apartado dos de la providencia a que se ha hecho referencia, pasa a formular las siguientes:

##### Alegaciones

###### I. Inadmisibilidad de la impugnación. Especial referencia a la naturaleza de las resoluciones objeto de impugnación por el procedimiento del título V LOTC

La impugnación de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña se fundamenta en el artículo 161.2 de la Constitución (CE), que atribuye al Gobierno del Estado la facultad de impugnar ante el Tribunal Constitucional (TC) las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, modalidad impugnatoria desarrollada en cuanto a su procedimiento por el título V de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (LOTC) (arts. 76 y 77), que remite su sustanciación al procedimiento previsto para los conflictos positivos de competencia.

El contenido y los motivos que pueden justificar la utilización de este procedimiento impugnatorio han quedado perfilados en la jurisprudencia constitucional, que los ha diferenciado del resto de procedimientos constitucionales previstos en la Constitución y en la LOTC. Ello es relevante por cuanto, si bien el artículo 77 LOTC hace una mención amplia al objeto y los motivos de la impugnación («sea cual fuere el motivo en que se base [la impugnación]»), en su tarea de delimitación en relación al recurso de inconstitucionalidad y al conflicto positivo de competencia, este Tribunal ha dispuesto, en relación al primero de ellos, que no puede utilizarse

para recurrir disposiciones normativas con fuerza de ley, pues este es el objeto específico del recurso de inconstitucionalidad; y en relación al segundo, el alto Tribunal ha señalado que el proceso impugnatorio del título V LOTC sólo cabe, a pesar de la indefinición del artículo 77 LOTC, cuando se trate de vulneraciones constitucionales que lo sean por razones no competenciales.

En efecto, esta doctrina quedó establecida especialmente en la STC 64/1990, y posteriormente en el ATC 135/2004, resoluciones según las cuales los artículos 76 y 77 LOTC regulan un procedimiento que, aunque coincida en su procedimiento con el conflicto positivo de competencia, encuentra su sustantividad en el supuesto en que se imputa un vicio de inconstitucionalidad a una disposición sin fuerza de ley o a una resolución de alguno de los órganos de las Comunidades Autónomas (CCAA) que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de competencias, no puede ser eficazmente denunciado por vía del recurso de inconstitucionalidad debido a su rango inferior a ley. Asimismo, la citada doctrina constitucional ha señalado que tampoco sería coherente con el conflicto de competencias si su razón de ser no se fundamenta en una controversia que oponga al Estado y a las CCAA en relación con la titularidad de las competencias, según el reparto competencial realizado por la Constitución y los estatutos de autonomía.

Así las cosas, debemos significar ante todo que en el presente caso nos hallamos ante una impugnación cuyo objeto es una Resolución parlamentaria, que se impugna alegando una posible vulneración de los artículos 1, 2.4 y 4.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC). De entrada, ello podría quedar subsumido no solo en el ámbito material de los actos impugnables por la vía del título V de la LOTC, que incluye, como se ha dicho, las resoluciones adoptadas por los órganos autonómicos, sino también en la esfera regulatoria del artículo 76 LOTC, que hace referencia a «cualquier» órgano. Por otra parte, los preceptos constitucionales que se alegan como infringidos no son de naturaleza competencial.

Ahora bien, y ello es relevante, para que pueda prosperar la vía impugnatoria del título V LOTC las resoluciones impugnadas deben tener, por razón de su naturaleza y contenido, la capacidad necesaria para producir una real y efectiva infracción del orden constitucional. La lógica impugnatoria exige, por consiguiente, que las disposiciones o resoluciones tengan efectos normativos o efectos jurídicos derivados de su naturaleza, ya que sin ellos no puede existir, técnicamente hablando, una contravención, infracción o vicio de inconstitucionalidad que dé contenido y sentido a la impugnación. Y, tratándose de una resolución, no deja de ser destacable la diferencia existente, en cuanto a su capacidad de generar efectos jurídicos, entre las resoluciones de naturaleza administrativa y las que, como la impugnada, son de origen parlamentario.

En este sentido hay que recordar que «la eventual inconstitucionalidad de los actos parlamentarios sólo es relevante cuando concluyen con una resolución, disposición o acto que se integra en el ordenamiento» (ATC 135/2004, de 20 de abril) y que tenga, «si quiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos» (STC 259/2015). En este mismo sentido, los análisis doctrinales sobre el artículo 161.2 CE y el título V LOTC se han referido a su aplicación en el ámbito de las resoluciones administrativas, por lo que su utilización en el caso de resoluciones procedentes del ámbito parlamentario no deja de ser un supuesto extraordinario atendiendo a la praxis aplicativa de este procedimiento, poniéndose ello de relieve si se observa el escaso número de impugnaciones cuyo objeto ha sido una resolución parlamentaria.

Ello se debe, claro está, a la naturaleza de este tipo de resoluciones, exentas de efectos jurídicos, salvo como se ha dicho en el caso de excepciones muy concretas, especialmente si se trata de resoluciones que se adoptan en ejercicio de la función de impulso de la acción política y de gobierno y, como es el caso, el de resoluciones meramente declarativas.

En suma, una resolución administrativa es capaz, por razón de su naturaleza y apoyada en el principio de autotutela, de producir efectos jurídicos mediante el ejercicio de una potestad administrativa, además de establecer una relación jurídica que genera derechos y obligaciones. Por el contrario, una resolución parlamentaria como la impugnada se mueve, como tendremos ocasión de examinar más adelante y con detalle, en la esfera de las relaciones políticas entre el Parlamento y el Gobierno o directamente con el pueblo de Cataluña, sin que de su contenido se desprendan consecuencias jurídicas reales y efectivas entre las instituciones afectadas, y mucho menos sobre los ciudadanos o sobre el ordenamiento jurídico establecido.

## **II. El contenido y la naturaleza de la Resolución parlamentaria como acto de impulso parlamentario exento de jurisdicción**

El Pleno del Parlamento de Cataluña, en la sesión celebrada el 11 de octubre de 2018, adoptó la Resolución 92/XII, sobre la priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia. El segundo apartado, bajo la rúbrica «Instituciones y Administraciones», contiene un subapartado, señalado con el número 15, que contiene los apartados *c* y *d* objeto de impugnación que contienen la siguiente declaración:

«El Parlamento de Cataluña, en defensa de las instituciones catalanas y las libertades fundamentales:

[...]

»c) Rechaza y condena el posicionamiento del Rey Felipe VI, su intervención en el conflicto catalán y su justificación de la violencia por los cuerpos policiales el 1 de octubre de 2017.

»d) Reafirma el compromiso con los valores republicanos y apuesta por la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía.»

Esta Resolución fue aprobada por el Parlamento de Cataluña, órgano que, de acuerdo con el artículo 55 EAC, «representa al pueblo de Cataluña [...] [y] ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos de la Generalitat y controla e impulsa la acción política y de gobierno. Es la sede donde se expresa preferentemente el pluralismo y se hace público el debate político.»

En concreto, fue adoptada en el marco de un debate específico de los que previene el Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC). Así, debemos recordar que el artículo 156 RPC regula la Iniciativa para celebrar este tipo de debates, distintos del debate que se sustancia al inicio del período de sesiones de septiembre, en una convocatoria específica, sobre la orientación política general del Gobierno (art. 154 y 155 RPC):

«1. Los debates generales sobre la acción política y de gobierno también pueden celebrarse a solicitud del presidente de la Generalidad o si lo decide la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados.

»2. El presidente del Parlamento convoca necesariamente la sesión correspondiente si una cuarta parte de los diputados o un conjunto de grupos parlamentarios que representa, como mínimo, una quinta parte del total solicita un debate sobre la acción política y de gobierno. Esta solicitud puede formularse una vez en cada período de sesiones.

[...]

Como se ha dicho, el procedimiento para el debate y para la presentación y la votación de resoluciones es el establecido por los artículos 154 y 155. En concreto, el artículo 155 RPC determina que:

«1. Finalizado el debate, la Mesa del Parlamento fija un plazo, que no puede ser superior a las veinticuatro horas, en el cual los grupos parlamentarios pueden presentar propuestas de resolución. La Mesa admite las que son congruentes con la materia que ha sido objeto del debate y que no significan moción de censura al Gobier-

no, y comunica a los grupos parlamentarios las que han sido admitidas a trámite. Durante un nuevo plazo fijado por la Mesa, que no puede ser superior a veinticuatro horas, los grupos pueden estudiar las propuestas presentadas y presentar propuestas transaccionales que impliquen la retirada en todo o en parte de sus propuestas [...]

A este respecto, aunque es bien sabido, debemos tener presente que, bajo la denominación «propuestas de resolución», se incardinan los actos parlamentarios no legislativos que, en la práctica parlamentaria, se conocen con distintas denominaciones como *mociones*, *resoluciones*, *proposiciones no de ley* o *recomendaciones*.

Precisamente, en el Reglamento parlamentario catalán el artículo 167 dispone que:

«1. Las propuestas de resolución del Parlamento para impulsar la acción política y de gobierno pueden dirigirse al Gobierno de la Generalidad o a los ciudadanos [...]»

Según el Tribunal Constitucional, la facultad de presentar este tipo de iniciativas a fin de suscitar el debate en el Parlamento sobre una cuestión determinada pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria e integra el *ius in officium* del parlamentario (art. 23.2 CE), por tratarse de un mecanismo de promoción del debate y toma de posición de la Cámara que puede traducirse en la posibilidad de adoptar mandatos, o incluso meras declaraciones, en ambos casos carentes de efectos jurídicos vinculantes, dirigidos «a sujetos u órganos que no forman parte de la Cámara que los adopta [el Gobierno de la Generalidad o la ciudadanía], y, a través de aquella posibilidad o facultad de propuesta, participar en la función de dirección e impulso político y en el control de la acción de Gobierno» (STC 40/2003, de 27 de febrero, con cita, entre otras, de las STC 205/1990, de 13 de diciembre; 41/1995, de 10 de enero; ATC 155/1993, de 24 de mayo).

Se trata de «meros actos de propuesta, a través de los que un grupo parlamentario insta a la Cámara para que haga suya una determinada iniciativa [...] con el designio final, propio, aunque no único, de todos los actos parlamentarios de dirección e impulso político y de control de la acción de Gobierno, de dar ocasión al Parlamento de ejercer sus atribuciones propias» (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7). Y la iniciativa parlamentaria, de ser asumida por la Cámara, «agota sus efectos en la adopción de las instrucciones, directrices o mandatos propuestos y en la respuesta o resultado en su caso obtenidos, sin perjuicio de la posibilidad de que éstos puedan instrumentalizarse para llevar a cabo un juicio o valoración sobre una concreta actividad o decisión política utilizando otros instrumentos de dirección o impulso político o de control de la acción de Gobierno» (STC 40/2003).

En conclusión, la resolución impugnada constituye un acto parlamentario sin carácter normativo, cuya eficacia jurídica se reduce, por tratarse de una declaración dirigida a los ciudadanos, a un mero vehículo de expresión de una aspiración de la institución parlamentaria. Por ello mismo no forma parte siquiera del derecho y no tiene potencialidad alguna de provocar una infracción constitucional por carecer del elemento de juridicidad necesario.

### **III. Análisis del contenido material de los apartados de la Resolución impugnada: de los mismos no se siguen efectos jurídicos y se hallan emparados por la libertad de expresión**

Pese a todo lo dicho hasta ahora, debe admitirse que la caracterización de los actos de impulso político realizada tradicionalmente por la doctrina constitucional ha venido a ser modulada en las recientes STC 42/2014 y 259/2015, donde se reconoce que, en determinados supuestos, los actos parlamentarios no legislativos tienen una eficacia que va más allá de la mera expresión de un juicio, deseo o aspiración, siendo susceptibles de producir efectos jurídicos. Con todo, como tendremos ocasión de analizar, es únicamente esa capacidad de producir tales efectos la que determina la

idoneidad de un acto parlamentario no legislativo para ser objeto de impugnación a través del procedimiento previsto en el artículo 161.2 CE.

En efecto, la citada doctrina constitucional, iniciada con la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña (Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013), reconoce la posibilidad de que las relaciones parlamentarias de impulso político puedan producir efectos jurídicos, aunque estos no sean vinculantes. Esta doctrina, como ya hemos manifestado en otras ocasiones, debería ser revisada en beneficio del reconocimiento de la plena capacidad que debe reconocerse al Parlamento de Cataluña, y a cualquier instancia democrática representativa, de expresar el pluralismo político de la sociedad y la voluntad mayoritaria que representa. Además, se trata de una doctrina *ad hoc*, que no puede expandirse a todos los supuestos, y que, desde luego, no resulta coherente con el sistema de responsabilidad y de control que el derecho parlamentario establece respecto de las resoluciones y mociones parlamentarias, fundado en un control político según lo previsto en los reglamentos de las cámaras. De acuerdo con este sistema, el incumplimiento de estos actos nunca es demandable jurídicamente, razón por la cual su control sólo puede verificarse a través de los mecanismos propios de la relación de confianza política entre el Parlamento y el Gobierno.

A nuestro parecer, la reconsideración de la doctrina contenida en las citadas sentencias resulta indispensable para preservar el equilibrio entre las instituciones, de manera que se garantice al Parlamento el poder ejercer las funciones que le atribuye el marco constitucional y estatutario, sin que el Tribunal Constitucional pueda interferir en las mismas cuando ese ejercicio carezca del requisito necesario de juridicidad que lo legitime, ya que, de no ser así, se estaría admitiendo la existencia de un control sobre el ejercicio mismo de la libre función parlamentaria de impulso político, con el resultado inevitable y constitucionalmente censurable de extender la jurisdicción del Tribunal Constitucional a un ámbito que, de acuerdo con el principio democrático y el derecho a promover y defender proyectos políticos en sede parlamentaria, debe quedarle vetado.

El Parlamento de Cataluña, una vez más, se ve en la obligación de insistir en este aspecto crucial y a apelar al necesario *self-restraint* de este Tribunal para evitar extralimitarse e invadir la esfera propia de la actuación de una cámara legislativa. Está en juego aquí una de las cuestiones capitales que se plantean en el Estado constitucional contemporáneo, cual es la relación entre la justicia constitucional y la representación popular, ya que a nadie escapa que una progresiva ampliación del control judicial sobre el poder político entraña el riesgo de suplantar el poder de los representantes del pueblo por el gobierno de los jueces. Riesgo que pone en evidencia la distinta legitimación de ambos poderes y que debe evitar siempre el solapamiento del Tribunal Constitucional sobre el Parlamento cuando se trata de actos políticos, puesto que este último goza de una legitimidad democrática que no es equiparable a la del Tribunal Constitucional.

Todo lo manifestado debería conducir de por sí a la inadmisión de la impugnación por falta de objeto idóneo de un juicio de inconstitucionalidad, ya que los fundamentos del sistema constitucional y parlamentario obligan a distinguir el significado y alcance de la Resolución 92/XII, en tanto que acto de impulso político, de las iniciativas parlamentarias o administrativas que, por su naturaleza, tengan capacidad para producir los efectos jurídicos necesarios para justificar, en su caso, la intervención del Tribunal Constitucional.

No obstante, los argumentos expuestos pueden quedar reforzados con un mero examen material de los apartados objeto de impugnación, donde es patente que de ellos no se sigue ningún tipo de efecto jurídico.

A. En efecto, el apartado II.15.c de la Resolución 92/XII, establece que «el Parlamento de Cataluña, en defensa de las instituciones catalanas y las libertades fundamentales, *rechaza y condena el posicionamiento del Rey Felipe VI, su intervención*

*en el conflicto catalán y su justificación de la violencia ejercida por los cuerpos policiales el 1 de octubre de 2017».*

Entiende el Abogado del Estado que de esta declaración se deriva una reprobación a la actuación del Jefe del Estado, al tiempo que una imputación de responsabilidad, en relación con los sucesos acaecidos en Cataluña a raíz de la celebración del referéndum del 1 de octubre de 2017. Añade que el cuestionamiento de la actuación del Rey no se encuentra entre las funciones propias de una Cámara autonómica, al encontrarse el Jefe del Estado al margen del sistema institucional de las comunidades autónomas, de donde deduce que la declaración precitada produce efectos jurídicos.

Por el contrario, no debería haber a nuestro parecer ningún obstáculo –si no es que se trata de manejar razones de oportunidad o conveniencia política de signo extrajurídico– para que una Cámara autonómica –y la variada praxis parlamentaria así lo pone de relieve– utilice las resoluciones, mociones o cualquier otro tipo de instrumentos de impulso político para formular declaraciones en que se incluyan valoraciones o juicios sobre la actuación de sujetos, instituciones o entidades, estatales o extranjeras.

En relación con ello, procede recordar la doctrina recogida en la STC 78/2006, de 13 de marzo, con arreglo a la cual:

«Desde una perspectiva general, es claro que la determinación de lo que presente interés para la Comunidad Autónoma [...] es una decisión que compete adoptar a sus órganos de autogobierno y, de forma destacada, a su Parlamento».

Además, es difícil sostener que el presente caso sea constitutivo de una manifestación desvinculada totalmente de los intereses de la Comunidad Autónoma, pues la Jefatura del Estado –y por ende la institución de la Corona– no resulta ajena al ámbito de las funciones del Parlamento de Cataluña en tanto que el Rey, como Jefe del Estado, es el que

«[...] arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes» (art. 56. 1 CE).

Es por ello que, en ausencia de límites materiales expresos y de acuerdo con las previsiones del Reglamento del Parlamento de Cataluña, la Mesa cualificó la iniciativa enjuiciada y la admitió a trámite de manera unánime y sin reparos de forma liminar.

Se acompaña como documento señalado de número 1 certificación del Acta de la sesión de la Mesa del Parlamento número 52, en fecha 10 de octubre de 2018.

Ciertamente, se trata de un juicio de valor que conecta con una intervención o alocución del Jefe del Estado en el marco de sus funciones de moderación y arbitraje, acorde con la forma constitucional de Estado (art. 56.1 CE) y de acuerdo (convencionalmente) con las directrices políticas emanadas del Ejecutivo. Es esa intervención, encaminada a preservar la unidad del Estado y a la defensa de la Constitución («su intervención en el conflicto catalán y su justificación de la violencia ejercida por los cuerpos policiales el 1 de octubre de 2017»), la que la Cámara juzgó inconveniente («rechaza y condena»).

Como ha declarado el Tribunal Constitucional, «el simple enunciado de una proposición contraria a la Constitución no constituye objeto de enjuiciamiento por este Tribunal» (ATC 135/2004). El propio Consejo de Estado, en su dictamen 892/2018, de 25 de octubre, ha observado que no toda manifestación por parte de un Parlamento que incorpore una valoración negativa de la actuación de un determinado órgano tiene mayor alcance que el de un juicio de valor:

«Ésta es, sin duda, una figura que permite formular juicios de valor negativos de la gestión de determinados órganos, pero su existencia no excluye la posibilidad de

manifestar discrepancias con dicha gestión por vías distintas y ajenas a la función de control parlamentario entendida en sentido estricto.»

Por otra parte, una mera interpretación gramatical debe conducirnos a concluir que no nos hallamos ante una moción de reprobación, ni siquiera de control, porque por los motivos expuestos no puede serlo: se trata de una resolución, adoptada en el seno de un debate de impulso de la acción política y de gobierno, que, como ya hemos indicado, constituye un vehículo que sirve al objetivo de que la Cámara manifieste la opinión o valoración que le merece una actuación del Jefe del Estado, en concreto, su intervención institucional del pasado 3 de octubre de 2017, tras los sucesos acaecidos en Cataluña el día 1 de octubre anterior.

En este contexto, huelga decir que la Constitución no prohíbe ni establece límites al debate político, especialmente a aquel que se produce en sede parlamentaria, aun cuando –aunque no es este el caso– se dé una discordancia entre el proyecto o idea que se debate y el contenido de la Constitución. Como ha declarado reiteradamente este Tribunal, la Constitución ampara el derecho de promover y defender cualquier proyecto político, incluso los que no coincidan o encajen con los postulados constitucionales vigentes, porque ese derecho tiene su fundamento en el principio democrático y es libre en su contenido y alcance si se formula pacíficamente, con respeto a los derechos fundamentales y por medios políticos. Tal y como ha reconocido repetidamente el alto Tribunal, el ordenamiento constitucional no responde a un modelo de «democracia militante» que imponga a las instituciones públicas representativas un deber de adhesión positiva a dicho ordenamiento, de manera que la sola pretensión o posibilidad de afectarlo convierta en antijurídica la expresión de una voluntad política discrepante o incompatible.

En palabras del Consejo de Estado (dictamen 892/2018),

«La idea que subyace a estas consideraciones es que el debate político no está sujeto, en nuestro ordenamiento, a límites materiales que impidan manifestar opiniones contrarias a la Constitución o al resto del ordenamiento. De este modo y en la medida en que tales opiniones sean realmente tales y carezcan, por tanto, de efectos jurídicos, no será posible proceder a su impugnación ante el Tribunal Constitucional, por más que de ellas quede constancia formal y expresa en un documento institucional.»

Por su parte, hay que tener presente que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha desarrollado una prolija jurisprudencia en la que se fija una interpretación amplia de la libertad de opinión política derivada del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), dejando a los Estados un reducido intersticio para poder restringirlo (STEDH de 29 de marzo de 2016, *Bédat c. Suiza*). El Tribunal de Estrasburgo, además de señalar que la «libertad del debate político está en el mismo corazón de la sociedad democrática que impregna todo el Convenio» (STEDH de 8 de julio de 1986, *Lingens c. Austria*, párrafo 42), ha venido sosteniendo una interpretación expansiva del pluralismo político (de comportamientos, de ideas e instituciones).

Llevadas las cosas al extremo, incluso el TEDH (*v. gr.* el caso *Murat Vural c. Turquía*, de 21 de octubre de 2014) ha considerado que no es un ejercicio ilegítimo de la libertad de expresión la conducta de cubrir de pintura efigies o estatuas de personajes representativos del Estado. Esa misma conclusión ha sido defendida en la STEDH del caso *Christian Democratic People's Party c. Moldavia*, de 2 de febrero de 2010, en relación con la destrucción mediante el fuego de retratos de representantes políticos institucionales. Además, como se recordará, en sentencia de 15 de marzo de 2001, el Tribunal de Estrasburgo condenó al Estado español a indemnizar a Arnaldo Otegi por violación al derecho a la libertad de expresión, después de ser condenado a un año de prisión por el Tribunal Supremo por injurias al Rey.

Así, ese pluralismo, del que el Estado ha de ser garante, ampara no solo las opiniones e ideas consideradas inofensivas, sino también «aquellas que ofenden, cho-

can o molestan al Estado o una parte de la población», ya que «tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no hay sociedad democrática (STEDH de 7 de diciembre de 1976, Handysyde c. Reino Unido, párrafo 49). De donde el TEDH ha aceptado poquísimas excepciones a la regla general, basadas en la aplicación del artículo 17 del CEDH, referidas a la invocación o utilización de doctrinas totalitarias (KPD c. Alemania de 1957), a los discursos revisionistas del Holocausto (Honsik c. Austria de 1989, entre varias) o a casos de discriminación racial (Norwood c. Reino Unido de 2004).

Esta jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos entronca con la visión más extendida de que este tipo de actos de expresión o difusión de ideas o pensamientos mediante acciones de evidente plasticidad son comportamientos socialmente conocidos que han sido considerados como manifestación de la libertad de expresión por otros Tribunales Constitucionales, señaladamente el Tribunal Supremo de los Estados Unidos [Sentencias dictadas en el caso *United States v. O'Brien*, 391 U.S. 367 (1968), en relación con la cartilla militar; en el caso *Texas v. Johnson*, 491 U.S. 397 (1989), y en el caso *United States v. Eichman*, 496 U.S. 310 (1990), en relación con la bandera nacional].

En efecto, el TEDH asumió bien temprano y sin reservas la liberal jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos (*New York Times c. Sullivan* de 1964), en sentencias sobre la libertad de prensa (*Handyside c. Reino Unido* de 1979 y *Sunday Times c. Reino Unido* de 1980) y en relación a injurias contra personas de público relieve (*Lingens c. Austria* de 1986, secundada por la sentencia *Castells c. España* de 1992), la primera relativa al canciller austriaco Bruno Kreisky y la segunda al Gobierno español. Esta línea doctrinal pasa por diferenciar entre asuntos públicos y asuntos privados, personajes públicos y privados, hechos y opiniones, considerando que la libertad de expresión es más amplia cuando se trata de asuntos o personajes de proyección pública debido a que el debate o la condición de los mismos es hábil para la defensa de los valores democráticos que ha dicho siempre defender. Cuanto a la distinción entre hechos y opiniones, el TEDH ha entendido que esta se halla preordenada a la valoración de si los hechos divulgados están lo suficientemente probados, a diferencia de las opiniones, siempre libres, en caso de que el lenguaje que se utilice para expresarlas no sea insultante o innecesario para construir el discurso.

En efecto, la forma de expresar las opiniones ha sido objeto de un amplio debate doctrinal cuyo origen cabe situar una vez más en una relevante sentencia del Tribunal Supremo norteamericano (*Abrams c. Estados Unidos*, 1919), que resolvió sobre una condena penal impuesta por difundir consignas contra la participación de aquel país en la Primera Guerra Mundial. En un trascendente y archiconocido voto particular, el juez O.W. Holmes sostuvo dos principios que han perdurado hasta nuestros días: primero, el concepto de «mercado de las ideas» como el ágora en que se confrontan las opiniones para poder ser valoradas, de forma que acaben prevaleciendo las mejor aceptadas; y segundo, la legitimidad de cualquier expresión de ideas, cualquiera que sea su contenido y forma de expresión, salvo que conlleven un peligro «claro y presente de producir un mal que el Congreso tiene derecho a prevenir».

Desde este punto de vista, el Tribunal Supremo norteamericano ha considerado legítimos por ejemplo discursos de tono amenazante contra la vida del presidente de los Estados Unidos, por no estar dirigidos a producir una inminente acción ilegal o no es probable que la provoquen (*Brandenburg c. Ohio* de 1969; *Waltz v. McPherson* de 1987). Y por lo que a la forma de expresar las ideas se refiere, nada ha objetado sobre la quema de cruces en público por miembros del Ku Klux Klan, ni tampoco por la quema de la bandera de la Unión (*Texas c. Johnson* de 1989), y si bien el Congreso llegó a responder aprobando una ley para proteger la enseña (*Flag Protection Act*), la también sentencia del Tribunal Supremo *United States c. Eichman* de 1990



la anuló por considerar que la persecución de tales hechos debilitaba la libertad que la bandera representa.

Volviendo a nuestros lares, hay que significar que sobre el alcance del art. 20 CE, el Tribunal Constitucional ha garantizado recientemente un interés constitucional como es «la formación y existencia de una opinión pública libre, [...] condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al fundamento de un sistema democrático, [convertido] a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática» (STC 235/2007, FJ 4, reiterada por la STC 79/2014, FJ 6).

En conclusión, y como ha reconocido el Consejo de Estado en su dictamen 892/2018, de 25 de octubre, la actividad parlamentaria colectiva, y por extensión la Resolución 92/XII, que se limita a expresar un juicio de valor carente de fuerza normativa o capacidad innovadora del ordenamiento, sin que de ella derive ninguna exigencia de responsabilidad o ninguna otra consecuencia jurídica, pues no contiene instrucción, mandato o exhortación alguna, es un acto de naturaleza política que no posee fuerza de obligar y cuya eficacia se agota en su mera adopción, que no innova el ordenamiento jurídico ni altera la situación existente en el momento en que fue aprobada.

Además, a este tipo de declaraciones parlamentarias les son de aplicación los mismos principios que a la libertad de expresión individualmente considerada. Ello es así porque, como ya se abundado, tanto el TEDH como el TC han venido manteniendo una interpretación particularmente amplia del pluralismo político (de comportamientos, de ideas e instituciones). Y este pluralismo, del que el Estado ha de ser garante, ampara no solo las opiniones e ideas consideradas inofensivas, sino también aquellas que ofenden, chocan o molestan al Estado o a una parte de la población.

**B.** En congruencia con todo lo expuesto hasta ahora, debemos significar que la letra *d* del apartado II.15 de la Resolución 92/XII, también impugnada, presenta una dicción respecto de la cual se hace todavía más patente la falta de juridicidad.

En efecto, en ella el Parlamento de Cataluña «reafirma el compromiso con los valores republicanos y apuesta por la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía». Esto es, por una parte, el Parlamento expresa una voluntad referida a determinados valores (que en la tradición sociopolítica se asimilan al republicanismo) y que, según razonó la STC 259/2015, se encuentran consagrados en la propia Constitución (libertad, igualdad y pluralismo político, etc.) Y, por otra, manifiesta un deseo de abolir la institución monárquica, en el sentido, debemos suponer, de que se trata de una institución ajena al principio democrático en tanto que ajena a la elección por sufragio e irresponsable en términos políticos («caduca y antidemocrática»).

No puede ignorarse que distintos sectores políticos y de la opinión pública han llegado a plantear –con especial intensidad en los últimos tiempos– la necesidad de legitimar la institución en las urnas o incluso mediante un referéndum monarquía-república. Recientemente, ha habido iniciativas políticas como la convocatoria de referéndums informales en algunas universidades. El presidente del Gobierno ha llegado a proponer una reforma agravada de la Constitución para suprimir la inviolabilidad de la institución y ello, con mucha probabilidad, se halla relacionado con la legitimación carismática y democrática de la institución.

Por otra parte, resulta inconcebible –e incluso hilarante– que pueda llegarse a plantear que una resolución de este estilo, independientemente de que pueda compartirse, esté proponiendo una modificación de la forma política de Estado definida constitucionalmente (art. 1.3 CE), pues ésta tiene sus cauces perfectamente establecidos en el título X de la Constitución (arts. 166 a 169 CE).

Se trata, por tanto, de afirmaciones que conectan con la caracterización de las resoluciones parlamentarias ya expuesta, de naturaleza política y no jurídica, pues no se integran en el ordenamiento ni producen efectos jurídicos de ningún tipo, y

que pretenden promover la deliberación y toma de posición de la Cámara sobre un determinado tema de indudable trascendencia política.

### **Solicita**

Que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, junto al documento que se acompaña, se sirva admitirlo y tener por personado al Parlamento de Cataluña en el procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) n.º 5813-2018, en relación con las letras *c* y *d* del apartado 15 del epígrafe II, titulado «Instituciones y administraciones», de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, sobre priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia; y, seguidos que sean los trámites de rigor, tenga por formuladas las anteriores alegaciones, y en sus méritos, dicte sentencia por la que se declare la plena constitucionalidad de la misma.

Barcelona, 18 de diciembre de 2018  
Joan Ridaó i Martín, Letrado mayor

*N. de la r.: La documentació esmentada pot ésser consultada a l'Arxiu del Parlament.*

---