

Distr. General 30 agosto de 2022

Original: español

**VERSIÓN AVANZADA SIN
EDITAR****Comité de Derechos Humanos****Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5,
párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la
comunicación núm. 3297/2019*.*.*.***

<i>Comunicación presentada por:</i>	Oriol Junqueras i Vies, Raül Romeva i Rueda, Josep Rull i Andreu y Jordi Turull i Negre (representados por Nico Krisch)
<i>Presunta víctima:</i>	Los autores
<i>Estado parte:</i>	España
<i>Fecha de la comunicación:</i>	18 de diciembre de 2018
<i>Referencia:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 1 de febrero de 2019 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	12 de julio de 2022
<i>Asunto:</i>	Suspensión de diputados durante una investigación penal por presunto delito de rebelión
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Examen del mismo asunto en el marco de otro procedimiento de examen internacional; agotamiento de recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Votación y elecciones; participación en asuntos públicos
<i>Artículos del Pacto:</i>	25
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	5, párr. 2 b)

1.1 Los autores de la comunicación, de fecha 18 de diciembre de 2018, son Oriol Junqueras i Vies, Raül Romeva i Rueda, Josep Rull i Andreu y Jordi Turull i Negre, nacionales del Reino de España, nacidos el 11 de abril de 1969, el 12 de marzo de 1971, el 2

* Adoptado por el Comité en su 135º período de sesiones (27 de junio a 27 de julio de 2022).

** Los siguientes miembros del Comité participaron en el examen de la presente comunicación: Tania Abdo Rocholl, Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Yadh Ben Achour, Arif Bulkan, Mahjoub El Haiba, Shuichi Furuya, Marcia Kran, Duncan Laki Muhumuza, Photini Pazartzis, Hernán Quezada, Vasilka Sancin, José Manuel Santos Pais, Changrok Soh, Kobayyah Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja, Imeru Tamerat Yigezu y Gentian Zyberi. En virtud de la Regla 108 (1) (a) de las Reglas de Procedimiento del Comité, Carlos Gómez no participó en el examen de la comunicación.

*** Se adjuntan las opiniones individuales de José Manuel Santos Pais y Wafaa Ashraf Moharram Bassim.

de septiembre de 1968 y el 6 de septiembre de 1966, respectivamente. Afirman que el Estado parte ha violado los derechos que los asisten en virtud del artículo 25 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 25 de abril de 1985. Los autores están representados.

1.2 En su comunicación original, los autores solicitaron al Comité que requiera al Estado parte la adopción de medidas provisionales consistentes en el levantamiento de la suspensión de los autores de sus funciones públicas hasta tanto haya tenido lugar el juicio en su contra y se hayan agotado sus posibles apelaciones. El 1 de febrero de 2019, el Comité, por intermedio de sus Relatores Especiales sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, solicitó al Estado parte aportar observaciones a la solicitud de medidas provisionales de los autores. El Estado parte presentó sus observaciones el 1 de marzo de 2019 e información adicional el 3 de abril de 2019. El 22 de mayo de 2019, los autores presentaron información adicional sobre la solicitud de medidas provisionales y el Estado parte presentó una solicitud de archivo de la comunicación.¹ El 10 de septiembre de 2019 los autores presentaron comentarios a la solicitud de archivo del Estado parte.

1.3 El 22 de julio de 2020, el Comité, por intermedio de sus Relatores Especiales sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, comunicaron a las partes que, a la luz de los desarrollos en el procedimiento, la solicitud de medidas provisionales de los autores había perdido su objeto. Sin embargo, rechazaron las solicitudes del Estado parte de archivo de la comunicación, en tanto los mencionados desarrollos no eliminaban las alegadas violaciones pasadas a los derechos de los autores.

Los hechos expuestos por los autores

2.1 Los autores son ex miembros del Gobierno de Cataluña. El Sr. Junqueras fue Vicepresidente; y los Sres. Romeva, Rull y Turull fueron Consejeros. Alegan que fueron elegidos con una plataforma independentista, y que contribuyeron a iniciar y apoyar el referéndum de independencia de 2017.

2.2 El 6 de septiembre de 2017, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 19/2017 que autorizaba la celebración de un referéndum para la independencia de Cataluña. El 7 de septiembre de 2017, el Tribunal Constitucional suspendió la ley hasta tanto se expidiera sobre su constitucionalidad. A pesar de ello, el 1 de octubre de 2017 se celebró el referéndum en el cual participó el 43% del electorado. El 92% de los votantes del referéndum votó en favor de la independencia. Los autores destacan que, el día del referéndum, existió una dura intervención de los aproximadamente 6.000 agentes de fuerzas policiales enviados a Cataluña por el Estado parte, resultando en cerca de 900 heridos y en la detención de muchos organizadores del referéndum.

2.3 El 17 de octubre de 2017, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 19/2017. Los autores alegan que el Parlamento y el Gobierno de Cataluña invitaron al Gobierno del Estado parte a entablar un diálogo para la resolución pacífica de la crisis constitucional, y a aceptar mediación internacional, lo que el Gobierno del Estado parte habría rechazado. El 27 de octubre de 2017, el Parlamento catalán declaró la independencia, y fue inmediatamente disuelto por el Gobierno del Estado parte, en virtud del artículo 155 de la Constitución. El Gobierno del Estado parte convocó a nuevas elecciones regionales para el 21 de diciembre de 2017.²

2.4 El 30 de octubre de 2017, el Fiscal General del Estado parte abrió un proceso penal contra los autores por los delitos de rebelión y malversación de fondos públicos. El 2 de noviembre de 2017, la Jueza de Instrucción de la Audiencia Nacional decretó la prisión preventiva contra los autores. El 24 de noviembre de 2017, el Tribunal Supremo asumió la competencia sobre el proceso penal en cuestión. El 4 de diciembre de 2017, el Tribunal Supremo confirmó la prisión preventiva del Sr. Junqueras y estableció fianza para la liberación de los Sres. Romeva, Rull y Turull.

¹ El Estado parte presentó una nueva solicitud de archivo el 23 de noviembre de 2019.

² En estas elecciones, los autores fueron elegidos como principales representantes de los principales partidos independentistas que obtuvieron la mayoría en el Parlamento de Cataluña (*Junts per Catalunya y Esquerra Republicana*).

2.5 El 21 de marzo de 2018, el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo confirmó formalmente el proceso penal contra los autores. El 23 de marzo de 2018, el mismo juez ordenó nuevamente la detención de los señores Romeva, Rull y Turull. Los autores permanecieron en prisión preventiva desde entonces y solo pudieron participar en los asuntos parlamentarios mediante la delegación de su voto. Sus solicitudes para poder asistir a las sesiones parlamentarias fueron denegadas. El Sr. Turull, quien era el candidato a la presidencia de Cataluña cuando ingresó por segunda vez en prisión preventiva, se vio impedido de presentarse a las elecciones en la votación prevista para el día siguiente, 24 de marzo de 2018. En mayo de 2018, los Sres. Rull y Turull fueron nombrados Consejeros del Gobierno de Cataluña, pero se les impidió asumir su cargo. El 26 de junio de 2018, la Sala de Apelaciones del Tribunal Supremo desestimó el recurso contra la decisión del Juez de Instrucción, dejando firme la apertura del proceso penal.

2.6 El 9 de julio de 2018, el Juez Instructor declaró concluida la fase de instrucción e, *inter alia*, comunicó al Parlamento de Cataluña que los autores “han quedado suspendidos – automáticamente y por imperio del artículo 384 bis de la [Ley de Enjuiciamiento Criminal]– en las funciones y cargos públicos que estaban desempeñando, habiendo de proceder la Mesa del Parlamento a adoptar las medidas precisas para la plena efectividad de la previsión legal”³.

2.7 Los autores sostienen que el delito de rebelión está tipificado en el artículo 472 del Código Penal del Estado parte (CP), según el cual: “Son reos del delito de rebelión los que se alzaren violenta y públicamente para cualquiera de los fines siguientes: 1.º Derogar, suspender o modificar total o parcialmente la Constitución (...) 5.º Declarar la independencia de una parte del territorio nacional (...)”. Agregan que el artículo 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal del Estado parte (LECrím) establece que: “Firme un auto de procesamiento y decretada la prisión provisional por delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, el procesado que estuviere ostentando función o cargo público quedará automáticamente suspendido en el ejercicio del mismo mientras dure la situación de prisión.”

2.8 El 30 de julio de 2018, la Sala de Apelación del Tribunal Supremo desestimó el recurso de los autores contra la decisión del Juez de Instrucción. Los autores resaltan que el Tribunal destacó el efecto automático del artículo 384 bis y defendió su compatibilidad con los derechos políticos de los autores. Contra la decisión del Tribunal Supremo, los autores recurrieron al Tribunal Constitucional en sendos recursos de amparo el 19 de septiembre (Sres. Junqueras y Romeva) y el 10 de octubre (Sres. Rull y Turull) de 2018. También solicitaron medidas cautelares para paralizar la decisión de suspenderlos de sus funciones. Los autores afirman que, hasta el momento de la presentación de la comunicación individual, el Tribunal Constitucional no se había pronunciado ni sobre el fondo del asunto ni sobre la solicitud de medidas cautelares. El 24 de octubre de 2018, el Tribunal Supremo declaró abierto el juicio oral contra los autores por el delito de rebelión, entre otros.

La denuncia

3.1 Los autores afirman que el ejercicio de sus derechos políticos en virtud del artículo 25 del Pacto “no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos y comporten procedimientos justos y equitativos”⁴. Agregan que la justificación debe ser especialmente sólida cuando las restricciones se dirigen a los ganadores de elecciones y, por tanto, distorsionan “la libre expresión de la voluntad de los electores”⁵. Las restricciones deben ser especialmente sospechosas cuando se dirigen – como en el presente caso– no a un único representante sino a la dirección de los grupos políticos como tales, y cuando se ejecutan incluso antes de esperar el resultado de un juicio penal con sus garantías procesales. Los autores alegan que la suspensión: a) no fue establecida por motivos previstos en la legislación que sean razonables y objetivos; b) fue

³ ATS, núm. 20907/2017, 09/07/2018, p. 11.

⁴ Los autores citan *Paksas c. Lituania* (CCPR/C/110/D/2155/2012), para. 8.3; y la Observación general núm. 25, paras. 4 y 16.

⁵ Artículo 25 b) del Pacto.

arbitraria porque no realizó un análisis de las circunstancias individuales de los autores; y c) no se llevó cabo bajo las garantías del debido proceso y de imparcialidad.⁶

3.2 En relación con el primer punto, los autores alegan que su suspensión no está establecida por ley en tanto el delito de rebelión, según la legislación interna, se limita a “los que se alzaren violenta y públicamente” (párr. 2.7 *supra*) con determinados fines, entre ellos, la declaración de independencia de parte del territorio del Estado parte. Agregan que la centralidad del elemento de la violencia para el delito de rebelión también se desprende del hecho de que el Artículo 384 bis de la LECrim equipara la rebelión con el terrorismo y la pertenencia a bandas armadas. Los autores explican que el Tribunal Supremo ve el elemento de violencia en un plan político construido en torno a “la movilización popular [que] se pretendía instrumentar [...] para crear una situación de presión hacia el Estado [parte]”⁷. Los autores agregan que el Tribunal Supremo encuentra otros dos elementos de violencia en torno a los siguientes hechos. El primero, fue una manifestación el 20 de septiembre de 2017, que se mantuvo en general pacífica, donde solo un pequeño número de participantes que causaron daños a los vehículos de la policía. El segundo, fue el referéndum del 1 de octubre de 2017, a pesar de que la única violencia utilizada en ese día –que consta en los informes de prensa de todo el mundo– fue la de la policía que intentó irrumpir por la fuerza en los colegios electorales llenos de ciudadanos. Los autores alegan que, en ambas instancias, tanto ellos como otros líderes del Gobierno de Cataluña y de la sociedad civil instaron constantemente a la ciudadanía a permanecer estrictamente pacífica.

3.3 Los autores sostienen que estos hechos no son calificados normalmente como “violencia”. Destacan que así lo resaltó el tribunal alemán que decidió sobre la extradición del ex Presidente del Gobierno de Cataluña, el Sr. Puigdemont. Dicho tribunal subrayó que el Sr. Puigdemont “pretendía lograr la legitimación de una separación precisamente con medios democráticos”, que existía un “pacto tácito de renuncia a la violencia” y que las acciones que se le imputaban no constituirían, según la legislación alemana, una acción penal.⁸ Los autores destacan que, según el tribunal, “en un ordenamiento estatal y social democrático, el derecho penal está obligado, ya por motivos constitucionales, a intervenir con mesura en las desavenencias políticas”.⁹ Ante ello, el tribunal rechazó la extradición del Sr. Puigdemont por el delito de rebelión.¹⁰ Los autores resaltan que el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión solicitó a las autoridades del Estado parte que se abstengan de perseguir a líderes políticos catalanes bajo el delito de rebelión: “Me preocupa que las acusaciones de rebelión por actos que no implican violencia o incitación a la violencia puedan interferir con los derechos de protesta pública y disidencia”¹¹.

3.4 Los autores alegan que el Tribunal Supremo ha optado, en cambio, por una interpretación exagerada de la violencia, apartándose de la lectura restrictiva utilizada por el Tribunal Constitucional en el pasado, que reconocía que, “[p]or definición, la rebelión se realiza por un grupo que tiene el propósito de uso ilegítimo de armas de guerra o explosivos, con una finalidad de producir la destrucción o eversión del orden constitucional”¹². Los autores afirman que el Juez instructor no mencionó esta jurisprudencia al decidir sobre las suspensiones el 9 de julio de 2018. Los autores sostienen que, dado que la rebelión requiere un levantamiento violento, a fines de 2017, un centenar de juristas españoles se expresaron

⁶ A la luz de las conclusiones adoptadas en el presente dictamen, la exposición de los argumentos de los autores sobre los puntos b) y c), así como también las observaciones del Estado parte ha sido sustancialmente reducida en aras de la brevedad.

⁷ TSJ, Sala de lo Penal, Causa Especial núm. 20907/2017, 26/06/2018, p. 26.

⁸ *Oberlandesgericht Schleswig*, 1 Ausl (A) 18/18 (20/18), 12/07/2018, pp. 9-10, versión traducida al español por traductora oficial, suministrada por los autores.

⁹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁰ El tribunal admitió la extradición por el delito de malversación de fondos públicos, ante lo cual el Juez de Instrucción del Estado parte levantó la orden de captura europea para evitar una extradición limitada a ese delito.

¹¹ Comunicado de prensa, 06/04/2018, disponible en: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/04/un-expert-urges-spain-not-pursue-criminal-charges-rebellion-against?LangID=E&NewsID=22928>

¹² TC, Sentencia núm. 199/1987, 16/12/1987, p. 20.

en contra del uso del delito de rebelión en el caso de los autores,¹³ lo que fue reiterado por más de 120 juristas a fines de 2018.¹⁴ Agregan que incluso la Abogada General del Estado parte decidió no presentar cargos por rebelión y diferir así de la posición del Juez Instructor y del resto de las partes que conformaban la acusación contra los autores (la Fiscalía del Estado parte y el partido político Vox). Explican que esta se limitó a presentar cargos por sedición, desobediencia y malversación de fondos públicos, todos delitos que no derivan en la suspensión automática de los cargos públicos.

3.5 Los autores alegan que permitir esa interpretación de la ley sería igualmente irrazonable. Sostienen que si la “movilización popular” con el objetivo de crear “presión hacia el Estado” para lograr un cambio constitucional fuera suficiente para una suspensión de los mandatos políticos, los gobiernos estarían en condiciones de vaciar por completo las garantías del artículo 25 del Pacto. Los autores alegan que su caso se equipara al de las restricciones al funcionamiento de partidos políticos que “promueven pacíficamente ideas que no son recibidas favorablemente por el Gobierno o por la mayoría de la población”¹⁵, ya que gira en torno a la suspensión de funciones de gran parte de la dirección de los grupos políticos partidarios de la independencia. Explican que, según el Comité, un Estado Parte debe “demostrar [...] que la prohibición de la asociación y el enjuiciamiento de una persona por su afiliación a ese tipo de organizaciones son en realidad necesarias para evitar un peligro real, y no solo hipotético, para la seguridad nacional o el orden democrático y que la adopción de medidas menos intrusivas no sería suficiente para lograr este propósito”¹⁶.

3.6 En relación con el segundo punto, los autores afirman que las restricciones al artículo 25 del Pacto deben tener en cuenta la gravedad de la injerencia, así como el peso de las justificaciones en el caso individual. Entienden que la aplicación automática del Artículo 384 bis de la LECrim no ha dejado margen para esa evaluación individual. Concluyen que, bajo la amplia interpretación del Tribunal Supremo, la suspensión de funciones públicas recoge circunstancias tan dispares que no puede considerarse proporcional sin una mayor individualización de la restricción a la luz de las condiciones de un caso concreto.

3.7 En relación con el tercer y último punto, los autores afirman que el artículo 25 del Pacto exige que “[l]as razones para la destitución de los titulares de cargos electivos deberán preverse en disposiciones (...) que comporten procedimientos justos y equitativos” (párr. 3.1 *supra*). Entienden que, en virtud del Pacto, aunque la destitución del cargo en tales situaciones no puede excluirse por completo, siempre será sospechosa, tendrá que estar justificada por motivos excepcionales, y deberá satisfacer altos estándares de integridad procesal. Recuerdan que el Comité ha determinado que en casos en que opositores al Gobierno sean condenados o enviados a juicio tras una investigación, cualquier suspensión o consecuencia negativa sobre el derecho de voto o de presentarse a un cargo puede resultar arbitraria si resulta de un juicio sin debido proceso.¹⁷ Alegan que, en su caso, la suspensión del cargo no cumplió con estos elevados estándares de escrutinio de debido proceso en los términos del Artículo 25 del Pacto, lo que pone seriamente en duda, entre otros aspectos, la imparcialidad de los tribunales intervinientes.

3.8 En relación con el requisito de agotamiento de recursos, los autores argumentan que han agotado todos los recursos disponibles y efectivos para frenar su suspensión. Alegan que, aunque presentaron sendos recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional en octubre de 2018 –incluyendo solicitudes de medidas cautelares–, dichos recursos no pueden

¹³ “A ese respecto debe señalarse que en nuestra opinión es gravemente equivocado considerar los hechos como constitutivos de un delito de rebelión del artículo 474 del CP, y ello por la poderosísima razón de que está ausente un elemento estructural de ese ilícito cual es la violencia; requisito que tras una viva discusión en el Senado se decidió incorporar a la tipificación para, precisamente, constreñir su aplicación, en exclusiva, a supuestos de la máxima gravedad que no se dan en este caso: solo conculcando muy gravemente el principio de legalidad penal puede llegar a afirmarse que los imputados, a la vista de los hechos que se les han atribuido, pudieron realizar este delito”, en “Legalidad penal y proceso independentista”, *eldiario.es*, 09/11/2017.

¹⁴ “La banalización de los delitos de rebelión y sedición”, *eldiario.es*, 21/11/2018.

¹⁵ *Lee c. República de Corea* (CCPR/C/84/D/1119/2002), párr. 7.2.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Los autores citan *Scarano Spisso c. Venezuela* (CCPR/C/119/D/2481/2014), párr. 7.12; y *Nasheed c. Maldivas* (CCPR/C/122/D/2270/2013 y CCPR/C/122/D/2851/2016), párr. 8.6.

considerarse efectivos. Explican que, el 11 de diciembre de 2018, el Tribunal Constitucional rechazó medidas cautelares en un caso paralelo en el cual ciudadanos solicitaron el cese de la suspensión de los autores argumentando que ella violaba su propio derecho al voto. Los autores afirman que, en ese caso, el Tribunal no entró a considerar la probabilidad de éxito de las medidas cautelares, sino que basó su decisión únicamente en el argumento de que bloquear la suspensión de funciones “equivaldría a anticipar un eventual fallo estimatorio del recurso de amparo”¹⁸. Alegan que este razonamiento es igualmente aplicable a sus propias solicitudes de medidas cautelares, y que por tanto sus solicitudes no tienen perspectivas de éxito. Los autores resaltan que los derechos políticos son especialmente sensibles al paso del tiempo,¹⁹ y agregan que la suspensión en su contra implicaría borrar su victoria electoral, pues una decisión sobre el fondo del Tribunal Constitucional demora más de dos años en promedio y podría durar incluso más. Alegan que, en estas circunstancias, el recurso de amparo se ha convertido en un recurso ineficaz a los efectos de la norma de agotamiento pues es incapaz de prevenir un daño irreparable a sus derechos.²⁰

3.9 Los autores solicitan al Comité que declare: a) que las suspensiones en su contra violan el artículo 25 del Pacto; y b) que el Estado parte y todas sus instituciones están obligadas a levantar las respectivas suspensiones.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 En sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de 20 de noviembre de 2020, el Estado parte destaca que los autores aceptaron ser sustituidos por otros diputados de su grupo parlamentario mientras durara su suspensión. Agrega que, excepto por el Sr. Romeva, los autores renunciaron el 17 de mayo de 2019 a su acta de diputados autonómicos para asumir como diputados en el Congreso de los Diputados de las Cortes Generales luego de ser electos en las elecciones de abril de 2019.²¹ Explica que, el 14 de octubre de 2019, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo condenó a los autores no por el delito de rebelión sino por el de sedición, y que se levantó de forma inmediata la suspensión del Sr. Romeva como diputado autonómico.

4.2 En primer lugar, el Estado parte alega que la comunicación debe ser declarada inadmisibles en virtud del Artículo 5, párrafo 2 b) del Protocolo Facultativo en tanto, al momento de la presentación de la comunicación, todavía no había concluido la tramitación de los recursos de amparo, los cuales se encontraban pendientes de resolución. Explica que dichos recursos fueron resueltos por el Tribunal Constitucional el 28 de enero y el 25 de febrero de 2020, respectivamente. Sostiene que, aunque los autores alegan que los recursos de amparo no eran efectivos, las dudas sobre la efectividad de los recursos internos no les eximen agotarlos,²² y deben ejercer la debida diligencia para acogerse a ellos.²³ Alega que son los autores quienes deben justificar que los recursos disponibles son ineficaces.²⁴ Finalmente, agrega que el Comité ha determinado que un retraso de dos años para examinar un recurso de inconstitucionalidad no constituye una demora demasiado prolongada.²⁵

4.3 En segundo lugar, el Estado parte alega que no existió una violación del Artículo 25 del Pacto en tanto la medida de suspensión está prevista en el Artículo 384 bis de la LECrim, el cual es compatible con el Pacto al ser una medida razonable y objetiva; y su aplicación al caso de los autores fue individualizada y proporcional.

4.4 En relación con la compatibilidad del Artículo 384 bis de la LECrim al Pacto, el Estado parte sostiene que la norma fue establecida en el año 1988 y declarada constitucional en 1994 por el Tribunal Constitucional, de modo tal que no puede afirmarse que fue adoptada

¹⁸ Tribunal Constitucional, RA 5342-2018, 11/12/2018.

¹⁹ Citan *Lukyanchik c. Bielorrusia* (CCPR/C/97/D/1392/2005), párr. 7.4.

²⁰ Los autores citan *Lubicon Lake Band c. Canadá* (CCPR/C/38/D/167/1984); y *Weiss c. Austria* (CCPR/C/77/D/1086/2002).

²¹ El Sr. Romeva fue elegido como Senador, cargo que, según el derecho interno, es compatible con el de Diputado autonómico.

²² El Estado parte cita, entre otros, a *J.B. c. Australia* (CCPR/C/120/D/2798/2016).

²³ El Estado parte cita a *V.S. c. Nueva Zelanda* (CCPR/C/115/D/2072/2011), párr. 6.3.

²⁴ El Estado parte cita, entre otros, a *O.K. c. Letonia* (CCPR/C/110/D/1935/2010), párr. 7.4.

²⁵ El Estado parte cita a *Zündel c. Canadá* (CCPR/C/89/D/1341/2005), párr. 6.3.

para limitar los derechos de los autores.²⁶ Alega que la medida de suspensión de empleo y cargo público regulada por dicha norma procesal es una medida: a) necesaria para la preservación de la sociedad democrática y por tanto razonable; b) objetiva, pues está pensada con carácter general y no para ningún sujeto en particular; c) proporcional, debido al tipo de ataque que se imputa al sujeto que atenta contra la propia sociedad democrática; y d) se adopta cuando el proceso penal está ya avanzado, habiéndose dictado auto de procesamiento y habiéndose decretado prisión provisional.

4.5 En relación con la aplicación del Artículo 384 bis a los autores, el Estado parte afirma que ella: a) ha sido llevada a cabo según los requisitos establecidos por la propia norma, y b) individualizada para que la limitación a los derechos políticos de los autores sea lo más proporcional posible y lo menos lesiva a los intereses del grupo político al que estos pertenecían en el Parlamento de Cataluña. Sobre el primer punto, el Estado parte sostiene que se han cumplido los presupuestos del Artículo 384 bis en su aplicación a los autores: i) la imputación por el delito de rebelión, ii) haberse acordado en su contra la prisión provisional, y iii) haberse dictado auto de procesamiento.²⁷ Sobre el segundo punto, el Estado parte explica que la individualización de la medida de suspensión en relación con los autores no se agota en el auto de 9 de julio de 2018, sino que, como señala el propio auto, su aplicación efectiva correspondía al Parlamento de Cataluña. Explica que el Parlamento de Cataluña individualizó la decisión de tal manera que no se alterasen las mayorías parlamentarias. Para ello, el Parlamento adoptó la medida de sustituir a los diputados suspendidos por otros parlamentarios del mismo grupo, medida que fue aprobada por el grupo parlamentario de los autores y por ellos mismos.²⁸ El Estado parte alega que la suspensión no es entonces “automática” ya que requiere la participación del Parlamento quien adopta la forma menos limitativa de los derechos políticos de los autores y de su grupo parlamentario por extensión. Destaca que los autores aceptaron ser sustituidos por otros diputados de su grupo parlamentario, lo que se mantuvo solo respecto del Sr. Romeva, quien fue el único que no renunció a su acta de diputado autonómico. Agrega que la medida de suspensión fue levantada una vez que el Tribunal Supremo dictó sentencia el 14 de octubre de 2019 donde consideró que no concurría delito de rebelión precisamente por la falta del elemento de violencia instrumental que exige el tipo penal.²⁹ Como consecuencia de ello, el Juez Instructor levantó la medida de suspensión de forma inmediata al Sr. Romeva.

4.6 En relación con los argumentos de los autores sobre la falta de imparcialidad de los tribunales y la presunta persecución contra el independentismo por la apertura de una causa por delito de rebelión, el Estado parte destaca que el propio Tribunal Supremo –que los autores consideran parcial– determinó que no existía delito de rebelión por ausencia de la violencia instrumental adecuada.³⁰ Alega que ello evidencia el correcto funcionamiento del sistema judicial en el Estado parte, con la diferenciación entre la fase de instrucción y de enjuiciamiento y la absoluta independencia entre ambas fases del proceso penal. Sostiene que, de esta manera, se ha satisfecho el principal argumento de los autores, esto es, la inexistencia del delito de rebelión.

Comentarios del autor a las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

5.1 En sus comentarios de 7 de marzo de 2021, los autores reiteran sus argumentos sobre la admisibilidad contenidos en su presentación inicial. Agregan que la falta de agotamiento de recursos internos ya no es un problema, ya que el Tribunal Constitucional rechazó definitivamente los recursos de los autores en sus sentencias de 28 de enero y 25 de febrero de 2020. Sostienen que no hay más pasos disponibles en el sistema jurídico interno, de modo tal que el Estado parte no ha hecho uso de la oportunidad que ofrece la regla de agotamiento

²⁶ STC 71/1994.

²⁷ El Estado parte reproduce textualmente las pp. 21525-21531 de STC 11/2020, publicado en BOE 29/02/2020.

²⁸ El Estado parte explica que dicha medida fue tomada sobre la base de un informe de los letrados del Parlamento de Cataluña de 17 de julio de 2018, donde se evaluaban dos posibilidades distintas para atender la suspensión temporal de los autores.

²⁹ STS, 459/2019.

³⁰ *Ibid.*

de poder remediar las violaciones a través de su propio sistema judicial. Afirman que el Comité no suele considerar un obstáculo el hecho de que la última etapa de un determinado recurso se haya alcanzado después de la presentación de la comunicación, pero antes de que se adopte la decisión sobre la admisibilidad.³¹

5.2 Sobre el fondo, los autores sostienen que el Estado parte solo reproduce en gran medida las decisiones del Tribunal Constitucional que se limitó a realizar un análisis de arbitrariedad en la aplicación de la ley en cuestión. Agregan que el Estado parte no aborda en ningún momento la cuestión de si la injerencia en los derechos de los autores estaba justificada en el caso concreto, dada la ausencia de a) violencia; b) una evaluación individual; y c) un procedimiento justo y equitativo.

5.3 En relación con la ausencia de violencia, los autores alegan que el artículo 384 bis de la LECrim fija una medida excepcional, dado que, en esa fase del procedimiento, antes de la celebración de un juicio penal, no se puede imponer la suspensión de funciones en relación con ningún otro delito más que el de rebelión. Alegan que el delito de rebelión requiere un “alzamiento violento” del que nunca ha habido indicios en su caso y que ha estado completamente ausente en los actos, llamamientos o estrategias, como ahora se reconoce unánimemente. Agregan que, sin embargo, el Juez de Instrucción utilizó una interpretación extensiva para eliminar del centro de la vida política a la oposición política pacífica. Los autores sostienen que el Juez de Instrucción consideró que los actos de los autores eran “violentos” en gran medida porque durante las manifestaciones y en el transcurso del referéndum algunos participantes aislados habían dañado vehículos policiales y bloqueado el paso de la policía, y porque la policía había utilizado la violencia para dispersar a los manifestantes. Destacan que en su reciente Observación general núm. 37, el Comité ha determinado que tales aspectos no pueden llevar a atribuir carácter violento a quienes no han utilizado violencia ni la han promovido.³² Los autores sostienen que el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, en abril de 2019, constató el carácter no violento y pacífico de los actos de los autores y consideró que el Estado parte había violado claramente los derechos de seis activistas y políticos del movimiento independentista catalán, entre los que se encontraban tres de los autores.³³ Agregan que incluso el Tribunal Supremo ha acabado reconociendo que la acción política de los autores no alcanzó el umbral de violencia para ser calificada como “rebelión”.

5.4 Los autores sostienen que la acusación de “rebelión” siempre careció de fundamento fáctico, y que la imputación formal del Juez de Instrucción –que fue la base de la suspensión– fue tomada sin fundamento legal, a través de una interpretación excesivamente amplia del Código Penal. Agregan que, en ausencia de violencia, la suspensión era desproporcionada y carecía de los criterios “objetivos y razonables” que exige el Pacto. Los autores sostienen que un umbral de exigencia inferior para una medida tan grave como la suspensión de los derechos democráticos fundamentales antes de juicio no cumpliría ese requisito. Agregan que la libertad de expresión y los derechos políticos están interrelacionados y funcionan reforzándose mutuamente. Sostienen que ya que las campañas políticas no violentas están protegidas por la libertad de expresión, no pueden servir de base para restringir el derecho a presentarse a las elecciones.³⁴

5.5 Los autores alegan que el Tribunal Constitucional no valoró la justificación de fondo al revisar la decisión de suspensión. Sostienen que este ejecutó un muy limitado examen, preguntándose únicamente si la interpretación de la ley por parte del juez instructor fue “arbitraria, irrazonable o manifiestamente errónea”, lo que descartó. Afirman que la argumentación del Tribunal se basó fundamentalmente en entender que cualquier interpretación del delito de “rebelión” no era irrazonable siempre que se dirigiera a “un desafío mismo a la esencia del Estado democrático”³⁵. Los autores alegan que ello ignora por

³¹ Los autores citan *Delgado Burgoa c. Bolivia* (CCPR/C/122/D/2628/2015), párr. 10.2. Citan también la sentencia del TEDH, *Selahattin Demirtaş c. Turquía* (núm. 2) [GS], núm. 14305/14, párr. 193.

³² Párrs. 17 y 18.

³³ GTDA, núm. 6/2019 (A/HRC/WGAD/2019/6), párrs. 114 y 119; y núm. 12/2019 (A/HRC/WGAD/2019/12).

³⁴ Los autores citan *Selahattin Demirtaş c. Turquía* (núm. 2) [GS], núm. 14305/14, párr. 392.

³⁵ STC 11/2020, p. 21529.

completo la literalidad del “alzamiento violento” que exige el Código Penal y permitiría incluir toda una serie de desafíos políticos pacíficos, incluidas las iniciativas de reforma constitucional fundamental. Agregan que ello aboliría cualquier límite claro y convertiría el delito de rebelión (con la amenaza de penas de prisión de hasta 25 años y la posibilidad de suspender derechos políticos antes de un juicio) en una herramienta flexible para perseguir a la oposición política.

5.6 En relación con la ausencia de una evaluación individual, los autores mencionan que el Comité destacó recientemente la importancia de una evaluación individualizada en el contexto de restricciones a los derechos contenidos en el artículo 25.³⁶ Alegan que el análisis del Estado parte es erróneo, en tanto parte de la base de que la mera aplicación del Artículo 384 bis de la LECrim es una individualización suficiente, y que, según el propio Tribunal Constitucional, “surge automáticamente *ex lege*, sin dejar margen alguno en su aplicación más allá de la verificación de la concurrencia de los presupuestos a los que la norma liga tal medida”³⁷.

5.7 En relación con la ausencia de los requisitos de un procedimiento justo y equitativo para las restricciones de los derechos del Artículo 25 del Pacto, los autores alegan que la sentencia del Tribunal Supremo no valoró objetivamente los cuestionamientos a su imparcialidad, sino que los percibió como injustificados *a priori*. Destacan que la cuestión es aún más problemática cuando se considera la etapa procesal en la que se decidió la suspensión: el momento de determinación de una imputación por el delito de rebelión por un solo juez de instrucción sin un procedimiento contradictorio.

Dúplica del Estado parte

6.1 En su dúplica de 9 de agosto de 2021, el Estado parte sostiene que, en relación con la regulación legal de la suspensión, el Artículo 384 bis de la LECrim prevé la suspensión para unos supuestos muy determinados y por ende no es general.³⁸ Alega que dicha norma no opera automáticamente, sino que requiere un pronunciamiento judicial que la aplique al caso concreto, lo que implica individualizar y definir hechos que encuadren en los limitados y específicos supuestos de hecho que dan lugar a la aplicación de la suspensión. El Estado parte reitera que la individualización final requiere un acto del Parlamento de Cataluña (párr. 4.5 *supra*). Destaca jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos según la cual la privación de derechos políticos no debe necesariamente adoptarse por una decisión judicial específica.³⁹ Concluye que la regulación legal de la suspensión cumple con los estándares universales y regionales en tanto obedece a la necesidad de “fortalecimiento del sentido cívico y el respeto por el Estado de derecho y el buen funcionamiento y el mantenimiento de la democracia”⁴⁰.

6.2 El Estado parte reitera que la suspensión se produce en fase de instrucción, cuando el Juez Instructor aprecia, de forma indiciaria, la existencia de elementos del delito que dan lugar a dicha suspensión. Agrega que esa decisión no es definitiva sino temporal mientras dure el procesamiento por rebelión. Alega que el hecho de que la Sala en lo Penal del Tribunal Supremo haya considerado que no existían los elementos del delito de rebelión que había apreciado el instructor, calificando los hechos como un delito de sedición en su sentencia, determinó que quedara sin efecto la suspensión adoptada con carácter provisional por el instructor. El Estado parte sostiene que ello refleja el correcto funcionamiento del sistema penal español, la diferencia entre fase de instrucción y enjuiciamiento, la independencia e imparcialidad de los jueces, y la inexistencia de una actuación concertada del Poder Judicial en el presente caso.

6.3 El Estado parte alega que los autores realizan una valoración de los hechos distinta a la que, en su momento, realizó el Juez Instructor del proceso, pero ello no implica una vulneración del Pacto, salvo que tal valoración, en palabras del Comité, sea arbitraria o implique una denegación de justicia. Aunque puede estarse en desacuerdo con la motivación

³⁶ *Arias Leiva c. Colombia* (CCPR/C/123/D/2537/2015), párr. 11.7.

³⁷ STC 11/2020, p. 21527.

³⁸ El Estado parte cita a *Yevdokimov y Rezanov c. Rusia* (CCPR/C/101/D/1410/2005), párr. 7.5.

³⁹ TEDH, *Scoppola v. Italy (No. 3) [GC]*, No. 126/05, párr. 104.

⁴⁰ *Ibid.*, traducción del Estado parte.

del Juez Instructor, ella no fue arbitraria y menos aún implicó una denegación de justicia y, por ende, no implica una vulneración del Pacto. El Estado parte sostiene que la doctrina del Comité es clara sobre este extremo y que la revisión de la calificación de los hechos realizada por los tribunales internos no está entre las funciones que el Protocolo Facultativo otorga al Comité.

6.4 En relación con los argumentos de los autores sobre la presunta existencia de una actuación concertada por los poderes del Estado frente al movimiento independentista, el Estado parte sostiene que los autores fueron procesados y condenados por su intento de obtener la independencia de Cataluña por una vía de hecho, sin seguir el cauce constitucional previsto para reformar la Constitución que permite el cambio de régimen territorial. Reitera que ello vulneró el Estado de Derecho. Alega que tampoco ha existido una voluntad de silenciar al movimiento independentista. Recuerda que de las elecciones convocadas por el Gobierno nacional en diciembre de 2017 surgió una mayoría independentista en el Parlamento de Cataluña que es la que asumió entonces el Gobierno de Cataluña. Sostiene que, luego de las elecciones de febrero de 2021, el Gobierno de Cataluña está integrado nuevamente por partidos que defienden la independencia de Cataluña. El Estado parte sostiene que, ante ese contexto, todas las medidas judiciales adoptadas en el seno del proceso penal se han encaminado a respetar las mayorías del Parlamento, de tal manera que el proceso judicial no afectara el resultado electoral. Por ello, al tiempo de adoptar la suspensión temporal del mandato se adoptó la medida de sustituir a los diputados suspendidos por otros de su grupo para que no se viera alterada la mayoría independentista en el Parlamento de Cataluña, medida que los autores avalaron.

6.5 Finalmente, el Estado parte destaca que, el 22 de junio de 2021, su Gobierno, en aras de la utilidad pública, indultó la pena de cárcel a los autores.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

7.1 Antes de examinar toda queja formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 97 de su reglamento, si el caso es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

7.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a) del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacionales. El Comité nota la reserva del Estado parte al mencionado artículo, por la que se excluye la competencia del Comité también respecto de los casos en los que el mismo asunto haya sido examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacionales. El Comité observa que, en abril de 2019, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria emitió dos opiniones relacionadas con seis activistas y políticos del movimiento independentista catalán, entre los que se encontraban el Sr. Junqueras,⁴¹ y los Sres. Rull y Romeva,⁴² respectivamente. Por consiguiente, el Comité debe decidir si, respecto de estos tres autores, el mismo asunto ha sido examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

7.3 El Comité recuerda su jurisprudencia según la cual el “mismo asunto” en el sentido del artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo debe entenderse que se refiere al mismo autor, los mismos hechos y los mismos derechos sustantivos⁴³. En el presente caso, el Comité observa que la queja de los autores se refiere a la suspensión previa a la condena de sus funciones y cargos públicos en virtud de la decretada prisión preventiva en su contra – suspensión que presuntamente violaría sus derechos bajo el Artículo 25 del Pacto (párrs. 3.1 y 3.12 *supra*)–. El Comité observa, sin embargo, que la comunicación presentada ante el Grupo de Trabajo busca determinar si su detención fue arbitraria. El Comité observa también que los autores se refieren al artículo 25 del Pacto ante el Grupo de Trabajo, no en términos de la suspensión de sus funciones y cargos públicos, sino genéricamente para sostener la

⁴¹ GTDA, núm. 6/2019 (A/HRC/WGAD/2019/6).

⁴² GTDA, núm. 12/2019 (A/HRC/WGAD/2019/12).

⁴³ *Petersen c. Alemania* (CCPR/C/80/D/1115/2002), párr. 6.3.

arbitrariedad de su detención bajo el artículo 9 del Pacto, alegando que fue el resultado del ejercicio de derechos o libertades garantizados bajo el Pacto.⁴⁴ El Comité considera entonces que la comunicación ante el Grupo de Trabajo no constituye el “mismo asunto”, en el sentido del artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo. De esta manera, y sin entrar en la cuestión de si el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria constituye “otro procedimiento de examen o arreglo internacionales”,⁴⁵ el Comité considera que no existe obstáculo a la admisibilidad de la presente comunicación con arreglo a esta disposición.

7.4 En relación con el requisito de agotamiento de recursos internos, el Comité toma nota del argumento del Estado parte según el cual la comunicación debe ser declarada inadmisibles en virtud del Artículo 5, párrafo 2 b) del Protocolo Facultativo en tanto, al momento de la presentación de la comunicación los recursos de amparo se encontraban pendientes de resolución (párr. 4.2 *supra*). No obstante, el Comité recuerda su establecida jurisprudencia según la cual, cuando tiene ante sí una denuncia, la determinación sobre el agotamiento de recursos internos se hace tomando como referencia el momento en que se examina la comunicación⁴⁶. El Comité recuerda que ello es motivado por el principio de economía procesal, puesto que una comunicación respecto de la cual se hayan agotado los recursos internos después de ser presentada podría volver a presentarse inmediatamente al Comité si se declarara inadmisibles por ese motivo⁴⁷. El Comité observa que, en el presente caso, las partes han tenido la oportunidad de presentar información y alegaciones adicionales, las cuales han sido respectivamente trasladadas para observaciones y comentarios, por lo que ambas partes han tenido la oportunidad de impugnar cada hecho nuevo y sus alegaciones correspondientes.⁴⁸

7.5 El Comité también toma nota del argumento del Estado parte según el cual las dudas de los autores sobre la efectividad de los recursos internos no les eximen agotarlos, debiendo ejercer la debida diligencia para acogerse a ellos (párr. 4.2 *supra*). El Comité observa nuevamente que la queja de los autores se refiere a la suspensión previa a la condena de sus funciones y cargos públicos en virtud de la decretada prisión preventiva en su contra (párrs. 3.1 y 3.12 *supra*), y que es sobre este aspecto sobre el cual los autores deberían haber agotado los recursos internos. En este sentido, el Comité toma nota de que los autores presentaron sendos recursos de amparo con medidas cautelares ante el Tribunal Constitucional – finalmente resueltos en enero y febrero de 2020– solicitando el cese de las suspensiones de sus funciones y cargos públicos. El Comité toma nota del argumento de los autores según el cual dichos recursos no eran efectivos para evitar el daño irreparable que alegaban (párrs. 4.7 y 5.1 *supra*), argumento que el Comité consideró en su momento suficientemente sustanciado a los efectos del registro de la comunicación individual. El Comité toma nota del argumento de los autores según el cual no existen, en este momento, otros recursos internos disponibles para remediar las presuntas violaciones, y que los aludidos recursos de amparo permitieron al Estado parte la oportunidad que ofrece la regla de agotamiento para remediar las presuntas violaciones a través de su propio sistema judicial (párr. 5.1 *supra*). El Comité observa que el Estado parte no ha invocado ningún otro recurso efectivo y razonablemente disponible que los autores deban agotar en este momento⁴⁹. Por ello, el Comité considera que el artículo 5,

⁴⁴ GTDA, núm. 6/2019, párr. 27; y núm. 12/2019, párr. 24.

⁴⁵ Véase, en sentido similar, *Al-Rabassi c. Libia* (CCPR/C/111/D/1860/2009), párr. 6.2; *Cedeño c. Venezuela* (CCPR/C/106/D/1940/2010), párr. 6.2; y *Musaev c. Uzbekistán* (CCPR/C/104/D/1914,1915,1916/2009), párr. 8.2.

⁴⁶ Véase, entre otros, el dictamen del Comité en *Al-Gertani c. Bosnia y Herzegovina* (CCPR/C/109/D/1955/2010), párr. 9.3; *Singh c. Francia* (CCPR/C/102/D/1876/2009), párr. 7.3; *Lemercier y otros c. Francia* (CCPR/C/86/D/1228/2003), párr. 6.4; *Baroy c. Filipinas* (CCPR/C/79/D/1045/2002), párr. 8.3; *Bakhtiyari y otros c. Australia* (CCPR/C/79/D/1069/2002), párr. 8.2.

⁴⁷ *Bakhtiyari y otros c. Australia*, párr. 8.2.

⁴⁸ *Lula c. Brasil* (CCPR/C/134/D/2841/2016 Final proceedings), párr. 7.4.

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 7.5; y *Katashynskiy c. Ucrania* (CCPR/C/123/D/2250/2013), párr. 6.3. Véanse también, *mutatis mutandis*, *Randolph c. el Togo* (CCPR/C/79/D/910/2000), párr. 8.5; *C.F. y otros c. el Canadá* (CCPR/C/24/D/113/1981), párr. 6.2; *Muhonen c. Finlandia* (CCPR/C/24/D/89/1981), párr. 6.1; y *Sequeira c. el Uruguay* (CCPR/C/10/D/6/1977), párr. 9 b).

párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no es un obstáculo a la admisibilidad de la comunicación.

7.6 El Comité considera que las reclamaciones de los autores relacionadas con las respectivas suspensiones de sus funciones y cargos públicos previas a la existencia de condenas han sido suficientemente fundamentadas a efectos de la admisibilidad. No existiendo ninguna otra cuestión relativa a la admisibilidad el Comité declara la comunicación admisible en relación con el artículo 25 del Pacto, y procede a su examen en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

8.1 El Comité ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información facilitada por las partes, según lo previsto en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

8.2 El Comité toma nota de las alegaciones de los autores de que la suspensión previa a la condena de sus funciones y cargos públicos durante la sustanciación del proceso penal en su contra violó sus derechos bajo el artículo 25 del Pacto en la medida en que dicha suspensión previa a la condena: a) no fue establecida por motivos previstos en la legislación que sean razonables y objetivos; b) fue arbitraria porque no realizó un análisis de las circunstancias individuales de los autores; y c) no se llevó cabo bajo las garantías del debido proceso y de imparcialidad (párr. 3.1 y 3.12 *supra*).

8.3 El Comité destaca que el Artículo 25 del Pacto es la esencia del gobierno democrático.⁵⁰ El Comité recuerda que en dicha norma se reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación, que sean razonables y objetivos y que comporten procedimientos justos y equitativos.⁵¹ El Comité observa que, para que una restricción a estos derechos pueda considerarse como establecida por ley, debe ser previsible, es decir, estar formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella y que esta no puede conferir una discrecionalidad ilimitada o generalizada a los encargados de su aplicación.⁵² El Comité recuerda que si el motivo para suspender el derecho a votar y a presentarse a cargos electivos es la condena por un delito, dicha restricción debe guardar la debida proporción con el delito y la condena.⁵³ El Comité recuerda también que, cuando esa condena sea claramente arbitraria o equivalga a un error manifiesto o a una denegación de justicia, o las actuaciones judiciales que den lugar a la condena vulneren el derecho al debido proceso, la restricción de los derechos amparados por el artículo 25 podría volverse arbitraria.⁵⁴ El Comité nota que las garantías del artículo 25 deben ser aplicadas con mayor celo cuando la restricción a estos derechos ocurre de forma previa, en lugar de posterior, a la condena por un delito.⁵⁵ Ante ello, el Comité debe entonces determinar, en primer término, si las suspensiones de sus funciones previas a la existencia de una condena fueron impuestas contra los autores por motivos previstos en la legislación que sean razonables y objetivos.

⁵⁰ Observación general núm. 25, párrs. 1.

⁵¹ Observación general núm. 25, párrs. 3, 4 y 16; y *Paksas c. Lituania*, párr. 8.3.

⁵² En este sentido y en el marco del Artículo 25 del Pacto se ha expresado el Comité al afirmar que los criterios deben estar “claramente previstos por la ley” *Maldonado Iporre c. Bolivia* (CCPR/C/122/D/2629/2015) párr. 11.5; y *Delgado Burgoa c. Bolivia* (CCPR/C/122/D/2628/2015), párr. 11.5. Véanse los principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (E/CN.4/1985/4, anexo), p. 3 nota al pie y p. 4, párr. 17. En el marco de otros derechos, véase también, la Observación general núm. 37, párr. 39; Observación general núm. 34, párr. 25; y Observación general núm. 35, párr. 22.

⁵³ *Ibid.*, párr. 14, y *Dissanayake c. Sri Lanka* (CCPR/C/93/D/1373/2005), párr. 8.5.

⁵⁴ *Arias Leiva c. Colombia* (CCPR/C/123/D/2537/2015), párr. 11.6; and *Nasheed v. Maldives* (CCPR/C/122/D/2270/2013 and 2851/2016), para. 8.6.

⁵⁵ En algunos casos, como el derecho al voto, este no podrá ser restringido si la persona está privada de libertad, pero no ha sido condenada. Ver Observación general núm. 25, párr. 14.

8.4 El Comité toma nota del argumento de los autores según el cual sus suspensiones previas a la condena no está establecida por ley en tanto el delito de rebelión del Artículo 472 del CP se limita a “los que se alzaren violenta y públicamente”; que dicho requisito de violencia es exigido también por el Artículo 384 bis de la LECrim; y que sus acciones no pueden ser entendidas como constitutivas de dicho requisito (párrs. 2.7 y 3.2 *supra*). El Comité toma nota del argumento del Estado parte según el cual el Artículo 384 bis de la LECrim es compatible con el Pacto en tanto la medida de suspensión que prevé es razonable, objetiva, proporcional, y se adopta cuando el proceso penal está ya avanzado (párrs. 4.3-4.4). El Comité observa que las partes no disputan el hecho de que el Artículo 384 bis de la LECrim exige el requisito de imputación por el delito de rebelión (párrs. 4.5 y 5.3 *supra*). Ante ello, el Comité considera que el análisis de la legalidad de las suspensiones previas a la condena debe extenderse a la aplicación de los tribunales internos del delito de rebelión, previsto en el Artículo 472 del CP, y al modo en que esta provoca la consecuente aplicación del Artículo 384 bis de la LECrim. El Comité observa que los autores destacaron la relación entre ambas normas y el impacto que el procesamiento por el delito de rebelión tendría en sus derechos políticos.⁵⁶

8.5 En relación con el Artículo 472 del CP, el Comité toma nota del argumento del Estado parte según el cual la valoración de los hechos realizada por el Juez Instructor no fue arbitraria y por ende no implicó una denegación de justicia (párrs. 6.1 y 6.6 *supra*). El Comité recuerda su establecida jurisprudencia según la cual corresponde en general a los tribunales de los Estados partes la valoración de los hechos y las pruebas, así como también la aplicación e interpretación de la legislación interna,⁵⁷ salvo cuando estas hayan sido arbitrarias o hayan constituido un error manifiesto o denegación de justicia⁵⁸. Sin embargo, el Comité considera que, en el presente caso, no está llamado a determinar la adecuación interna de la interpretación llevada a cabo por los tribunales del derecho interno, ni sobre la valoración que estos han realizado sobre los hechos y las pruebas. El Comité debe, en cambio, decidir si la aplicación inicial de los tribunales internos del Artículo 472 del CP y la consecuente aplicación del Artículo 384 bis de la LECrim cumple con los requisitos exigidos por el Artículo 25 del Pacto, según lo mencionado en el párr. 8.3 *supra*.

8.6 En el presente caso, el Comité observa que el Juez de Instrucción imputó a los autores por el delito de rebelión, dado que “con la incitación dirigida a la movilización popular [los autores] pretendía[n] instrumentar la misma para crear una situación de presión hacia el Estado, incluso admitiendo la ejecución de actos de enfrentamiento violento”⁵⁹, lo que incluyó la existencia de “tumultos y actos de violencia, tanto en el día 20 de septiembre como en el día 1 de octubre [de 2017]”⁶⁰ (párr. 3.2 *supra*). En este sentido, el Comité toma nota del argumento de los autores según el cual si la “movilización popular” con el objetivo de crear “presión hacia el Estado” para lograr un cambio constitucional fuera suficiente para una suspensión de los mandatos políticos, los gobiernos estarían en condiciones de vaciar por completo las garantías del Artículo 25 (párr. 3.5 *supra*). El Comité toma nota del argumento de los autores según los cuales diversos órganos nacionales e internacionales destacaron el carácter pacífico de las acciones emprendidas por los autores y por otros líderes políticos y sociales de Cataluña que fueron procesados por el delito de rebelión (párrs. 3.3 y 5.3 *supra*). El Comité toma nota de que los tribunales internos del Estado parte finalmente condenaron a los autores por el delito de sedición en lugar del delito de rebelión por entender que no concurrió el requisito de violencia que exige el artículo 472 del Código Penal (párrs. 4.1, 6.1 y 6.5 *supra*). El Comité recuerda que los derechos garantizados por el Artículo 25 del Pacto están estrechamente relacionados con la libertad de expresión, de reunión y de asociación.⁶¹ Sin entrar a valorar si existían, en su momento, indicios suficientes de la existencia del requisito de violencia en los términos en que el órgano instructor interpretó la norma penal

⁵⁶ Véase TSJ, Sala de lo Penal, Causa Especial núm. 20907/2017, 26/06/2018, p. 21

⁵⁷ Observación general núm. 32 (2007), párr. 26.

⁵⁸ *Riedl-Riedenstein y otros c. Alemania* (CCPR/C/82/D/1188/2003), párr. 7.3; *Schedko c. Belarús* (CCPR/C/77/D/886/1999), párr. 9.3; *Röder y otro c. Alemania* (CCPR/C/80/D/1138/2002), párr. 8.6; *F.B.L. c. Costa Rica* (CCPR/C/109/D/1612/2007), párr. 4.2.

⁵⁹ TSJ, Sala de lo Penal, Causa Especial núm. 20907/2017, 26/06/2018, p. 26.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 25.

⁶¹ Observación general núm. 25, párrs. 25-26.

de fondo al decidir sobre la imputación, el Comité toma nota de que los autores instaron a la ciudadanía a mantenerse estrictamente pacífica y recuerda que “hay una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas” y que “los actos de violencia aislados de algunos participantes no se deberían atribuir a otros, a los organizadores o a la reunión como tal”⁶².

8.7 Por su parte, en relación con el Artículo 384 bis de la LECrim, el Comité toma nota del argumento del Estado parte según el cual la regulación legal de la suspensión de funciones públicas cumple con los estándares universales y regionales en tanto obedece a la necesidad de “fortalecimiento del sentido cívico y el respeto por el Estado de derecho y el buen funcionamiento y el mantenimiento de la democracia” (párr. 6.4 *supra*). El Comité considera que el Estado parte tiene un legítimo interés en la defensa de esos objetivos. El Comité toma nota asimismo del argumento de los autores según el cual el Artículo 384 bis fija una medida excepcional, dado que establece la suspensión de funciones antes de la celebración de un juicio penal y solo en relación con el procesamiento por el delito de rebelión (párr. 5.3 *supra*). A la luz de lo mencionado en párrafos anteriores, el Comité recuerda que, dado que las suspensiones excepcionales de funciones públicas son impuestas de forma previa a la existencia de una condena, los estándares necesarios para la compatibilidad de estas suspensiones con el Pacto serían, en principio, más estrictos que aquellos aplicados con posterioridad a la existencia de una condena (párr. 8.3 *supra*). Este elevado escrutinio, es más relevante aún, cuando los tribunales internos han determinado que las suspensiones previas a la condena “surge[n] automáticamente *ex lege*, sin dejar margen alguno en su aplicación más allá de la verificación de la concurrencia de los presupuestos a los que la norma liga tal medida”⁶³ (párr. 5.6 *supra*).

8.8 En vista de ello, el Comité considera que el Estado parte no ha demostrado que la aplicación del Artículo 472 del Código Penal, y la consecuente aplicación del Artículo 384 bis de la LECrim, llevada a cabo por los tribunales internos, cumpla con el requisito de previsibilidad exigido por el Artículo 25 del Pacto. Asimismo, en las circunstancias del presente caso, una aplicación del derecho interno que resulte automáticamente en la suspensión de funciones de oficiales electos, por presuntos delitos sobre la base de hechos públicos y pacíficos, con anterioridad a la existencia de una condena, precluye un análisis individualizado de la proporcionalidad de la medida y no puede por ende considerarse que cumpla los requisitos de razonabilidad y objetividad exigidos. En conclusión, el Comité concluye que el Estado parte violó los derechos de los autores en virtud del artículo 25 del Pacto, en tanto la decisión de imputar a los autores por el delito de rebelión que resultó automáticamente en sus suspensiones de sus funciones públicas previas a la condena no fue por motivos previstos en la legislación, que sean razonables y objetivos.

9. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dictamina que la información que tiene ante sí pone de manifiesto una violación del artículo 25 del Pacto.

10. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores un recurso efectivo. Ello requiere una reparación integral a los individuos cuyos derechos hayan sido violados. El Comité considera que, en el presente caso, su dictamen sobre el fondo de la reclamación constituye una reparación suficiente para la violación dictaminada. El Estado parte también tiene la obligación de adoptar todas las medidas que sean necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

11. Teniendo presente que, por ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, en virtud del artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los

⁶² Comentario general núm. 37, párr. 17. Según el mismo comentario: “La cuestión de si una reunión es pacífica o no se debe responder con referencia a la violencia causada por los participantes. La violencia contra los participantes en una reunión pacífica por las autoridades o agentes provocadores que actúen en su nombre no hace que la reunión no sea pacífica. Lo mismo se aplica a la violencia por parte de otros ciudadanos contra la reunión o por participantes en contramanifestaciones.” (párr. 18).

⁶³ STC 11/2020, p. 21527.

derechos reconocidos en el Pacto y a garantizar una reparación efectiva y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. Se pide asimismo al Estado parte que publique el dictamen del Comité y que le dé amplia difusión.

Annex

Joint opinion by Committee members José Santos Pais and Wafaa Bassim (dissenting)

1. We regret not being able to concur with the Committee's Views. The authors' complaints should not have been admitted due to non-exhaustion of domestic remedies. Were they to be admitted, we would not have found a violation of the authors' rights under article 25 of the Covenant.
2. The authors were former members of Catalonia's Government. On 6 September 2017, the regional Parliament adopted Act 19/2017 authorizing the holding of a referendum on the independence of this State party's autonomous community. The very next day, the Spanish Constitutional Court suspended the Act, pending a rule on its constitutionality. Despite such decision, the referendum was held on 1 October 2017, with the participation of 43% of the electorate (para. 2.2). On 17 October 2017, the Constitutional Court ruled Act 19/2017 unconstitutional, null and void. Notwithstanding, on 27 October, the Catalanian Parliament declared independence and was immediately dissolved by the State party's Government. New regional elections were scheduled for December 2017 (para. 2.3).
3. The political situation in the State party at the time was very delicate and on the brink of a disruption to its unity. Manifestations were held not only in Catalonia but in other regions as well, with significant risks to national security and the democratic order. The authors were aware of the risks they were taking by blatantly violating the law and decisions of the Constitutional Court but persisted in their efforts to secure Catalonia's independence. The Attorney General therefore initiated criminal proceedings against them for the crimes of rebellion and misappropriation of public funds. The investigating judge placed the authors in pre-trial detention on 2 November 2017. The Supreme Court upheld this decision in regard of one of the authors and set bail for the others (para. 2.4).
4. On 9 July 2018, the Supreme Court informed Catalonia's Parliament that the authors had been suspended from their public duties and posts pursuant to article 384 bis of the Criminal Procedure Act (CPA) and the bureau was required to take the necessary measures (paras. 2.6 and 4.5). The authors agreed to be replaced by other members of their parliamentary group (para. 4.1). An appeal by the authors on their suspension was rejected by the Supreme Court on 30 July 2018. The authors submitted then applications for *amparo* to the Constitutional Court on 19 September and 10 October 2018 and requested precautionary measures to stay the decision to suspend them from their duties. A scarce 2 months later, on 18 December 2018, they were already submitting their complaints to the Committee.
5. At the date of the submission, the applications for *amparo* were still pending and not yet resolved. They were ruled on 28 January and 25 February 2020 (para. 4.2). The Constitutional Court took a year to decide on them, a reasonable time for such judicial consideration. As for the Supreme Court, a decision on the authors' conviction was issued on 15 October 2019, also in a timely manner. Domestic remedies were therefore not futile, but effective and not unreasonably prolonged, having addressed the authors' complaints and even accepting some of their arguments. Their communication should therefore have been declared inadmissible. We are of the view that the reasoning in the present Views (paras. 7.4-7.5) would make it extremely difficult to effectively enforce article 5(2)(b) of the Optional Protocol in the future.
6. Article 384 bis CPA was established in 1988 and declared constitutional by the Constitutional Court in 1994. It is therefore not a new designed provision and the authors were acquainted with it. The measure of suspension from the authors' public duties, due to the far-reaching political implications of their actions, was necessary, reasonable, objective and proportionate. It was taken by an investigating judge, after a thorough and detailed reasoning of all available evidence at the time, in the framework of a criminal investigation, with all due process guarantees (paras. 4.4-4.5, 6.1-6.4). The Supreme Court later decided,

on 14 October 2019, that the authors did not commit the crime of rebellion but of sedition because of insufficient evidence of instrumental violence, and so the measure of suspension was immediately revoked (para. 4.1). The course of events just reflects the regular functioning of domestic courts, where a later decision (during trial) assesses and changes a previous decision (by the investigating judge) in the face of more detailed and ample evidence. There was therefore neither arbitrariness, nor denial of justice by domestic courts and no irreparable harm was caused to the authors, who regained their political rights (most of them were elected as members of *Cortes Generales* in 2019). Ultimately, the authors' prison sentences were remitted on 22 June 2021 by the State party's Government, acting in the public interest (para. 6.5).

7. As regards the alleged violation of article 25 of the Covenant, the authors have acted unlawfully and disrespected decisions of the Constitutional Court. Their rights were therefore restricted because they resorted to unlawful means instead of available constitutional routes for reforming the State party's Constitution. The Views tried to avoid the pitfall of the Committee's established jurisprudence on national courts' interpretation of domestic legislation and their assessment of facts and evidence (paras. 8.5-8.6). However subtle the reasoning used may be, it still confronts the interpretation under domestic law of the crimes of rebellion and sedition and the applicability of article 384 bis CPA. Domestic courts have settled such interpretation reasonably and in a timely manner and the Committee should therefore not act as a fourth instance to dispute their analysis. The State party also explained that the use of article 384 bis CPA was not automatic but applied to a specific case, in an individualized manner and in view of specific circumstances (paras. 4.5 and 6.1). In any event, the imposed measure of suspension from public duties was reasonable, necessary, proportionate and, moreover, predictable in the serious circumstances domestic courts faced at the time. We would have thus not found a violation of the authors' rights under article 25 of the Covenant.
