

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

## **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

## **S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 5199-2019, promovido por don Josep Rull i Andreu contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 11 de junio de 2019, por el que se desestima la solicitud de reconsideración presentada contra el acuerdo del mismo órgano de gobierno de la Cámara de 24 de mayo de 2019, en relación con la declaración de suspensión como diputado del recurrente. Ha comparecido y presentado alegaciones el Congreso de los Diputados, representado por letrada de las Cortes Generales. Ha intervenido el ministerio fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

### **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el 12 de septiembre de 2019, el procurador de los tribunales don Carlos Estévez Sanz presentó recurso de

amparo en representación de don Josep Rull i Andreu contra las resoluciones de la Mesa del Congreso de los Diputados reseñadas en el encabezamiento de la presente sentencia.

A) Los hechos expuestos en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) El 21 de marzo de 2018, el magistrado de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que instruía la causa especial 20907-2017 dictó auto de procesamiento contra, entre otras personas, el demandante, entonces diputado del Parlamento de Cataluña, quien se hallaba en prisión provisional desde el 23 de marzo de 2018, por un posible delito de rebelión.

b) Por resolución de 12 de julio de 2018, la Primera Sala de lo Criminal del Tribunal Superior de Schleswig-Holstein (República Federal de Alemania) consideró inadmisibile la orden europea de detención y entrega respecto del anterior presidente de la Generalitat de Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó, investigado en la mentada causa especial. La referida orden fue emitida por la Sala Segunda del Tribunal Supremo con base en el auto de procesamiento de 21 de marzo de 2018, en relación con los delitos de rebelión, sedición o desórdenes públicos. Se observa en la demanda de amparo que el tribunal alemán, entre otros argumentos, apreció que, en el contexto de un Estado social y democrático de Derecho, el Derecho penal debe intervenir con mesura en las desavenencias políticas.

c) Con fechas 25 y 26 de abril de 2019, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas concluyó en sus opiniones 6/2019, relativa a don Jordi Cuixart i Navarro, don Jordi Sànchez i Picanyol y don Oriol Junqueras i Vies, y 12/2019 atinente a don Josep Rull i Andreu, don Raül Romeva i Rueda y doña Dolors Bassa i Coll que la encarcelación de las citadas personas era arbitraria y que se estaba persiguiendo políticamente a los responsables de la minoría social a la que el recurrente pertenece.

d) El 28 de abril de 2019 se celebraron elecciones a Cortes Generales. La Junta Electoral Provincial de Barcelona proclamó diputado al Congreso al señor Rull i Andreu que concurrió a los comicios en la candidatura electoral de Junts per Catalunya. El 21 de mayo el recurrente concurrió a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados y participó en la votación para elegir a los miembros de la Mesa de la Cámara.

e) El 24 de mayo, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó declarar automáticamente suspendidos en el cargo y, por tanto, en los derechos y deberes establecidos en el Reglamento de la Cámara, con efectos desde el 21 de mayo de 2019, al demandante de amparo, además de a los señores Oriol Junqueras i Vies, Jordi Sànchez i Picanyol y Jordi Turull i Negré por concurrir las circunstancias necesarias para la aplicación del artículo 384 bis de la Ley de enjuiciamiento criminal. Se acordó comunicarlo así a los afectados y al Tribunal Supremo y encomendar a la secretaría general de la cámara la adopción de las medidas cautelares oportunas.

f) Contra el acuerdo anterior se presentó una solicitud de reconsideración, ampliada posteriormente, ante la Mesa del Congreso de los Diputados, que la desestimó el 11 de junio de 2019.

B) La fundamentación en Derecho de la demanda de amparo puede ser resumida como sigue:

a) Se estiman infringidos los derechos reconocidos en los artículos 23.2 y 24.2 CE, en conexión con los artículos 9.3, 16.1, 20.1 d) [sic], 23.1, 24.1, 25, 70 y 71 de la misma norma fundamental. Se consideran también infringidos el artículo 10.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), en relación con sus artículos 5, 10.2 y 12 y con los Protocolos núm. 1 y 2 a dicho Tratado, así como el artículo 3 del Protocolo adicional núm. 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que, conforme al artículo 6.3 TUE, forma parte, como principio general, del Derecho de la Unión Europea. Se invocan, asimismo, el artículo 48.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 6 CEDH.

b) Tras justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, la demanda comienza por referirse a los argumentos expuestos por la Mesa del Congreso de los Diputados para rechazar el acuerdo de 11 de junio de 2019, la reconsideración de su resolución inicial y el acuerdo de 24 de mayo del mismo año, argumentos que no tienen una justificación jurídica que los avale, pues ambos pretenden sustentarse en una actuación de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que es contraria a Derecho. Pero más allá de que esas decisiones del Tribunal Supremo son también nulas de pleno derecho, y en tal sentido están recurridas en amparo, lo acordado por la Mesa es contrario a Derecho y vulnera los derechos del recurrente con independencia de lo que pueda resolver el Tribunal Constitucional en relación con aquellos recursos de amparo. Vulneran también derechos

reconocidos por los artículos 10.3 TUE y 48.1 CDFUE, pues este proceso constitucional no es ajeno al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión Europea. Por lo que hace al artículo 48.1, presunción de inocencia, se cita el artículo 2 de la Directiva 2016/343/UE, del Parlamento y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, que señala que la misma es de aplicación a las personas físicas que sean sospechosas o acusadas en procesos penales, de modo que el Derecho de la Unión es también de aplicación en el presente recurso de amparo, pues el acuerdo de la Mesa del Congreso de 11 de junio de 2019 asegura estar ejecutando una declaración de suspensión implícita que habría sido adoptada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, auto de 14 de mayo de 2019, en el marco del proceso penal que se sigue contra el actor. Tampoco este proceso constitucional es ajeno al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en lo relativo al derecho reconocido en el artículo 10.3 TUE, precepto que reconoce el derecho de los ciudadanos a la participación en la vida democrática de la Unión, derecho al que los acuerdos impugnados privan de su efecto útil en relación con quien demanda, añadiéndose que el artículo 6.3 TUE también establece que los derechos reconocidos en el Convenio europeo de derechos humanos forman parte, como principios generales, del Derecho de la Unión. Se vulnera este Derecho en tanto que se priva al recurrente de su participación como diputado al Congreso en el control del Gobierno, en lo relativo a la representación del Estado español en el Consejo Europeo y en el Consejo de la Unión, en relación con lo previsto en el artículo 10.2 TUE.

Por ello, a pesar de hallarnos ante una suspensión de un diputado de un parlamento nacional, la misma no es ajena al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, que atribuye a los parlamentos nacionales una participación destacada en la vida democrática de la Unión. Esta incidencia es relevante en relación con unos acuerdos, como los impugnados, que solo pueden ser recurridos en amparo ante el Tribunal Constitucional según el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y, respecto de los cuales, este tribunal es el juez ordinario de la Unión, competente para conocer de los derechos del recurrente derivados del Derecho de la Unión. Por ello, de acuerdo con el principio de primacía de ese Derecho, en el actual proceso y pese a lo previsto en el artículo 161.1 b) CE el tribunal no se puede limitar a determinar si por la Mesa del Congreso de los Diputados se han vulnerado exclusivamente los derechos fundamentales a los que se refiere el artículo 53.2 CE, sin entrar a valorar, si se han vulnerado los derechos equivalentes derivados del Derecho de la Unión, pues ello supondría vulnerar los principios de equivalencia y efectividad, así como el derecho a la tutela judicial efectiva, (art. 47 CDFUE y art. 13 CEDH). Si el Tribunal Constitucional se negara a conocer de las acciones basadas directamente en los artículos 10.3 TUE y 48.1 CDFUE, con el planteamiento de la correspondiente cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por ser normas directamente aplicables, estaría vulnerando el principio

de equivalencia y negando tanto el derecho de acceso a la jurisdicción y el citado principio de efectividad.

c) Se afirma en la demanda que los acuerdos impugnados son nulos de pleno derecho, al no concurrir los presupuestos legalmente establecidos para la suspensión de los diputados afectados, con la consiguiente vulneración de los derechos reconocidos en el artículo 10.3 TUE y en el artículo 23 CE. Luego de transcribir los artículos 21 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y 384 bis de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), se alega que ninguno de los tres supuestos previstos en el primero de estos preceptos para la suspensión de un diputado concurrió en este caso, como reconoció el acuerdo de la propia Mesa de 11 de julio de 2019. Pese a ello acordó la suspensión con el pretendido amparo del citado artículo 384 bis, siendo trasladable aquí la opinión de la Comisión de Venecia sobre la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, en relación con el artículo 92.4 b) LOTC, conforme a la cual, la suspensión de parlamentarios resulta problemática, especialmente desde la perspectiva de su inmunidad.

Se argumenta a partir de todo ello lo siguiente:

(i) Es imposible proceder a la suspensión de un diputado al Congreso sin la tramitación del correspondiente suplicatorio, habiéndose vulnerado el *ius in officium* del representante y los derechos de sus representados, (art. 10.3 TUE, en relación con sus artículos 5, 10.2 y 12, Protocolos 1 y 2 y preceptos correspondientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como el art. 23 CE). Esta vulneración no es solo del reglamento del Congreso de los Diputados, pues su artículo 21.1.2, al señalar que para la suspensión de los derechos de los parlamentarios es necesaria la concesión del suplicatorio, no hace sino aplicar el artículo 71.2 CE sobre la inmunidad de los diputados electos. Aunque el artículo 384 bis LECrim no explicita la necesidad de autorización de la cámara, la misma es condición sine qua non para la existencia tanto de un auto de procesamiento válido como de una orden válida de prisión provisional contra un diputado, que sí son requisitos previstos en aquel precepto. Se añade que el artículo 751.2 LECrim establece la obligación del Tribunal Supremo de poner en conocimiento de las cámaras “la causa que existiere pendiente contra el que, estando procesado, hubiese sido elegido senador o diputado a Cortes”, a los efectos de que estas resuelvan lo que tengan por conveniente en orden a la concesión de esa autorización, (arts. 71.2 CE y 753 LECrim). En este sentido, el artículo 6 de la ley de 9 de febrero de 1912, lex posterior respecto del artículo 753 LECrim, del que prescinde absolutamente el auto de 14 de mayo de 2019 del Tribunal Supremo, determina que “mientras el Senado o el Congreso no resuelvan sobre la autorización pedida, se suspenderán las diligencias de las causas, excepto las

encaminadas a la reforma de los autos y providencias en que con anterioridad se hubiese acordado la detención, prisión o procesamiento”. Así, la proclamación como electo, que lleva aparejada la adquisición de la inmunidad, determina necesariamente el levantamiento por el juez o tribunal competente de cualquier auto de procesamiento o de cualquier resolución de ingreso en prisión de un diputado en tanto la cámara no conceda autorización para proceder contra el mismo, (STC 90/1985, de 22 de julio), observándose que la amenaza de que el proceso penal sea utilizado con la intención de perturbar el funcionamiento de las cámaras o de alterar su composición, no desaparece por el hecho de que se haya iniciado ya la fase de juicio oral. Las medidas cautelares se pueden acordar en cualquier momento y asimismo su levantamiento, añadiéndose que el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas concluyó, en su opinión 6/2019, que el demandante de amparo se hallaba en prisión provisional por motivos políticos. Todo ello no se ve alterado por el hecho de que el auto del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2019 considerara, de forma inconstitucional e ilegal, que no procedía el levantamiento del procesamiento del actor. La arbitrariedad de la decisión de la Mesa es manifiesta si se tiene en cuenta lo que señala ese auto, al que se refieren y en el que pretenden fundamentar su declaración los acuerdos impugnados, pues mientras la resolución judicial niega la condición de “procesado” al recurrente a los efectos de solicitar el suplicatorio, el acuerdo de la Mesa de 11 de junio de 2019 lo considera “procesado” a los efectos del artículo 384 bis LECrim, de modo tal que, para la Mesa, la condición de procesado estaría vigente para lo desfavorable, pero no para lo favorable, interpretación que responde a la persecución política a la que está siendo sometido el recurrente. En definitiva, habiendo adquirido éste la condición de diputado desde su proclamación como tal, el auto de procesamiento dictado por el magistrado instructor el 21 de marzo de 2018, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Ley de 9 de febrero de 1912, no puede tener virtualidad alguna respecto de su cargo de diputado, a los efectos del artículo 384 bis LECrim, en relación con lo previsto en el artículo 21.1.2 RCD. Se cita el auto de 1 de diciembre de 1989 del Tribunal Supremo.

(ii) No existe resolución judicial decretando la medida cautelar prevista en el artículo 384 bis LECrim en relación con la condición de diputado del señor Rull i Andreu. Sin perjuicio de lo que después se dirá, y asumiendo, a efectos meramente dialécticos, que tal precepto contenga una verdadera medida cautelar, es evidente que tal tipo de medida en el proceso penal solo se puede decretar en resolución judicial y así lo habría entendido el propio Tribunal Supremo en su auto de 10 de julio de 2019 en sus referencias al auto de 9 de julio de 2018, del magistrado instructor. Incluso esto lo admite el acuerdo de la Mesa de 11 de junio de 2019, al señalar que, aunque el Tribunal Supremo no hizo declaración expresa de suspensión, a diferencia del citado auto del instructor, “cabe

entenderla implícita”, con lo que la Mesa viene a crear un nuevo tipo de resolución judicial, la resolución “implícita”. Es evidente que las cámaras no tienen potestad jurisdiccional para aplicar las normas de la legislación procesal sin una previa resolución judicial, siendo obvio que, a diferencia de lo que sucedió con el auto de 9 de julio de 2018 en relación con el Parlamento de Cataluña, el auto de 14 de mayo de 2019 no contiene comunicación alguna respecto a que el artículo 384 bis LECrim pueda resultar de aplicación al recurrente. A fin de acreditar que no se trata de una medida cautelar dictada en el seno de un proceso penal, se solicita como prueba que el tribunal se dirija al Registro Central de medidas cautelares, requisitorias y sentencias no firmes para que certifique si por cualquier juez o tribunal se ha decretado la medida prevista en el artículo 384 bis en relación con la condición de diputado al Congreso del recurrente. El Congreso tiene plena autoridad para aplicar el artículo 21.1.2 de su Reglamento, pero aquel otro precepto requiere, para su aplicación, de la intervención de la autoridad judicial mediante un juicio de proporcionalidad y de necesidad.

(iii) El recurrente no es un “individuo rebelde” a los efectos del artículo 384 bis LECrim. Lo mismo cabe decir respecto de la existencia de imputación válida, que no puede existir a estos efectos sin la existencia de un auto de procesamiento. Aun entendiendo que la Cámara viniera vinculada por la existencia de un auto de procesamiento, y que no era procedente el suplicatorio, el recurrente no puede ser considerado un individuo rebelde a estos efectos, de conformidad con la jurisprudencia constitucional. Violentando las normas penales, el Tribunal Supremo imputa al actor un delito de rebelión como consecuencia de la organización del referéndum celebrado el 1 de octubre de 2017, ante el que penden decenas de recursos de amparo, de esta parte o de otros procesados en la causa especial del Tribunal Supremo. La estimación de cualquiera de estos recursos en relación con la imputación de rebelión o sobre la pertinencia de la prisión provisional de cualquiera de los diputados afectados por los autos del instructor, de 9 de julio de 2018, y de la Sala de Apelaciones, de 30 de julio del mismo año, habría de conllevar la estimación del actual recurso, por cuanto aquella imputación y esta situación de prisión son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para la aplicación del artículo 384 bis; se transcriben determinados pasajes de la opinión, ya citada, del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como de la resolución de 12 de julio de 2018, del Tribunal Superior de Schleswig-Holstein.

Se añade que este precepto legal tiene su precedente inmediato en el artículo 22.1 de la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 CE, norma que había perdido vigencia cuando se dictó la STC 199/1987, de 16 de diciembre, por lo que el tribunal declaró la desaparición sobrevenida de los

recursos de inconstitucionalidad contra ella interpuestos. Es importante recordar que el ámbito de aplicación de aquella Ley Orgánica se establecía, en su artículo 1.1, de manera prácticamente idéntica al artículo 384 bis LECrim. Y la Sala Segunda de lo Penal del Tribunal Supremo ha desatendido la jurisprudencia constitucional aplicable, al llevar a cabo una interpretación del concepto “individuos rebeldes” contraria a la de la referida sentencia constitucional, de la que se desprende con claridad que este último precepto, introducido por la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, no se puede aplicar a cualesquiera procesados por el delito de rebelión, sino únicamente a aquellos que integren el concepto de banda armada, situación que no concurre en ninguno de los diputados afectados por los autos de 9 y 30 de julio “contra los que —dice en este punto la demanda—se recurre en amparo”. Es cierto que la STC 199/1987 interpretaba la Ley Orgánica 9/1984, que en lo que respecta a su artículo 22, precedente directo del artículo 384 bis, quedó sin vigencia con anterioridad; pero no lo es menos que la disposición adicional única de la Ley Orgánica 4/1988 establece que “las referencias a la norma de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución se entenderán hechas a esta Ley Orgánica”, de tal modo que la jurisprudencia al respecto es aplicable a su interpretación.

La ausencia, por ello, de uno de los requisitos que establece el artículo 384 bis (la consideración de los diputados afectados como “individuos rebeldes”) ha de conllevar la nulidad de los acuerdos impugnados de la Mesa del Congreso de los Diputados.

(iv) El de diputado al Congreso es un cargo electo adquirido con posterioridad al auto de procesamiento y del tenor literal del artículo 384 bis se desprende que la suspensión allí establecida opera respecto de los cargos que el procesado ostentara en el momento en que concurran las circunstancias en él previstas, no respecto de los electos adquiridos con posterioridad, como es el caso presente. Se reitera que mientras el auto de 14 de mayo de 2019, del Tribunal Supremo, entiende que el recurrente no puede ser considerado procesado a los efectos del artículo 751 LECrim, la Mesa del Congreso entiende que sí lo es a los efectos del artículo 384 bis. O lo que es lo mismo: el recurrente es “procesado” a los efectos desfavorables, no a los favorables.

d) El artículo 384 bis LECrim vulnera el derecho a la presunción de inocencia, así como el derecho a la legalidad penal.

En relación con el primero de estos derechos, se dice que la STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ 7, desestimó los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la disposición controvertida, pero la interpretación del tribunal, según la cual la presunción de inocencia del art. 24.2 CE solo se



puede llegar a violar por la condena sin pruebas o en virtud de pruebas irregularmente obtenidas o hechas valer sin las garantías debidas, se encuentra plenamente superada por el Derecho de la Unión Europea y su interpretación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La aplicación del artículo 384 bis contiene todos los elementos de una verdadera sanción anticipada, dado que, como ha reconocido el instructor (auto de 9 de julio de 2018), esa llamada medida cautelar no tiene por objeto ninguna finalidad asociada a garantizar el proceso penal en el marco del cual se adopta, por lo que, en tanto que tal sanción, la adoptada en este caso por la Mesa de la cámara vulnera el derecho a la presunción de inocencia, pero también el derecho a un proceso con todas las garantías y a la legalidad penal. Es de aplicación el artículo 3 de la ya citada directiva 2016/343/UE, del Parlamento y del Consejo, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y del derecho a estar presente en el juicio, que establece que “los estados miembros garantizarán que se presume la inocencia de los sospechosos y acusados hasta que se pruebe su culpabilidad con arreglo a la ley”, lo que debe ser tomado en consideración al interpretar el artículo 24.2 CE. En este sentido, la pretendida suspensión automática adoptada por la Mesa del Congreso no cumple ninguno de los requisitos establecidos por el Tribunal General de la Unión Europea para que las medidas cautelares sean compatibles con el derecho a la presunción de inocencia, reconocido en el artículo 6.2 CEDH, en el artículo 48.1 CDFUE y en el artículo 3 de la directiva citada (sentencias de 2 de septiembre de 2009, asuntos acumulados T-37/07 y T-323/07; de 13 de septiembre de 2013, asunto T-592/11; de 20 de septiembre de 2016, asunto T-485/15, y de 20 de julio de 2017, asunto T-619/15). De acuerdo con esa jurisprudencia, si bien la presunción de inocencia no se opone a la adopción de medidas cautelares, sí exige que concurren tres requisitos — estar contempladas en la ley, haber sido adoptadas por autoridad competente y estar delimitadas en el tiempo—, aquí no cumplidos. Como ya se ha señalado, la suspensión a que alude el magistrado instructor en su auto de 9 de julio de 2018 no está prevista en la ley, al no resultar de aplicación a los diputados afectados; tampoco ha sido adoptada por la autoridad competente, pues el Tribunal Supremo no ha suspendido cautelarmente al recurrente como diputado, siendo incompetente la Mesa del Congreso para acordarla, y se recuerda, además, que la causa especial 20907-2017 viene viciada de incompetencia desde su origen, en virtud de lo dispuesto en el artículo 57.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye su conocimiento al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de modo que el Tribunal Supremo no ha sido competente hasta el momento de la proclamación como diputado del recurrente; y, por último, la suspensión no se encuentra delimitada temporalmente, ya que, pese a que esta causa especial está vista para sentencia, lo cierto es que lo está desde hace meses, siendo manifiesto el incumplimiento del plazo previsto para dictar sentencia en el art. 203 LECrim, con la consecuencia de que no existe un verdadero término temporal para la

suspensión o que se está extendiendo más allá del plazo legalmente previsto. Se añade que, pese a que la STC 71/1994, ya citada, señaló que la presunción de inocencia no es canon para enjuiciar una medida cautelar, la posterior jurisprudencia constitucional declara lo contrario (STC 33/1999, de 8 de marzo). La finalidad de prevención general solo es legítima y congruente con la pena, no con la adopción de medidas cautelares y lo que se pretende con la suspensión de los diputados afectados, así como con la prisión provisional, no es sino una finalidad de prevención general (el “acertado retorno al autogobierno”, en los términos del auto del magistrado instructor, de 21 de marzo de 2018). Lo que pretende el instructor es aplicar anticipadamente las penas de prisión y, en el caso presente, de inhabilitación previstas para los condenados por rebelión (art. 473.1 del Código penal), con la consiguiente vulneración del derecho a la presunción de inocencia. Se añade que son trasladables a los autos de 9 y 30 de julio de 2018 las consideraciones del primero de los votos particulares a la STC 185/2016, de 3 de noviembre. Por lo demás, una interpretación no restrictiva del artículo 384 bis no implicaría que dichos derechos fundamentales no hubieran sido vulnerados, sino que determinaría la inconstitucionalidad de ese precepto, lo que obligaría al Tribunal Constitucional a elevar al Pleno la cuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC).

e) El artículo 384 bis LECrim vulnera el artículo 70.1 CE en relación con su artículo 23.2.

Se vulnera la reserva establecida en el primero de estos preceptos constitucionales, en la interpretación que le ha dado el Tribunal Constitucional, y con ello los derechos reconocidos en el artículo 10.3 TUE y en el artículo 23.2 CE, y por ello procede elevar al Pleno cuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC). Tras citar determinado pasaje del FJ 6 de la STC 71/1994, se observa que este precepto legal no responde a la naturaleza de la potestad jurisdiccional de adoptar medidas cautelares, tal y como ha sido definida por el tribunal en la STC 238/1992, de 17 de diciembre, FJ 3, y así lo reconoce el magistrado instructor en su auto de 9 de julio de 2018, al asegurar que tal medida “no tiene por objeto una sujeción personal al proceso o garantizar los eventuales pronunciamientos económicos del procedimiento” y que la regla “no viene sino a prescribir, en negativo, uno de los ‘requisitos’ para el mantenimiento en el ejercicio de una función o cargo público”, lo que pone de manifiesto que se trata de una norma que regula el régimen de incompatibilidades de los diputados. La pretendida distinción entre la permanencia en el cargo público que mantendría el recurrente y la permanencia en su desempeño, que sería inconciliable con su situación procesal, es artificial y no modifica la naturaleza del artículo 384 bis. En cualquier caso, resulta evidente que de nada sirve mantener formalmente el cargo si quien tiene encomendada la representación de los ciudadanos se ve absolutamente privado de desempeñarlo (se cita, en punto a

la institución jurídica de la incompatibilidad, la STC 155/2014, de 25 de septiembre, FJ 2). Para acreditar que no se trata de una medida cautelar adoptada judicialmente, se reitera la solicitud como prueba de que el tribunal se dirija al registro central de medidas cautelares, requisitorias y sentencias no firmes, tras de lo cual se concluye que el artículo controvertido supone un verdadero fraude constitucional. Su caracterización como medida cautelar del proceso penal no pretende sino burlar la reserva que establece el artículo 70.1 CE, que ha querido que sea el legislador electoral el que determine las causas de incompatibilidad que impiden a los representantes políticos el desempeño simultáneo del mandato parlamentario en determinadas situaciones, como es la de prisión provisional (se cita la STC 72/1984, de 14 de junio, FJ 3). El artículo 384 bis representa una “restricción en los esquemas de la representación política”, en los términos de esta última sentencia, por más que dicha incompatibilidad no dé lugar, formalmente, a un derecho de opción del cargo electo, sino únicamente a la imposibilidad del desempeño de ese cargo durante el tiempo en que se permanezca en situación de prisión provisional. Se trata de una verdadera causa de incompatibilidad, que solo puede contenerse en la legislación electoral, no en la penal. Ninguna virtualidad tendría la reserva del artículo 70.1 CE si esta se pudiera burlar con la configuración de lo que es un supuesto de incompatibilidad como medida cautelar *ex lege*, siendo de recordar que incluso el cese en el cargo público derivado de una sentencia penal no firme se encuentra regulado, como causa de incompatibilidad en el artículo 6.2 b) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

f) Los acuerdos impugnados han sido dictados por un órgano manifiestamente incompetente:

(i) Se señala en primer lugar que, si el artículo 384 bis se ha de caracterizar como medida cautelar del orden penal, según pretenden tanto el auto del instructor, de 9 de julio de 2018, como los acuerdos impugnados, es evidente que cualesquiera medidas cautelares restrictivas de derechos requieren la previa adopción de una resolución judicial, de modo que los acuerdos recurridos son arbitrarios, no tienen otra base jurídica que unas decisiones del Tribunal Supremo contrarias a Derecho y no cuentan con motivación válida alguna, vulnerándose así los derechos políticos del recurrente y los de los ciudadanos por los que fue elegido y a los que representa (art. 23 CE, art. 3 del Protocolo adicional 1 al CEDH y art. 25 PIDCP).

Se observa al respecto que el auto del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2019 no hace referencia alguna a la suspensión de los diputados y del senador afectados, de modo que deducir del traslado de esta resolución a las Cámaras que debían proceder a tal suspensión, requiere de una

importante imaginación, haciéndose notar la diferencia al respecto con el auto de 9 de julio de 2018, que sí se refería a la suspensión en su parte dispositiva. Sorprende cómo la Mesa del Congreso considera implícitamente equiparable lo acordado por ambos autos, teniendo en cuenta que en el de 9 de julio de 2018, el Tribunal Supremo se dirige directamente a la Mesa del Parlamento de Cataluña para dar “plena efectividad” a la suspensión, mientras que en este caso es la Mesa del Congreso la que decide, en su acuerdo de 23 de mayo, suspender al diputado en aplicación de la legislación procesal. Pero, más allá de que los acuerdos recurridos no tengan, como pretenden, amparo alguno en el auto del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2019, los mismos también serían nulos, en razón de que la suspensión acordada por el Tribunal Supremo, de existir, debería haber seguido el cauce requerido por el Reglamento del Congreso de los Diputados, cuyo artículo 48, apartados 2 y 3, establece que la suspensión compete al Pleno, previa elevación de propuesta razonada por la comisión del estatuto de los diputados. Cuando la Mesa intenta justificar su actuación a partir de la competencia subsidiaria del artículo 31.1.7 RCD según el cual le corresponden aquellas funciones “que no estén atribuidas a un órgano específico”, se obvia que la competencia del Pleno es clara y por ello, *mutatis mutandis*, resulta aplicable a la suspensión de derechos la jurisprudencia sentada por la STC 7/1992, de 16 de enero, FJ 3, en relación con la declaración de incompatibilidad de un diputado y sus efectos.

(ii) En cualquier caso, la Mesa no es competente para adoptar una decisión relativa a la suspensión del recurrente, decisión que afecta al núcleo del estatuto del diputado, en contra de lo interpretado, al margen de lo previsto en el Reglamento, en el acuerdo de 11 de junio de 2019. El artículo 63.1 RCD, que establece que las sesiones del pleno serán públicas, dispone como excepción que no lo serán “cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la cámara o de sus miembros, o de la suspensión de un diputado”, de modo que este precepto parte de la premisa de que la suspensión de los diputados es competencia del pleno.

g) La suspensión decretada vulnera los principios de necesidad y proporcionalidad y priva del contenido esencial del derecho de sufragio al recurrente y a sus electores, ello sin perjuicio de la vulneración por el artículo 384 bis del derecho reconocido en el artículo 23 CE. La situación del diputado recurrente, que es un candidato opositor en prisión provisional desde hace prácticamente dos años, le ha impedido la asistencia a las sesiones del pleno del Congreso de los Diputados, por ejemplo de investidura del candidato a la presidencia del Gobierno. Tal situación amenaza con introducir una distorsión absolutamente desproporcionada, impropia de una democracia, y con alterar, hasta la sentencia, la composición de la Cámara. En el auto de 9 de julio de 2018, el

magistrado instructor intentó salvar la desproporcionalidad manifiesta de la suspensión, sin conseguirlo, permitiendo contra *legem* que los cargos y funciones que correspondían a los procesados pudieran ser ejercidos de manera plena, pero temporal, por otros integrantes de sus respectivas candidaturas; si se hubiera contemplado así en el Reglamento, la desproporción es aún más evidente, si cabe. No existiendo suspensión alguna del diputado en el auto de 14 de mayo de 2019, la Mesa es quien ha decidido dejar al Congreso con cuatro diputados electos menos, alterando su composición, y vulnerando los derechos de esos diputados y de los ciudadanos a los que representan.

Esta decisión, en la práctica, deja sin contenido el derecho de sufragio pasivo del recurrente, que invoca jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. No se puede establecer que una persona es elegible para, acto seguido, impedirle ejercer el cargo y mandato; el carácter desproporcionado de esta medida vulnera no solo el artículo 23 CE, sino también el artículo 3 del Protocolo adicional 1 al CEDH, así como el artículo 25 PIDCP (se cita la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de noviembre de 2018, asunto *Selahattin Demirtas c. Turquía*). Esta arbitrariedad queda de manifiesto por el hecho de que el recurrente pudo participar en la sesión constitutiva del Congreso, incluida la elección de la presidencia y de los restantes miembros de la Mesa, pues, de ser la suspensión un efecto automático, por ministerio de la ley, como pretende el acuerdo impugnado, resulta difícilmente explicable cómo habría podido el recurrente participar en esos actos, que claramente se integran en el *ius in officium*. Esto pone de relieve que no nos hallamos ante acuerdos meramente declarativos, como pretende la cámara, sino ante una verdadera decisión de la misma al acordar la suspensión prescindiendo absolutamente de cualquier procedimiento.

h) La vulneración del derecho fundamental a la participación política del recurrente trae causa de la vulneración de los derechos de los diputados, y por extensión de sus electores, a la libertad ideológica, a la libertad de expresión y al derecho de asociación, vulneraciones declaradas por el ya citado Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Tras invocar la STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2, se observa que el magistrado instructor vinculó expresamente, en su auto de 9 de julio de 2018, confirmado por el de 30 del mismo mes, la decisión de mantener la prisión provisional al hecho de no haber renunciado el recurrente a su actividad pública e, incluso, al de haber sido candidato en las elecciones al Parlamento de Cataluña, de 21 de diciembre de 2017, y haber sido elegido diputado. También en el auto de 21 de marzo de 2018 el magistrado instructor aseguraba que la prisión provisional, como medida cautelar, se adoptaba con el objetivo de garantizar “el adecuado retorno al autogobierno”.

Ello pone de manifiesto la ilegitimidad constitucional de las medidas cautelares adoptadas con anterioridad al auto de 9 de julio de 2018, de las que es corolario la pretendida suspensión como diputados al amparo del artículo 384 bis, con manifiesto desprecio de los derechos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos (art. 23.2 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). La finalidad de la suspensión que se pretende con los autos de 9 y 30 de julio de 2018 no es ninguna relacionada con el proceso penal, sino que es de tipo político: la alteración de la composición del Congreso de los Diputados, con desprecio también de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad y de la propia autonomía del Congreso (arts. 71 y 72 CE).

i) La suspensión decretada vulnera el artículo 12 RCD, de conformidad con el cual la presidencia del Congreso, “una vez conocida la detención de un diputado o cualquiera otra actuación judicial o gubernativa que pudiera obstaculizar el ejercicio de su mandato, adoptará de inmediato cuantas medidas sean necesarias para salvaguardar los derechos y prerrogativas de la Cámara y de sus miembros”. Es sorprendente que la Mesa, en su acuerdo de 11 de junio de 2019, llegue a entender que para dar cumplimiento a este precepto basta con remitir un escrito al Tribunal Supremo y proceder seguidamente a la suspensión del diputado, en contra de sus derechos y del propio Reglamento del Congreso de los Diputados. No ha habido en este caso ninguna actuación dirigida a salvaguardar los derechos y prerrogativas de la cámara y de sus miembros por parte de la presidencia; antes al contrario, se han vulnerado los derechos del recurrente y de los ciudadanos a los que representa, en beneficio de la actuación del Tribunal Supremo que no ha respetado la separación de poderes ni el Estado de Derecho. Al pretender que el Congreso se hallaría vinculado por una supuesta declaración implícita de suspensión, la Mesa desconoce también la propia autonomía parlamentaria, estrechamente vinculada a la separación de poderes, citándose al respecto la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 17 de mayo de 2016, asunto *Karacsony y otros c. Hungría*.

Con cita del artículo 89.1 LOTC, se solicitó práctica de prueba documental, consistente en libramiento de oficio al Registro Central de medidas cautelares, requisitorias y sentencias no firmes para que se certificara si algún juez o tribunal ha decretado la medida prevista en el artículo 384 bis LECrim en relación con la condición de diputado del señor Rull i Andreu, así como de la documentación que se acompañaba a la demanda.

Con cita de los artículos 53 y 55 LOTC, se pide el otorgamiento del amparo y, en consecuencia, la declaración de nulidad de los acuerdos parlamentarios impugnados y el

reconocimiento (i) del derecho fundamental del diputado recurrente a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, en su vertiente del derecho a ejercer su condición de diputado en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE); (ii) del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE); (iii) del derecho del recurrente a participar en la vida democrática de la Unión (art. 10.3 TUE), todo ello en relación con el artículo 3 del Protocolo adicional 1 al CEDH y con el artículo 25 PIDCP, así como de los derechos conexos invocados; y (iv) del derecho del recurrente a la presunción de inocencia (arts. 24.2 CE y 48.1 CDFUE), así como derechos conexos invocados.

En primer otrosí con cita de los apartados 2 y 6 del artículo 56 LOTC, se interesó la suspensión cautelar de los acuerdos recurridos en amparo.

En segundo otrosí se solicitó que, caso de no estimarse directamente la demanda, se remitieran al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cinco cuestiones prejudiciales cuyos respectivos objetos serían, en esencia, los siguientes: (i) si el artículo 10.3 TUE y el artículo 3 del Protocolo adicional 1 al CEDH amparan el derecho de los parlamentarios nacionales a participar en la vida democrática de la Unión a través de los parlamentos nacionales, a los efectos, entre otros, de los artículos 5, 10.2 y 12 TUE y de los Protocolos 1 y 2, así como en los preceptos aplicables, TFUE, en particular respecto del control de la actuación de los gobiernos de los estados miembros en el Consejo Europeo y en el Consejo de la Unión y en lo relativo al control de subsidiariedad; (ii) si los derechos reconocidos en los artículos 10.3 TUE y 3 del Protocolo adicional 1 al CEDH, en relación con los principios de necesidad y proporcionalidad, se oponen a la suspensión de un parlamentario nacional determinante de su imposibilidad absoluta de participar en la actividad parlamentaria para el ejercicio de las atribuciones antes reseñadas; (iii) si el derecho a la presunción de inocencia del art. 48.1 CDFUE y la Directiva 2016/343/UE del Parlamento y del Consejo se opone a la suspensión temporal de un parlamentario nacional sometido a un proceso penal antes de que se haya dictado sentencia; (iv) si se opone al principio de equivalencia del Derecho de la Unión, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 47 CDFUE, así como al principio de efectividad, el que el Tribunal Constitucional se niegue a considerar autónomamente las eventuales vulneraciones de derechos derivados del Derecho de la Unión equivalentes a los derechos establecidos en la sección primera del capítulo segundo del título I de la Constitución, teniendo en cuenta que es el único órgano jurisdiccional ante el que se puede interponer recurso contra una decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados; y (v) si el principio de efectividad del Derecho de la Unión, en relación con el derecho reconocido en el artículo 47 CDFUE, se opone a que el Tribunal Constitucional

inadmita a trámite dicho recurso, teniendo en cuenta que contra dicha decisión no cabría ulterior recurso.

2. Por providencia de 2 de octubre de 2019, conforme al artículo 10.1 n) LOTC, y a propuesta del presidente el Pleno acordó recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo, así como admitirlo a trámite, al apreciar que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del Tribunal [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 a)] y porque el asunto trasciende del caso concreto, porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Se acordó asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, que se dirigiera atenta comunicación a la presidenta del Congreso de los Diputados, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los acuerdos de la Mesa del Congreso de 24 de mayo y 11 de junio de 2019, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto al recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo desearan, en el recurso de amparo. En relación con la solicitud de suspensión de las resoluciones recurridas formulada en otrosí, el Pleno no apreció la urgencia excepcional a la que se refiere el artículo 56.6 LOTC que justificara su adopción inaudita parte de forma inmotivada, por lo que, a fin de resolver sobre la misma, procedía formar la oportuna pieza separada y, en ella, conceder un plazo de tres días al ministerio fiscal y al solicitante de amparo para que efectuasen alegaciones respecto de dicha petición. Así se acordó por nueva providencia del Pleno, de la misma fecha.

3. Por auto de 29 de octubre de 2019, acordó el Pleno archivar la pieza separada de suspensión por pérdida sobrevenida de objeto, toda vez que, disueltos el Congreso de los Diputados y el Senado por Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, y habiendo perdido con ello la condición de diputado el recurrente, los efectos de los acuerdos impugnados se han agotado en el momento de resolver el incidente de suspensión.

4. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general del Tribunal el 14 de noviembre de 2019, la letrada de las Cortes Generales presentó alegaciones en nombre y representación del Congreso de los Diputados. Pueden resumirse como sigue:

A) Se inician las alegaciones con unas consideraciones generales sobre el artículo 55 CE y el artículo 384 bis LECrim:



a) Tras observar que el fondo de la cuestión que la demanda plantea es la vigencia de determinados derechos fundamentales durante la situación de prisión provisional, se cita el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria, del que se desprende una regla general de conservación de esos derechos pese a la privación de libertad ambulatoria, pero también una previsión de excepción a la regla, basada en la incompatibilidad de esa privación con el pleno goce y ejercicio del derecho que resulte concernido, circunstancia a valorar casuísticamente por el aplicador normativo. Esta disposición legal está separada diametralmente de lo establecido en el artículo 384 bis LECrim, norma mediante la que el legislador, con carácter automático y sin margen de arbitrio o criterio judicial, anuda la suspensión de funciones o cargos públicos de cualquier naturaleza a los criterios allí establecidos, cuya concurrencia es incuestionable en el caso que nos ocupa. Así se hizo por la Mesa del Congreso, sobre la base del informe de la secretaría general de la Cámara, del mismo modo en que dicho precepto se aplicó por el auto del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2018. Por lo que se refiere al artículo 55.2 CE, se observa que dentro de la habilitación de tal precepto cabe referirse a la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, cuya disposición adicional establece que las referencias a la norma de desarrollo del artículo 55.2 CE “se entenderán hechas a esta Ley Orgánica”. Por lo tanto, el artículo 384 bis es un desarrollo normativo directo del artículo 55.2 CE. Tras citar la STC 71/1994, de 3 de marzo, se señala que el auto del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2018 (causa especial 20907-2017) se refiere a que con esta medida se persigue preservar el orden constitucional, del mismo modo que el auto de la Sala de Apelación de 17 de marzo de 2018 justificó la prisión provisional al concurrir una situación calificada de “ruptura estructural del Estado de Derecho y de la convivencia social”. La relevancia de estas consideraciones para analizar la legalidad de los acuerdos de la Mesa ahora impugnados es evidente, pues tales acuerdos no son más que la consecuencia lógica de estar la Mesa sujeta al automatismo del artículo 384 bis, cuyos efectos operan *ex lege*. El advenimiento de sentencia en la causa 20907-2017 no tiene efecto alguno para el enjuiciamiento de estos acuerdos, pues el que la condena haya sido finalmente por sedición, no por rebelión, no afecta a la correcta aplicación que en su día se hizo del artículo 384 bis.

b) También como cuestión previa, se hace referencia a la relación especial de sujeción en la que se encuentra el interno en prisión (arts. 3.1 y 5 de la citada Ley Orgánica 1/1979). Esa relación, en el caso de la prisión, se desarrolla precisamente en un concreto centro penitenciario, dentro del cual es necesario garantizar y velar por la seguridad y el buen orden regimental del centro (STC 119/1996, de 8 de junio), lo que implica la necesidad de ajustarse a sus normas de régimen interior

(STC 140/2002, de 3 de junio), pues el interno se integra en una institución preexistente que proyecta su autoridad sobre quienes ingresan en ella (STC 175/2000, de 26 de junio). Ello es relevante a la hora de justificar los acuerdos impugnados, ya que la Mesa no puede ignorar, como dice el artículo 5 de la Ley Orgánica 1/1979, que en la situación de prisión preventiva, el diputado interno se encuentra “retenido” a disposición de la autoridad judicial, como autoridad de la que inmediatamente depende.

B) Se examinan, a continuación, las alegaciones de haber violado los acuerdos recurridos el Derecho europeo, alegaciones que deben rechazarse, así como el posible planteamiento de la cuestión prejudicial solicitada. Las competencias de la Unión Europea son de atribución y su Derecho solo puede invocarse en supuestos en que la competencia de la Unión esté afirmada, citándose la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de febrero de 2013 en lo relativo a los artículos 6.1 TUE y 51.2 CDFUE. Aplicando esto al caso, se afirma que la Unión no tiene competencias en materia penal, como las aplicadas en el proceso del que derivan los acuerdos recurridos. Tampoco tiene competencias la Unión respecto de las condiciones de ejercicio del cargo representativo, la composición y funcionamiento de las cámaras, la aplicación del Reglamento del Congreso de los Diputados, las situaciones excepcionales de suspensión de derechos fundamentales dentro de los estados nacionales o la aplicación ordinaria del Derecho por los órganos judiciales, competencias todas inequívocamente nacionales. De seguirse el criterio de la demanda, las competencias de la Unión se extenderían mucho más allá de lo que prevén sus propias normas, en cuanto el derecho a la participación en la vida democrática de la Unión del ciudadano legitimaría su intervención, y la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en las competencias nacionales citadas y en otras, sirviendo este punto de conexión de criterio de intervención, tesis que serviría de amplísimo título para intervenir en la actividad parlamentaria. Un derecho del ciudadano a ejercitar en las instituciones de la Unión derivaría en un derecho o competencia de la Unión para supervisar y determinar el ejercicio de la función por parlamentarios nacionales, incluido su estatus, deberes, derechos y prerrogativas. Los principios esenciales de las relaciones entre ambos ordenamientos serían vulnerados por una interpretación no coincidente con la consolidada. Si en el caso del artículo 10.3 TUE se puede sostener que el ámbito subjetivo del derecho es el de ciudadano de la Unión, no el parlamentario nacional, la referencia al artículo 48 CDFUE no es de aplicación, precisamente por no existir una competencia específica de la Unión en cuyo desarrollo o ejercicio puedan haberse vulnerado esos derechos. La simple invocación de la infracción de este artículo no puede crear un título competencial, pues las disposiciones de la Carta no pueden ampliar las competencias de la Unión. Otro tanto se dice respecto del artículo 47 CDFUE. No hay, por tanto, razones para el

planteamiento de una cuestión prejudicial, pues no existe infracción del Derecho de la Unión, siendo estrictamente nacionales las cuestiones a las que la demanda se refiere.

C) Considera después la alegación sobre la nulidad de los acuerdos adoptados por no concurrir los presupuestos legalmente establecidos para la suspensión de los diputados afectados, vulnerándose con ello los derechos reconocidos en el artículo 10.3 TUE. Comienza por observar que esta suspensión no es una medida cautelar ordinaria de las previstas en el ordenamiento, como sostiene la demanda, sino una restricción de derechos al amparo del artículo 55.2 CE. La finalidad de la norma habilitante de la suspensión está claramente vinculada con la defensa del orden constitucional, en cuanto a cargos públicos, es decir, a personas que ejercen potestad pública. Se resuelve así la contradicción entre la condición de una persona como ejerciente del poder que la Constitución y la ley le atribuyen y las atribuciones de responsabilidades por ataque al citado orden que se le hacen judicialmente. La demanda no analiza en ningún momento esa singularidad excepcional del artículo 384 bis ni su conexión con el artículo 55.2 CE y parte de la base falsa de que el acuerdo de la Mesa es un acuerdo de suspensión más, como el de los supuestos del artículo 21 RCD. Se añaden a ello las siguientes consideraciones:

(i) En cuanto a la alegación de la procedencia del previo suplicatorio, con ella se soslaya la actividad de integración o relación del diputado con bandas armadas e individuos terroristas y rebeldes, lo que es esencial y deriva de la relación entre el precepto y el artículo 55.2 CE. La calificación viene dada por la actividad gravísima de destrucción del orden constitucional, lo que impide la integración del caso en el supuesto del artículo 21.1.2 RCD, norma respecto de la que es de preferente aplicación el artículo 384 bis, más aun teniendo en cuenta la disposición adicional de la Ley Orgánica 4/1988. El automatismo que caracteriza la aplicación del artículo 384 bis significa que la suspensión es un efecto de la ley, no del Reglamento del Congreso de los Diputados, porque la ley no quiere aplazamientos o dilaciones, lo que es radicalmente incompatible con lo que supone el suplicatorio. Este último se plantea cuando un órgano judicial entiende que hay razones suficientes para continuar con el procedimiento penal y la inmunidad le impide continuar, lo que no tiene nada que ver con la mecánica del artículo 384 bis, en la que hay un efecto previo que no depende de la autorización de la cámara y que afecta no solamente a diputados, sino a los que ostentan función o cargo público, siendo evidente que respecto de estos últimos, no hay suplicatorio que pedir. No existe conexión entre este precepto y el artículo 21 RCD. La petición del suplicatorio no tiene efecto suspensivo, de manera que intentar encajar el supuesto del artículo 384 bis, de suspensión automática, en el artículo 21 RCD, donde esta suspensión no existe, es simplemente invalidar y

anular aquel precepto. La primera es una norma procesal; la segunda, una norma aplicable a los diputados y conforme a la cual, además, la suspensión es de aplicación una vez concedida la autorización, en tanto que en el artículo 384 bis se parte de una situación en la que la persona ya aparece suspendida. Es importante reseñar que la potestad de determinar si el resultado de la investigación justifica la petición de alzamiento y se solicita la autorización a la cámara corresponde solo al Poder Judicial. En el caso presente, fue el auto de 14 de mayo de 2019 el que decidió que no procedía la petición de suplicatorio. Por tanto, no cabe imputar responsabilidad a la Cámara sobre la inexistencia de suplicatorio, pues su otorgamiento o no por la misma depende de que se le curse la previa petición judicial. Esta alegación es ajena al objeto del recurso y debería haberse articulado como impugnación del referido auto de 14 de mayo de 2019.

(ii) En lo relativo al alegato de que no existe resolución judicial que decrete la suspensión, se señala que el artículo 384 bis obliga al Congreso, como en su día al instructor de la causa, ya que la facultad de dar ejecución a un acaecimiento previsto en la ley corresponde a quien tenga la competencia objetiva o personal. El Tribunal Supremo no puede sustituir a la Mesa en el ejercicio de sus competencias y esto es lo que viene a decir el auto de 14 de mayo de 2019. La obligación del Parlamento de Cataluña, bajo su responsabilidad, no dependía del auto de 9 de julio de 2018 y la del Congreso de los Diputados, también bajo su responsabilidad, tampoco dependía del auto de 14 de mayo de 2019. Es una suspensión por ministerio de la ley, que el órgano que tiene la competencia ejecuta, correspondiendo en ambos casos a las Mesas de los parlamentos, al afectar a la suspensión de cargos electos. Pretender una ejecución del acuerdo de suspensión por el Tribunal Supremo estaría en clarísimo *ultra vires*, no por la condición especial o privilegiada de diputados y senadores, sino por la aplicación del principio de la separación de poderes y del de competencia. La demanda sostiene que, a diferencia de lo que ocurrió en el caso del Parlamento de Cataluña, en este no hay resolución expresa de declaración de la medida cautelar, pero ya se ha señalado que la suspensión del artículo 384 bis ya existía en el momento en el que, según la demanda, había que dictar otra. La vigencia legal de un estado o situación no depende de que deba reiterarse por una razón u otra y por ello mismo el auto de 14 de mayo de 2019 no estaba obligado a contener un pronunciamiento sobre la suspensión. Este auto se le comunicó a la Cámara, conforme a su parte dispositiva, “a los efectos procedentes”; y aunque es verdad que, en esa parte dispositiva no figuraba un acuerdo como el del auto de 9 de julio de 2018, ello fue quizá por considerar el tribunal que no era necesario, toda vez que los afectados se encontraban ya suspendidos. Sin embargo, en el cuerpo del auto hay una clara referencia a que el tribunal considera que la medida de suspensión en su día acordada sigue vigente, al hilo de rechazar la pretensión de varios de los procesados de que la nueva condición de diputados

electos exigía la petición de suplicatorio. Por tanto, según el propio auto, que fue comunicado al Congreso a los efectos procedentes, que no pueden ser otros sino los relativos a la ejecución, las medidas de suspensión seguían vigentes en la nueva situación de diputados electos.

(iii) Es inaceptable la interpretación que hace la demanda del artículo 384 bis en lo relativo a la proposición “individuos rebeldes”. La interpretación de la STC 199/1987 se refirió a los artículos 1 y 22 de la Ley Orgánica 9/1984, luego derogada, en la que existían diferencias sustanciales con el artículo 384 bis, ya que se refería a personas integradas en bandas armadas o relacionadas con actividades terroristas o rebeldes. El precepto en vigor se refiere a persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes y la referencia al individuo se autonomiza con toda claridad respecto del inicio de la referencia, adquiriendo sustantividad propia. Por tanto, las consideraciones de la referida sentencia constitucional no son de aplicación en este caso, en cuanto no permite sostener que en todo caso es necesaria la integración en banda armada, conclusión que parece compartir la demanda, aunque, pese a ello, sostiene que la sentencia tendría un efecto interpretativo general que iría más allá de que se tratase de un precepto de la Ley de 1984. En cuanto a las referencias de la demanda a la resolución de 12 de julio de 2018, del Tribunal de Schleswig-Holstein, se señala que las afirmaciones de esa resolución no permiten fundamentar la inexistencia del requisito de la rebelión a que se refiere el artículo 384 bis, en primer lugar porque el análisis se realiza en relación con el tipo penal aplicable en Alemania y, en segundo lugar, por no ser determinante ni tajante sobre la existencia o no de violencia y sobre el tipo penal de rebelión.

(iv) Por lo que hace al alegato de la demanda de que el supuesto del artículo 384 bis no se puede referir a quien es cargo electo con posterioridad a la firmeza del procesamiento, se observa que la suspensión automática se produce respecto de todos los que estén en situación de prisión provisional y no se ve afectada por la adquisición sobrevenida de otra función o cargo público. Al tratarse de una norma de protección del orden constitucional, es indiferente que el cargo se haya adquirido en el momento del procesamiento y prisión por los referidos delitos o después. Debe entenderse que el artículo 384 bis se sigue aplicando en su integridad también a partir del momento en que se inicia la ostentación del segundo cargo y lo contrario equivaldría a sostener que el precepto se aplica de manera intermitente. La interpretación de la demanda es contraria al espíritu de la norma, que lo que quiere es, sin distinciones entre el número de posibles cargos, impedir que alguien, en prisión provisional y procesado por los delitos mencionados, pueda ejercer un cargo público o una función pública y ello con el objeto de evitar un ejercicio torticero de los mismos o la reiteración de hechos punibles. Así deriva también del principio de conservación de los actos del Estado, judiciales

en este caso. Debe tenerse en cuenta que los efectos de la suspensión del artículo 384 bis son los propios de la anticipación de la pena de suspensión de empleo o cargo público (art. 43 del Código penal), la cual, a diferencia de la inhabilitación absoluta (art. 41 del mismo cuerpo legal), solo contrae sus efectos a la suspensión del ejercicio de la función o cargo público y no a la incapacidad futura para acceder a otros, lo que explica la situación que se produce en este caso. Estando suspendido para un cargo el demandante ha podido acceder a otro, porque no lo impide el artículo 384 bis, pero, una vez que accede al cargo, queda, por aplicación del precepto, automáticamente suspendido en su ejercicio. En todo caso, la cesación de los efectos de la suspensión no se produciría por acceder a otros cargos durante el tiempo del procesamiento, como pretende el demandante, sino solo por la ausencia de la concurrencia de los presupuestos que la legitiman: por el sobreseimiento o absolucón; por la conversión en sentencia firme de esta medida en la pena accesoria de suspensión de empleo y sueldo o por el desprocesamiento o puesta en libertad del procesado. En este caso, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2019, en la causa 20907-2017, fue la que provocó la cesación de los efectos del artículo 384 bis, al transformar la anterior suspensión en pena de inhabilitación.

D) El alegato de infracción de la presunción de inocencia en relación con la legalidad penal, es un reproche dirigido a la norma art. 384 bis y no a los acuerdos de la Mesa, lo que excede de este pleito, sin embargo, por la confusión de la demanda al respecto, se entra en el análisis de la cuestión.

Tras citar la STC 71/1994, se señala que lo que puede llegar a violar la presunción de inocencia es solo la condena sin pruebas o en virtud de pruebas irregularmente obtenidas o hechas valer en la causa sin las garantías debidas. Se añade que la impugnación se refiere a la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, supuesto en el que es de aplicación una diferente causa de especial trascendencia constitucional, por cierto no invocada, en cuanto que se considera que es la propia norma la que infringe los preceptos citados, lo que, evidentemente, constituye un defecto de la demanda, en cuanto no cita este supuesto de especial trascendencia constitucional. Al margen de esto, no hay en la demanda un juicio de inconstitucionalidad referido a la propia norma que explique de qué modo se han producido las supuestas infracciones. Se parte de la base de que la suspensión no es propiamente una medida cautelar de aseguramiento, sino de preservación del orden constitucional, señalándose, que en la demanda no se menciona solamente la inconstitucionalidad del precepto, sino otras actuaciones, como las de la Mesa de la Cámara o la Sala de lo Penal, por lo que existe cierta confusión de reproches. En lo que se refiere a la vulneración del derecho a la legalidad penal, no se sabe en qué entra en conflicto con el precepto, pues ninguna concreción se ofrece, salvo la referencia a la naturaleza de las medidas cautelares y a la condición de sanción,

directa o indirecta. El artículo 384 bis, aunque no sea norma penal, contiene una estructura del precepto completa y conforme al principio de legalidad, sin que pueda confundirse el efecto legal de una situación sostenida por un procesamiento firme, descrita con precisión y sin dudas en la interpretación, con una norma vaga o ambigua, sin perjuicio de que el principio de legalidad se refiere a la norma penal material, no a la procesal. El artículo 384 bis es un precepto completo, en el sentido de que no requiere ninguna determinación o remisión a otra norma, pues las condiciones de aplicación son claras y precisas. Parece que la demanda está planteando una suerte de cuestión de inconstitucionalidad sobre la figura de la prisión provisional y la suspensión del artículo 384 bis al no respetar los principios de presunción de inocencia y legalidad penal, en la línea de las corrientes doctrinales que abogan por su abolición, por ser una institución que viola los principios del Derecho penal garantista, todo ello trasciende con mucho el objeto de este pleito.

E) Respecto a la denuncia de infracción de la normativa sobre incompatibilidades la demanda opone que es incorrecto afirmar que un procesamiento por delitos como los que se imputan en este caso sea asunto de incompatibilidad. La compatibilidad o incompatibilidad se refieren a una actividad posible y lícita, no a situaciones como las descritas en el artículo 384 bis. No se puede conceder o denegar la compatibilidad con la situación de prisión o con la condición de procesado, pues son cuestiones absolutamente heterogéneas. El precepto controvertido no trata de incompatibilizar la función parlamentaria, sino de proceder a una suspensión *ex lege* de una persona, diputado o no, por la concurrencia de los requisitos que el precepto menciona. No hay restricción derivada de actividades lícitas, pero incompatibles con el cargo por razón de conflicto de intereses, imparcialidad u otros motivos, sino una suspensión por razones de orden público constitucional, sin que, como reconoce la demanda, exista aquí derecho de opción. Tampoco existe concordancia con el supuesto del artículo 6.2 b) LOREG, relativo al cese en el cargo público por la existencia de sentencia no firme del orden penal. En este caso, no hay sentencia, sino un procesamiento. La reserva del artículo 70 CE no se puede relacionar con las situaciones derivadas de la sujeción a procedimiento penal, que están mencionadas en el supuesto de suspensión, pero no en el apartado relativo a las incompatibilidades del cargo. Las consecuencias de determinadas resoluciones judiciales no se pueden integrar en las actividades del diputado; menos aún si se trata de la privación de libertad, pues es esta la determinante de la limitación al ejercicio del cargo, no al revés.

F) Por lo que se refiere a la supuesta incompetencia del Congreso de los Diputados y de su Mesa, se afirma que la competencia del primero viene establecida en su Reglamento, por mandato del artículo 72 CE. La demanda sostiene que la cámara o su Mesa se han constituido en autoridad

judicial y que los acuerdos impugnados han incurrido en ultra vires, pero ya se ha dicho que esta suspensión se produce por ministerio de la ley. Es la ley, no la Mesa, la que determina la suspensión y lo que los autos judiciales o la Mesa hacen es constatarla y, en su caso, notificarla a quien proceda. No se trata de si la Mesa tiene o no competencia para acordar la suspensión, pues esta opera *ex lege* y no de otro modo cabe entender la redacción del acuerdo cuando emplea la expresión “declarar automáticamente suspendidos”, esto es, por puro efecto del artículo 384 bis. Toda la impugnación está fundada sobre un error básico, que confunde una ejecución por un órgano competente de una suspensión automática con una suspensión acordada por ese órgano. Esto es así incluso para el órgano judicial. El auto de 9 de julio de 2018 no declara ni constituye nada, sino simplemente constata la producción de un efecto. Lo mismo cabe decir del acuerdo de la Mesa. Su competencia no es la de acordar la suspensión, sino algo completamente diferente, incardinable en su competencia genérica de órgano de gobierno para “adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la cámara” art. 31.1.1 RCD, operando la cláusula residual de ejercer también todas las funciones “que no estén atribuidas a un órgano específico” art. 31.1.7 RCD. Además, el artículo 31.1.5 RCD le atribuye la función de decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, entendiendo por tramitación dar el curso de los citados documentos conforme a la ley, en este caso conforme al artículo 384 bis, que vinculaba a la Mesa. No se puede olvidar que esta adoptó su acuerdo en ejercicio de tal competencia de calificación, al examinar los escritos de los grupos parlamentarios Popular, Ciudadanos y Vox, que solicitaban la suspensión de los diputados sometidos a prisión preventiva. El acuerdo de calificación, por otro lado, no es constitutivo. Tampoco cabe invocar que esa competencia tenga alguna relación con la del Pleno sobre el estatuto de los diputados, que en su mayor parte son resolutivas. El Pleno no tiene intervención alguna en esta cuestión, y tampoco la comisión del estatuto del diputado.

G) Se examina, a continuación, la alegación de vulneración de los principios de necesidad y proporcionalidad y del contenido esencial del derecho de sufragio. La demanda cita en este punto el auto de 9 de julio de 2018, en el que el instructor se refiere, de forma incidental, y con fundamento discutible, a la posibilidad de sustitución en la función de manera plena y temporalmente, alegándose que esa posibilidad no se contempla en el auto de 14 de mayo de 2019. La demanda confunde aquí la supuesta proporcionalidad de los acuerdos de la Mesa, que eran solo de ejecución y adopción de las medidas internas necesarias, con la cuestión, más compleja y polémica, que nada tiene que ver con los acuerdos impugnados, de la proporcionalidad y necesidad de la prisión provisional, sobre la que ya se pronunció de manera favorable el auto de la Sala de apelación de 17 de marzo de 2018,



ello no es objeto de este recurso. De nuevo en la fase de juicio oral se plantearon solicitudes de libertad provisional, citándose la STEDH en el asunto *Selahattin Demirtas c. Turquía*, y en varias resoluciones se volvió a desestimar esta petición, como en los autos de 25 de enero y de 14 de mayo de 2019, cuyas fundamentaciones en parte transcribe la letrada de las Cortes Generales. Esta cuestión no ha sido objeto de los acuerdos de la Mesa. Son objeto de este pleito estos últimos acuerdos, que aunque sean una consecuencia de las decisiones judiciales, se diferencian de ellas. No cabe considerar desproporcionados dichos acuerdos parlamentarios, pues se limitaron a constatar el efecto legal producido por el artículo 384 bis y a adoptar las medidas de ejecución derivadas de ese efecto. Además son las que jurídicamente van asociadas a la pérdida de la condición de diputado y así se explica razonadamente en el informe del secretario general.

En cuanto a la cuestión de la posible sustitución del cargo electo, estos acuerdos son conformes a Derecho, y ello sin perjuicio de que en algunos parlamentos autonómicos exista la posibilidad de sustitución, lo que es una clara anomalía del ejercicio personal e indelegable del cargo. Ni esto es lo habitual ni tiene fundamento constitucional. La referencia a una supuesta intangibilidad absoluta de la composición de la Cámara que se pretendería garantizar por medio de la sustitución supone una clara infracción del mandato representativo, pues la Constitución parte de que no se vota a un partido o a una agrupación de electores, sino a un candidato integrado en una de esas formaciones, que no pierde su individualidad. Las modificaciones en la composición de la Cámara por circunstancias externas a la misma y causadas por el mismo diputado, no se deben considerar blindadas jurídicamente frente a este tipo de consecuencias, pues no se establece en ningún precepto constitucional o legal una obligación incondicional de sustitución por otro diputado afín. La existencia de un derecho al ejercicio del cargo nunca ha sido incondicionada y las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a las que la demanda se refiere versan sobre un caso distinto como el presente, en el que la prisión se ha producido, lo que condiciona su participación en la cámara. La detención o prisión es una privación justificada de la libertad más elemental y siempre ha regido la regla *le criminel tient le civil en état*, es decir, la primacía de la jurisdicción penal en caso de contradicción con las decisiones de otras jurisdicciones. Reconocer una excepción por la convocatoria a los trabajos parlamentarios sería absurdo, excepción, además, que tendría que ser general a la par que discriminatoria respecto de los detenidos o preventivos que no tienen esa condición. No se produjo la suspensión en el momento en que se adquiría la condición de diputado, lo que se le permitió llevar a cabo y por tanto, la participación en la sesión estaba justificada por la necesidad de cumplimiento de los requisitos para adquirir plenamente la condición de diputado. No se puede concluir que esa intervención perpetúe la citada condición a efectos de tener derecho a participar en las actividades de la Cámara. Se adquiere la condición y se suspende automáticamente

por ministerio de la ley. Respecto de ese automatismo, la invocación del canon de proporcionalidad no parece pertinente y no se justifica esa afirmación en ningún momento. En cualquier caso, debe descartarse que en este supuesto la suspensión tuviera el efecto pernicioso de provocar alteraciones no queridas en la composición de la cámara, a cuyo efecto se cita el auto de 14 de mayo de 2019, FJ 2.6.

Debe ser descartada también la imputación de arbitrariedad pues la producción de un efecto legal en virtud de una norma sin reproche de inconstitucionalidad no puede ser arbitraria. Lo que se produce es una consecuencia de una situación en la que el demandante de amparo se ha situado voluntariamente.

H) En cuanto a la alegada infracción de las libertades ideológica y de expresión y del derecho de asociación, se observa que el efecto al que se ha venido haciendo referencia no se produce por la opción ideológica soberanista, sino por la integración o relación con individuo rebelde. El hecho de que la Constitución no determine un régimen de democracia militante no deroga la norma penal que, sometida al principio de legalidad, debe ser observada siempre y protege los bienes jurídicos más importantes. Si las conductas que dan lugar a los procedimientos judiciales son lesivas del orden constitucional, en cuanto atentan a su fundamento, nada tiene ello que ver con la libertad de expresión, que no ampara las situaciones de peligro anticonstitucionales (clear and present danger test, en el caso *Schenk vs. United States*, de 1919, del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, con semejanzas evidentes con el caso planteado aquí). Las acciones que dieron lugar al reproche penal han ocurrido y suponen un peligro anticonstitucional que no queda amparado por la libertad ideológica. Tampoco es un problema de la llamada democracia militante, sino de respeto al orden objetivo constitucional, citándose las SSTC 48/2003, de 12 de marzo, y 52/2017, de 15 de junio. Se señala que algunas constituciones han regulado el abuso de derechos fundamentales (art. 18 de la Ley Fundamental de Bonn); y en este caso los derechos y libertades citados no pueden servir de justificación para las acciones que han dado lugar a la suspensión. La libertad ideológica no ampara los hechos que se refieren en las actuaciones previas que han dado lugar a la demanda de amparo, observándose que el límite a los derechos reconocidos en el párrafo primero del artículo 16 CE es el orden público protegido por la ley STC 46/2001, de 15 de febrero.

I) Por lo que se refiere a la de infracción del artículo 12 RCD, en relación con la actuación de la presidenta del Congreso de los Diputados en orden a salvaguardar los derechos y prerrogativas de la cámara y de sus miembros, se señala que lo que se hizo fue defender la necesidad de que la cámara actúe conforme a Derecho, que es el fundamento de su prerrogativa. Sin adecuación a la

Constitución y a la ley no hay prerrogativa, ni de la cámara ni de sus miembros. La autonomía parlamentaria a la que hace referencia la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 17 de mayo de 2016, en el asunto *Karacsony y otros c. Hungría*, no es una licencia para vulnerar el ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Ello determina que las facultades de la presidencia en relación con el artículo 12 RCD no están desvinculadas de la licitud o ilicitud de las actuaciones que eventualmente hubieran afectado el ejercicio del mandato del diputado por una actuación judicial o gubernativa.

Se concluyó con la súplica de que se desestimara la demanda de amparo en su integridad.

5. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general del tribunal el 22 de noviembre de 2019 presentó sus alegaciones el ministerio fiscal. Pueden resumirse en los términos siguientes:

A) Se comienza abordando las siguientes cuestiones, que pueden calificarse de preliminares:

a) Aunque el demandante ha perdido la condición de diputado por la disolución de las Cortes Generales (Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre) y, posteriormente, por la sentencia 459/2019, de 14 de octubre, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, se estima que subsiste el objeto del recurso de amparo y la necesidad de pronunciamiento sobre la pretensión deducida, puesto que el recurso se interpone contra los acuerdos de la Mesa del Congreso que declararon la suspensión en el ejercicio del cargo que en aquel momento ostentaba, ello con independencia del alcance que, en su caso, pudiera tener un pronunciamiento estimatorio.

b) El examen de la pretensión de amparo debe quedar delimitado a los actos y decisiones sin valor de ley emanados de los órganos de las cámaras legislativas, sin que quepa, por tanto, la posibilidad de entrar a enjuiciar, a través de un recurso de amparo parlamentario, supuestas lesiones de derechos fundamentales que realmente son atribuidas a previas decisiones o resoluciones de órganos jurisdiccionales, aunque se alegue que en tales decisiones puede estar el origen de las lesiones de derechos fundamentales producidas, posteriormente, por las decisiones o acuerdos parlamentarios. Las decisiones o resoluciones de los órganos jurisdiccionales a las que se atribuye lesión de los derechos fundamentales del recurrente solo podrán ser enjuiciadas acudiendo a la vía del artículo 44 LOTC, tras el agotamiento previo de la vía judicial, como ha hecho el demandante

con respecto a las decisiones de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo relativas a la aplicación del artículo 384 bis LECrim, (recurso de amparo 5222-2018).

El ministerio fiscal afirma que el presente recurso presenta identidad en el objeto, en la pretensión de amparo deducida y en los argumentos que la sustentan con el RA 5196-2019 y 5199-2019, por lo que las alegaciones en los mismos deben ser coincidentes.

c) La alegación de una supuesta vulneración del derecho a participar en la vida democrática de la Unión Europea (art. 10.3 TUE, en relación con el artículo 3 del Protocolo adicional 1 al CEDH y el artículo 25 PIDCP), que la demanda dice debe ser examinada de manera autónoma, se presenta por el propio recurrente supeditada al ejercicio del cargo parlamentario. De conformidad con el artículo 10.3 TUE, los ciudadanos están representados en la democracia representativa que es la Unión a través del Parlamento Europeo y por tanto su participación en la vida democrática de la Unión se produce, bien directamente, si se presentan y son elegidos miembros de dicho Parlamento, bien a través de esos miembros elegidos por los ciudadanos. Se añade que la vulneración del artículo 10.3 TUE que también se alega en relación con el artículo 69 TFUE o con el Protocolo 1 al TFUE, sobre el cometido de los parlamentos nacionales, no es propiamente una vulneración del derecho de los ciudadanos a participar en la vida política de la Unión, pues estos están representados por los miembros del Parlamento Europeo. Lo que se plantea por el recurrente es realmente una vulneración mediata, en cuanto está referida a la vulneración de las funciones de colaboración o de control sobre sus gobiernos de los parlamentos nacionales, supuesta lesión esta cuyo examen no puede realizarse de manera autónoma respecto de la suspensión del ejercicio del cargo de diputado nacional (art. 23 CE). La supuesta vulneración del derecho a la participación en la vida democrática de la Unión solo podría ser admitida si se apreciase que la suspensión en el ejercicio del cargo de parlamentario nacional carece de legitimidad constitucional.

B) Se considera, a continuación, la aducida lesión del derecho al ejercicio en condiciones de igualdad del cargo de representación política, enjuiciamiento que debe hacerse partiendo de la propia autonomía parlamentaria (art. 72 CE) y de la naturaleza de ese derecho fundamental como de configuración legal (art. 23.2 CE). Se señala lo siguiente:

a) En cuanto a la inadecuación del procedimiento seguido para la declaración de suspensión y la necesidad de previa autorización de la cámara con tramitación de suplicatorio (art. 21.1.2 RCD), el demandante traslada al amparo parlamentario los mismos argumentos esgrimidos ante la Sala de

lo Penal del Tribunal Supremo para solicitar la suspensión del juicio oral en tanto se solicitaba tal autorización, argumentos desestimados por la sala en auto de 14 de mayo de 2019, notificado a la Mesa del Congreso a los efectos procedentes, lo que dio lugar al inicio del expediente sobre los acuerdos ahora impugnados. Se observa que el artículo 21 RCD, al establecer los casos en que un diputado puede ser suspendido, acoge los supuestos de naturaleza parlamentaria, lo que no excluye que puedan existir otros motivos de suspensión legalmente previstos. Dado que en este caso la sala de lo penal rechazó que fuera procedente la solicitud de autorización a la cámara, no cabe estimar que la Mesa debiera haber considerado que para la suspensión del ejercicio del cargo fuera de aplicación el procedimiento del artículo 21.1.2 RCD, puesto que, como se pone de manifiesto en los acuerdos impugnados y según el propio demandante reconoce, no concurren los presupuestos que este precepto reglamentario contempla, en particular el relativo a la previa autorización por la cámara del objeto de un suplicatorio. La discrepancia con la resolución jurisdiccional que rechaza la procedencia de formular esa autorización no puede ser planteada a través del recurso de amparo parlamentario, sino a través del cauce del artículo 44 LOTC.

b) Se rechaza que los acuerdos de la Mesa que declaran la suspensión automática en virtud de lo dispuesto en el artículo 384 bis LECrim sean nulos, por haber sido adoptados en contra del Reglamento del Congreso de los Diputados, careciendo de competencia, con arbitrariedad o sin motivación. La Mesa ha ejercido su competencia residual (art. 31.1.7 RCD) motivadamente, en particular en su acuerdo de 11 de junio. Esta declaración de suspensión producida *ex lege* no puede considerarse ilegítima. No se está ante un supuesto de suspensión de naturaleza parlamentaria. También ha de descartarse que estos acuerdos sean nulos porque no exista previa resolución judicial expresa que se pronuncie sobre la aplicabilidad de la medida de suspensión, pues estando vigente la suspensión establecida en el artículo 384 bis, la Mesa se limitó a declarar esa vigencia y efectividad de la suspensión. El pronunciamiento judicial previo no solo debe estimarse implícito en el auto de 14 de mayo de 2019, como dice la Mesa, sino que también cabe deducirlo de la reiteración expresa que de dicho auto se hace por la sala en el oficio de 22 de mayo de 2019, en contestación a la solicitud de la presidenta del Congreso sobre la aplicación del artículo 384 bis.

c) En contra de los acuerdos impugnados, el recurrente alega otras cuestiones que resultan ajenas a la decisión parlamentaria, en las que lo que se pone de manifiesto su desacuerdo con la interpretación y aplicación que del precepto procesal han hecho los órganos de la jurisdicción penal. Sobre estas cuestiones, interpretación del inciso “individuos rebeldes” del artículo 384 bis o su exclusiva aplicabilidad a los cargos que el procesado “estuviera ostentando”, no cabe hacer ninguna

consideración en el presente amparo parlamentario, debiendo ser suscitadas a través de los recursos legalmente procedentes frente a las resoluciones judiciales que determinaron la concurrencia de los presupuestos y operatividad del artículo de referencia, así lo ha hecho el recurrente en el recurso de amparo 5222-2018. Los acuerdos de la Mesa se limitan a constatar que, conforme a las resoluciones del Tribunal Supremo, concurrían los presupuestos del artículo 384 bis, sin que le fuera dado a la Cámara entrar a revisar tales decisiones jurisdiccionales. Sin perjuicio de ello, en lo que concierne a la alegación sobre los cargos públicos respecto de los que opera la medida de suspensión, la Mesa declara la suspensión con efectos de 21 de mayo, que es el momento en el que el recurrente, procesado por delito de rebelión y en prisión preventiva, estaba ostentando de modo pleno el cargo de diputado, por lo que también desde el punto de vista de una aplicación literal y lógica, se estaba suspendiendo el ejercicio del cargo que “se estaba ostentando” por el demandante.

d) Tampoco los acuerdos son arbitrarios o desproporcionados. La finalidad legítima de la suspensión que contempla el artículo 384 bis se pone de manifiesto en la STC 71/1994, con arreglo a la cual la necesidad y proporcionalidad de la suspensión resulta de la valoración que hace el legislador sobre el riesgo que para el orden constitucional representa la continuidad en el ejercicio de cargos y funciones públicos de aquellos a los que, formal y provisoriamente, se atribuye el haber actuado gravemente contra el orden democrático. El hecho de que el recurrente acudiera a la sesión constitutiva de la Cámara, el 21 de septiembre, no revela la no necesidad de la medida, sino que responde a lo resuelto por la sala en su auto “de 14 de julio de 2018” [sic], al autorizar la salida del centro penitenciario a los procesados cuya situación de prisión se mantenía para que asistieran a las sesiones constitutivas del Congreso o del Senado, a fin de hacer posible la adquisición de la condición plena de diputado o senador, cargos para los que resultaron electos y de los que no eran privados por la medida de suspensión. A la Mesa no le correspondía revisar la proporcionalidad y necesidad de la suspensión, la medida no es desproporcionada, pues el derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo no es absoluto, (FJ 6 de la ya citada STC 71/1994). Por lo que hace a la cita en la demanda de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Selahattin Demirtas c. Turquía*, se señala que, sin perjuicio de que la misma no sea definitiva pues fue elevada a la Gran Cámara el 18 de marzo de 2019, la Sala de lo Penal se pronunció sobre la proporcionalidad de la medida de prisión y descartó, en su auto de 14 de mayo de 2019, que la doctrina invocada fuera trasladable a los procesados, por no darse las mismas circunstancias objeto de examen en aquella sentencia.

C) Se alega, a continuación, sobre la aducida vulneración del derecho a la presunción de inocencia y del derecho a la legalidad penal (arts. 24.2 y 25.1 CE):

a) Se reitera que la reproducción en el presente recurso de las alegaciones sobre lesión de derechos fundamentales atribuidas por el recurrente a los autos del Tribunal Supremo que se pronunciaron sobre la efectividad de la medida del artículo 384 bis debe considerarse una indebida utilización del amparo parlamentario. Ello no obstante, se argumenta sobre la atribución de tales lesiones a la Mesa del Congreso.

b) En cuanto a la indebida aplicación automática del artículo 384 bis, se observa que la doctrina constitucional ha establecido la compatibilidad de la presunción de inocencia con la adopción de medidas cautelares (STC 71/1994, FJ 7). En el caso presente no estamos ante una medida cautelar cuya efectividad se haga depender del ejercicio de la potestad jurisdiccional con el margen de apreciación que corresponde a los tribunales y sujeta al juicio racional de ponderación, sino que la apreciación sobre la proporcionalidad de la medida en relación con la finalidad legítima que la justifica, ha sido realizada por el legislador. Por lo que se refiere a la invocación en la demanda de los artículos 6.2 CEDH, 48.1 CDFUE y 3 de la Directiva 2016/343/UE, así como de la jurisprudencia del Tribunal General de la Unión que no se refiere a medidas cautelares en un proceso penal, sino a las adoptadas por un órgano de la propia Unión, se observa lo siguiente:

(i) El recurrente no alega tanto una falta de previsión legal de la medida, sino su desacuerdo con la aplicación, que entiende solo procede en caso de procesamiento de individuos rebeldes relacionados con bandas armadas. Lo que en realidad supone esta alegación es la impugnación de la interpretación y aplicación hecha por los órganos judiciales, que debe ser rechazada, no solo porque tal interpretación y aplicación es cuestión de legalidad ordinaria, sino porque la posible revisión de las mismas es ajena a las facultades de la Mesa del Congreso.

(ii) El recurrente reitera la falta de competencia de la Mesa para aplicar el artículo 384 bis, pero la Mesa se limitó a constatar la vigencia y efectividad de tal precepto en base a las resoluciones del Tribunal Supremo. Respecto de la alegación sobre la incompetencia del Tribunal Supremo para conocer de la causa especial contra el diputado recurrente, debe descartarse que la misma pueda ser traída al presente recurso. Frente a las correspondientes decisiones se han podido utilizar los recursos procedentes, antes de acudir al amparo constitucional.

(iii) No es cierto que la medida carezca de toda delimitación temporal. Se trata de una medida provisional cuya delimitación temporal está vinculada a la concurrencia de los presupuestos a los que se conecta, de modo que cualquier variación en el delito por el que fue procesado o en la situación de prisión determinará que la medida quede automáticamente sin efecto, como se puso de manifiesto en el auto de 9 de julio de 2018. En cualquier caso, la medida quedó sin efecto al disolverse las Cortes Generales y posteriormente, tras la sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 14 de octubre de 2019. Se rechaza asimismo que la medida vulnere la presunción de inocencia por estar únicamente justificada en razones de prevención general, reiterándose que no se trata de una medida cautelar sujeta a la apreciación de los jueces, sino establecida de manera imperativa por el legislador con la finalidad legítima de garantizar que aquellos respecto de los que, al menos provisionalmente, concurren indicios de haber cometido delitos de extraordinaria gravedad que atentan contra los pilares del orden democrático, no puedan continuar desempeñando funciones o cargos públicos cuyo ejercicio aparece conectado con el interés colectivo, se cita de nuevo la STC 71/1994.

c) En cuanto a la solicitud de que se plantee cuestión de inconstitucionalidad sobre el propio artículo 384 bis, se indica que no cabe considerar que este precepto vulnere directamente los derechos a la presunción de inocencia y a la legalidad penal, sin que el recurrente haya justificado que concurren nuevas circunstancias que justifiquen que el tribunal deba plantearse de nuevo un examen de constitucionalidad de la medida de suspensión del ejercicio de funciones o cargos públicos respecto de la ya realizada en la STC 71/1994. En lo que al principio de legalidad se refiere, el recurso no ofrece ningún argumento de desarrollo autónomo que permita conocer las razones por las que se considera vulnerado este derecho fundamental. Tan solo cabría poner esta supuesta vulneración en relación con la denuncia de falta de previsión legal de la medida de suspensión para garantizar la presunción de inocencia, lo que se refiere realmente a una discrepancia con la interpretación y aplicación judicial de los presupuestos a los que el precepto legal vincula la aplicación de la medida cautelar. Por lo que debe igualmente desestimarse una vulneración del principio de legalidad.

d) La demanda se refiere también al planteamiento de cuestión interna de inconstitucionalidad sobre el mismo artículo 384 bis por infracción de la reserva de ley orgánica electoral —art. 70.1 CE— para las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores, infracción de la que resultaría la vulneración del derecho enunciado en el artículo 23.2 CE. Este alegato debe rechazarse, no solo porque el recurrente emplea este planteamiento de manera



alternativa tras sostener que la suspensión tiene naturaleza de medida cautelar que infringiría los derechos de los artículos 23.2, 24.2 y 25 CE, sino porque no cabe atribuir a la suspensión la naturaleza de una causa de incompatibilidad. Esto es así porque la suspensión que se considera, no solo abarca todos los cargos públicos representativos, sino también los no representativos, sin distinción; porque, en segundo lugar, no cabe, como el recurrente reconoce, ejercitar derecho de opción; y porque, por último, el hecho de que esta suspensión no responda al libre ejercicio de la potestad jurisdiccional, al resultar imperativa *ex lege*, ni tenga como finalidad garantizar el buen fin del proceso, no le otorga la naturaleza de una causa propia del régimen de incompatibilidades, citándose, de nuevo, la STC 71/1994.

D) Por lo que se refiere al alegato de haberse violado los derechos de libertad ideológica, de expresión y de asociación (arts. 16.1, 20.1 y 22 CE), se señala que el recurrente trata, a través del amparo parlamentario, de articular una nueva instancia en la que exponer las supuestas vulneraciones producidas por las resoluciones judiciales, que no pueden ser enjuiciadas a través de un recurso como el presente, cuyo objeto son solo las decisiones y acuerdos de los órganos parlamentarios. En el recurso de amparo 4855-2018, interpuesto contra los autos de 9 y 30 de julio de 2018, los recurrentes alegaron la vulneración de estos derechos fundamentales, lo que fue rechazado por la fiscalía, a cuyas alegaciones se remite ahora. Sin embargo, en el recurso de amparo 5222-2018, interpuesto por el actual recurrente contra esos mismos autos, no se alegó la vulneración de estos derechos que ahora se invocan. Esta falta de denuncia previa supone que el recurrente trataría de hacer valer *per saltum* dichas lesiones, sin que las haya denunciado en aquel recurso de amparo. Tampoco alegó la vulneración de estos derechos en la solicitud de reconsideración del acuerdo de 24 de mayo de 2019, que declaró la suspensión automática.

Concluye con la solicitud de que se desestimara el recurso en la totalidad de sus motivos.

6. Por providencia de 15 de diciembre de 2020, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 17 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. Objeto del recurso de amparo y pretensiones de las partes.

Se impugnan en este recurso, por el cauce del art. 42 LOTC, las resoluciones de la Mesa del Congreso de los Diputados, dictadas respectivamente, el 24 de mayo y el 11 de junio de 2019. Mediante el primero de estos acuerdos, el órgano de gobierno de la cámara declaró “automáticamente suspendidos en el ejercicio del cargo y en los derechos y deberes establecidos en el Reglamento del Congreso” a cuatro diputados, entre ellos al ahora recurrente en amparo, con efectos desde el 21 de mayo del mismo año, fecha en la que adquirieron tal condición, por concurrir las “circunstancias necesarias para la aplicación” del art. 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim). El segundo de los acuerdos desestima la solicitud de reconsideración instada por el recurrente, junto a otros diputados, y confirma su acuerdo inicial.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta sentencia, ambos actos parlamentarios habrían producido, a decir de la demanda, la infracción de los derechos fundamentales del recurrente a la presunción de inocencia y al ejercicio de su cargo de diputado de los arts. 24.2 y 23.2 CE, en relación, este último derecho, con el enunciado en el apartado primero del mismo precepto, así como, en conexión con estas lesiones principales, la conculcación, también, de otros derechos susceptibles de amparo, los enunciados en los arts. 16.1, 20.1 a), 22, 24.1 y 25.1 CE, preceptos junto a los que se invocan, los arts. 9.3, 70.1 y 72.2 CE; determinadas reglas del Derecho de la Unión y otras enunciadas en tratados internacionales a los que remite el art. 10.2 CE, además de los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados que se estiman de pertinente consideración. Se pide el reconocimiento de los derechos que así se dicen violentados y la consiguiente anulación de los actos impugnados; la promoción de cuestión interna de constitucionalidad (art. 55.2 LOTC) sobre el art. 384 bis LECrim y el planteamiento de cuestiones prejudiciales de interpretación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea acerca de la acomodación o no de las resoluciones impugnadas, o del precepto legal en el que buscaron fundamento, al Derecho de la Unión que en la demanda se invoca (art. 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea).

Tanto la representación del Congreso de los Diputados como el ministerio fiscal han pedido, según los términos resumidos en lo que antecede, la íntegra desestimación del recurso de amparo. Han expuesto, asimismo, determinadas objeciones formales frente a parte de lo aducido en la demanda, reparos que afectarían no tanto a la viabilidad del recurso como tal, cuanto a la procedencia de algunas de sus fundamentaciones jurídicas.

## 2. Cuestión procesal previa.

La impugnación por el recurrente de la suspensión parlamentaria en su cargo de diputado no ha perdido objeto de manera sobrevenida por el hecho de que cesara definitivamente en esa condición tras la disolución de la Cámara y la convocatoria de elecciones por Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, (art. 68.4 CE), antes de que recayera, el 14 de octubre del mismo año, sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en la causa especial nº 20907-2017, en la que fue condenado a diez años y seis meses de prisión y otros tantos de inhabilitación absoluta y que hubiera deparado por sí, de no mediar aquella disolución, idéntico resultado [STC 97/2020, de 21 de julio, FJ 2 A)].

### 3. Aplicación de la doctrina sentada por la STC 97/2020, de 21 de julio.

Como pone de relieve el ministerio fiscal, el presente recurso presenta identidad en el objeto, en la pretensión de amparo deducida y en los argumentos que la sustentan con el recurso de amparo nº 5196-2019, desestimado mediante STC 97/2020, de 21 de julio (BOE núm. 220, de 15 de agosto de 2020). Tanto dicho recurso de amparo como el que ahora se debe resolver se interpusieron contra los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 24 de mayo y 11 de junio de 2019, de acuerdo con los cuales, como se ha señalado, “quedaban automáticamente suspendidos en el ejercicio del cargo y en los derechos y deberes establecidos en el Reglamento del Congreso” cuatro diputados, entre ellos quien hoy demanda amparo.

En el presente recurso se plantean por la letrada de las Cortes Generales y por el ministerio fiscal los mismos reparos que en el recurso núm. 5196-2019. El Tribunal no comparte los mismos, por las mismas razones que se expusieron en la STC 97/2020, FJ 2 B), a la que hemos de remitirnos.

A su vez, dado que, como se ha señalado, el objeto y la fundamentación de este recurso de amparo coinciden en su integridad con los del recurso que fue resuelto por la citada STC 97/2020, procede remitirse a la misma, dar por reproducidos los fundamentos jurídicos de esta sentencia y, en consecuencia, desestimar el presente recurso de amparo.

**Fallo**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Josep Rull i Andreu.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil veinte.