



International Covenant on Civil and Political Rights

Distr.: General
26 October 2023
English
Original: Spanish

Human Rights Committee

Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3165/2018*, **, ***, ****

<i>Communication submitted by:</i>	Carles Puigdemont i Casamajó (represented by Ben Emmerson)
<i>Alleged victim:</i>	The author
<i>State party:</i>	Spain
<i>Date of communication:</i>	1 March 2018 (initial submission)
<i>Document references:</i>	Decision taken pursuant to rule 92 of the Committee's rules of procedure, transmitted to the State party on 26 March 2018 (not issued in document form)
<i>Date of adoption of Views:</i>	14 March 2023
<i>Subject matter:</i>	Obstruction of a deputy's in absentia candidacy for the presidency of an autonomous community and suspension from deputy duties pending a criminal investigation for alleged rebellion
<i>Procedural issue:</i>	Exhaustion of domestic remedies
<i>Substantive issues:</i>	Voting and elections; participation in public affairs; freedom of expression; freedom of assembly; right of peaceful assembly
<i>Articles of the Covenant:</i>	14 (2), 19, 21, 22 and 25
<i>Article of the Optional Protocol:</i>	5 (2) (b)

* Adopted by the Committee at its 137th session (27 February–24 March 2023).

** The following members of the Committee participated in the examination of the communication: Tania María Abdo Rocholl, Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Rodrigo A. Carazo, Yvonne Donders, Mahjoub El Haiba, Laurence R. Helfer, Marcia V.J. Kran, Bacre Waly Ndiaye, Hernán Quezada Cabrera, José Manuel Santos Pais, Soh Changrok, Tijana Šurlan, Kobauyah Tchamdja Kpatcha, Hélène Tigroudja and Imeru Tamerat Yigezu. Pursuant to rule 108 of the Committee's rules of procedure, Carlos Gómez Martínez did not participate in the examination of the communication.

*** An individual opinion by José Manuel Santos Pais (partially dissenting) is annexed to the present Views.

**** The annexes are circulated in the language of submission only.



1. The author of the communication is Carles Puigdemont i Casamajó, a national of Spain born on 29 December 1962. He claims that the State party has violated his rights under articles 14 (2), 19, 21, 22 and 25 of the Covenant. The Optional Protocol entered into force for the State party on 25 April 1985. The author is represented by counsel (see annex I, paras. 1.1–1.3).¹

Facts as submitted by the author

2.1 The author was the 130th President of the autonomous regional government of Catalonia (Generalitat) from 10 January 2016 to 27 October 2017. On 6 September 2017, on the explicit basis of article 1 of the Covenant, the Parliament of Catalonia adopted Act No. 19/2017 authorizing a referendum to be held on the independence of Catalonia. On 7 September 2017, the Constitutional Court suspended the Act pending a ruling on its constitutionality. Despite this, the referendum was held on 1 October 2017, with a voter turnout rate of 43 per cent. A total of 92 per cent of participants voted for independence. The author adds that, on the day of the referendum, a heavy-handed intervention was staged by around 6,000 police officers sent to Catalonia by the Government of the State party. As a result, about 900 persons were injured and many referendum organizers were arrested.

2.2 On 17 October 2017, the Constitutional Court ruled that Act No. 19/2017 was unconstitutional and null and void. The author claims that he invited the Government of the State party to engage in dialogue with a view to peacefully resolving the constitutional crisis and to accept international mediation. However, the Government of the State party refused this invitation. On 27 October 2017, the Parliament of Catalonia declared independence and was immediately dissolved by the Government of the State party under article 155 of the Constitution. The Government of the State party scheduled new regional elections to be held on 21 December 2017.

2.3 On 30 October 2017, the Attorney General of the State party initiated criminal proceedings against the author and other pro-independence leaders for the offences of rebellion, sedition and misappropriation of public funds. That same day, the author and five ministers in his administration went into exile in Belgium. On 31 October 2017, the National High Court declared that it was competent to hear the criminal case against the author and demanded that he appear before it two days later. On 2 November 2017, following a hearing, the investigating judge at the National High Court ordered pretrial detention for eight of the co-defendants, who were former government ministers.² On 3 November 2017, the investigating judge ordered the apprehension of the author and the former government ministers with him in Brussels and issued a European arrest warrant for failing to appear before the National High Court on the previous day. On 9 November 2017, more than a hundred Spanish lawyers denounced the “lack of restraint” shown by the investigating judge in ordering pretrial detention, the fact that the argument put forward by the National High Court to declare itself competent was “manipulation” (as it was the Provincial High Court that had jurisdiction) and the fact that the actions under investigation did not amount to rebellion or sedition.³

2.4 On 24 November 2017, the Supreme Court ordered that the investigations by the National High Court and the autonomous community courts be combined and assumed jurisdiction over them. On 4 December 2017, the Supreme Court upheld the pretrial detention order for two of the former ministers and two pro-independence activists⁴ and ordered the release on bail of the other six former ministers being held in pretrial detention.⁵ On

¹ In the interest of concision, the parties’ legal arguments have been heavily summarized, with references to annex I in which they are contained in full.

² Oriol Junqueras i Vies, Jordi Turull i Negre, Raül Romeva i Rueda, Josep Rull i Andreu, Dolors Bassa i Coll, Meritxell Borràs i Solé, Joaquim Forn i Chiariello and Carles Mundó i Blanch.

³ See https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/legalidad-penal-proceso-independentista_129_3073315.html.

⁴ Mr. Junqueras and Mr. Forn, as well as Mr. Sánchez i Picanyol and Mr. Cuixart i Navarro.

⁵ Mr. Turull, Mr. Romeva, Mr. Rull, Mr. Mundó, Ms. Bassa and Ms. Borràs.

5 December, the investigating judge at the Supreme Court withdrew the European arrest warrant against the author.⁶

2.5 On 21 December 2017, the author was re-elected to the Parliament of Catalonia and the pro-independence parties, in combination, maintained their simple parliamentary majority. On 12 January 2018, the investigating judge at the Supreme Court denied the three co-defendants in pretrial detention who had also been re-elected in the December 2017 elections the authorization to attend the opening of the parliamentary session but permitted them to vote by proxy in parliamentary meetings.

2.6 On 17 January 2018, the Parliament of Catalonia sat for the first time since its dissolution in October 2017. On 23 January 2018, the President of the Parliament of Catalonia, after consulting with the political parties and groups represented in parliament, nominated the author as candidate for the presidency of the autonomous regional government of Catalonia.⁷ On 25 January 2018, the President of the Parliament issued a resolution calling a plenary meeting on 30 January 2018 to debate the author's programme and election.⁸ That same day, the Government of the State party announced that it would challenge the proposal of the President of the Parliament of Catalonia before the Constitutional Court, requesting that the proposed meeting be suspended under article 161 (2) of the Constitution. The Government claimed that the author would not be in a position to attend the parliamentary meeting, even if he returned to the State party, as the apprehension order meant that he would be handed over to the authorities. That same day, the Council of State issued an opinion against the challenge, stating that the proposal could not be considered contrary to constitutional order on the basis of whether or not the author could attend the meeting. Despite the opinion of the Council of State, the Government of the State party challenged the proposal before the Constitutional Court on 26 January 2018. That same day, the author petitioned the Supreme Court and the Constitutional Court to dismiss the challenge, alleging that his right to participate in political affairs, as well as the political rights of all the members of the Parliament of Catalonia, were being violated.

2.7 On 27 January 2018, the Constitutional Court took the unanimous decision to postpone for 10 days the hearing on whether to admit the challenge in order to give both parties time to submit their claims. The Constitutional Court adopted precautionary measures consisting in the suspension of any remote investiture meeting of the Parliament of Catalonia unless the author could attend the meeting in person with prior judicial authorization, specifying that the author's in-person attendance could not be replaced with participation by proxy or by telematics. The author claims that this measure effectively paralysed the Parliament of Catalonia, enabling the Government of the State party to continue acting as the autonomous regional government.

2.8 On 29 January 2018, the author, together with other members of his parliamentary group, petitioned the Constitutional Court to lift the precautionary measure requiring his attendance at the investiture meeting. They alleged that the precautionary measure greatly restricted their political rights. The Constitutional Court dismissed the petition on 30 January 2018. The author requested the authorization of the Supreme Court to attend the investiture meeting, but the Supreme Court dismissed the request on 31 January 2018, arguing that it would not consider any request of the author's until he appeared to face justice. The Supreme Court repeated its position on 9 and 27 February 2018 after the author enquired about appeals against the dismissal. The author explains that, by the end of February, the Constitutional Court had not taken a decision on whether to admit the challenge by the Government of the State party against his proposed nomination for president of the autonomous regional government. The author alleges that the slowness of the Constitutional Court caused him irreparable harm by greatly restricting his right to be elected. He adds that, owing to this compound series of concerted actions by all the State party's branches of power, he was forced to step aside so that the President of the Parliament of Catalonia could nominate another candidate for the presidency of the autonomous regional government. He submits that he was forced to do so due to the options with which he was faced: (a) return to the State

⁶ The national apprehension order remained in force.

⁷ *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, No. 3, 23 January 2018.

⁸ *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, No. 6, 26 January 2018.

party, where he would inevitably be arbitrarily detained, thus preventing him from attending the meeting; (b) remain the nominee for the presidency of the autonomous regional government while in exile without the parliament being able to proceed to elect him, thus enabling direct rule from Madrid to continue; and (c) step aside so that an alternative candidate could be nominated and sworn in as president of the autonomous regional government.

Complaint

3. The author claims that the actions of the State party were intended to prevent him from exercising his right to freedom of political opinion, in violation of article 9 of the Covenant. The author submits that the measures taken by the State party's three branches of government are a systematic and cumulative violation of his rights to freedom of political association, to freedom of assembly and to peaceful protest enshrined in articles 21 and 22 of the Covenant. The author also submits that the State party violated his rights under article 25 of the Covenant, which safeguards the right to take part in the conduct of public affairs, including the right to vote and to be elected in periodic elections. The author further claims that his description of the facts demonstrates that he has exhausted domestic remedies, as his petitions to the Constitutional Court and the Supreme Court, which could have provided him with an effective remedy, were dismissed, and there are no other available remedies. The author requests the Committee to find that the State party has violated his rights, as alleged, and to require the State party to take the measures necessary to cease the alleged violations (see annex I, paras. 3.1–3.6).

State party's observations on admissibility

Facts after submission of the communication

4.1 In its observations on admissibility dated 28 May 2018, the State party adds a number of facts that arose after the submission of the communication. It explains that, on 1 March 2018, the day on which the communication was submitted, the author announced that he was temporarily withdrawing his candidacy for president of the autonomous regional government and put forward Jordi Sánchez as candidate. On 9 March 2018, the investigating judge at the Supreme Court, denied Mr. Sánchez release from pretrial detention as well as extraordinary authorization to attend the investiture meeting planned for 12 March 2018. On 20 March 2018, Mr. Sánchez withdrew his candidacy for the presidency of the autonomous regional government.

4.2 On 21 March 2018, the President of the Parliament of Catalonia designated Jordi Turull as the new candidate, but Mr. Turull lost the first round of voting at an investiture meeting on 22 March 2018. Also on 22 March 2018, the investigating judge issued an indictment against the co-accused pro-independence leaders, including the author and Mr. Turull, for the offences of rebellion, misappropriation and disobedience. On 23 March 2018, the investigating judge at the Supreme Court ordered once more Mr. Turull's placement in pretrial detention. Since this measure was incompatible with Mr. Turull's physical presence at a second round of voting, his candidacy became void.

4.3 On 5 April 2018, the Higher Regional Court of Schleswig-Holstein (Germany), which was competent to rule on the European arrest warrant against the author, acknowledged that the violence that took place on the day of the referendum could be attributed to the author as instigator and promoter of the referendum.⁹ The State party highlights that, according to the German court, there is no substantive evidence that the State party accused the author of criminal acts in order to have him imprisoned for political motives.¹⁰

4.4 On 9 April 2018, after the Committee requested the State party to take all measures necessary to ensure that Mr. Sánchez, who submitted a separate individual communication

⁹ However, the Higher Regional Court recognized that the violence was not of a level to constitute an offence under German criminal law, which requires the pressure exerted on the Government to be of such force as to oblige it to surrender to the demands of the perpetrators of the violence.

¹⁰ Higher Regional Court of Schleswig-Holstein, 1 Ausl (A) 18/18 (20/18), 5 April 2018, pp. 11, 12 and 15 (Spanish translation submitted by the State party).

on his own behalf,¹¹ could exercise his political rights, the President of the Parliament again nominated Mr. Sánchez for the presidency of the autonomous regional government. The President of the Parliament set 13 April 2018 as the date of the investiture vote. On 12 April 2018, the investigating judge at the Supreme Court dismissed Mr. Sánchez's renewed application for release or authorization to attend the meeting.

4.5 On 26 April 2018, the Constitutional Court admitted the challenge against the author's nomination as candidate; a ruling is pending.¹² On 8 May 2018, the Parliament of Catalonia adopted an amendment to Act No. 13/2008 on the presidency and government of the autonomous community of Catalonia, with a view to enabling the author to take part in his investiture remotely.¹³ The State party explains that the Government challenged the Act, which the Constitutional Court suspended on 9 May 2018. That same day, the investigating judge at the Supreme Court dismissed the author's application for reconsideration of his indictment. On 17 May 2018, the author lodged an appeal with the Criminal Chamber of the Supreme Court, on which a ruling is pending.

4.6 On 11 May 2018, the author expressed support for the candidacy of Joaquim Torra i Pla, whose investiture was held on 14 May 2018. The State party underscores that the author was able to exercise his vote for Mr. Torra by proxy. It adds that, although the author claims to have stepped aside to allow the nomination of an alternative candidate and the end of the rule imposed under article 155 of the Constitution, his actions demonstrate the opposite. The State party submits that, in January 2018, the author established a web page for the "legitimate government of the Catalan Republic in exile" on which he maintains his status as President of the Republic of Catalonia. It adds that Mr. Torra made it clear in his investiture speech that the author is the legitimate President, and that Mr. Torra's first act as President of was to travel to Berlin to meet with the author while awaiting a final decision on his return to the State party. The State party explains that, at the time of submission of its observations, parliamentary activities in Catalonia remained stalled and no government had been formed, thereby extending the application of article 155 of the Constitution.

Inadmissibility for non-exhaustion of domestic remedies

4.7 The State party argues that the communication is inadmissible under article 5 (2) (b) of the Optional Protocol (see annex I, paras. 4.7 and 4.8).

Inadmissibility for lack of substantiation

4.8 The State party argues that the communication is inadmissible under article 2 of the Optional Protocol because the author has not sufficiently substantiated the manner in which the State party violated his individual rights under the Covenant (see annex I, paras. 4.9 and 4.10).

Author's comments on the State party's observations on admissibility

Exhaustion of domestic remedies

5.1 In his comments on admissibility dated 27 July 2018, the author claims that he has taken all possible legal measures to prevent the alleged violations from causing irreparable harm. He submits that, once it became evident that there were no more reasonable remedies available before the domestic courts, he had no other choice but to step aside (see annex I, paras. 5.1–5.5).

Substantiation of claims

5.2 The author submits that his complaint cannot be said to be unsubstantiated given that he has described in considerable detail the violation of his individual political rights (see annex I, para. 5.6).

¹¹ *X v. Spain* (CCPR/C/131/D/3160/2018).

¹² Constitutional Court, judicial decree No. 49/2018, 26 April 2018, *Boletín Oficial del Estado*, No. 130, 29 May 2018, p. 56045.

¹³ Act No. 2/2018 of 8 May.

Additional information from the author*New facts*

6.1 In a submission dated 18 December 2018, the author presents new facts, namely, his suspension from his duties as deputy in the Parliament of Catalonia, and expanded his complaint in the light of these new facts.

6.2 On 21 March 2018, the investigating judge at the Supreme Court formally approved the criminal proceedings against the author and 24 other pro-independence leaders for rebellion, among other charges, on account of their involvement in the organization of the referendum and subsequent actions aimed at achieving the independence of Catalonia. The investigating judge confirmed his decision on 9 May 2018 and, on 26 June 2018, the Appeals Chamber of the Supreme Court dismissed the appeal of the decision, thus definitively allowing the criminal trial to begin.

6.3 On 9 July 2018, the investigating judge declared that the investigation stage was complete and, inter alia, informed the Parliament of Catalonia that the author and five other pro-independence leaders had been suspended (automatically and pursuant to article 384 bis of the Criminal Procedure Act) from their public duties and posts and that the bureau of the parliament was required to take the measures necessary to implement the legal provision.¹⁴

6.4 The author explains that the definition of the offence of rebellion contained in article 472 of the State party's Criminal Code states that: "A charge of rebellion will be brought against any persons who stage a violent and public uprising for any of the following purposes: 1. to repeal, suspend or amend all or part of the Constitution. 5. to declare the independence of a part of the national territory." He adds that article 384 bis of the State party's Criminal Procedure Act establishes that:

"Once a committal order has been signed and pretrial detention has been ordered for an offence committed by a member or associate of armed gangs, terrorists or rebellious individuals, accused persons who hold public office will automatically be suspended from this office for the duration of their imprisonment."

6.5 On 30 July 2018, the Appeals Chamber of the Supreme Court dismissed the appeal lodged by the other five pro-independence leaders against the investigating judge's decision. According to the author, the Court stated that article 384 bis takes effect automatically and is compatible with the suspended leaders' political rights. He explains that the appeal he filed on 12 July 2018 has yet to be considered. On 13 July 2018, the author stopped receiving his salary as deputy and on 9 October 2018, the bureau of the parliament decided to stop counting the votes in parliament made by proxy on his behalf.

6.6 On 10 September 2018, the author filed a petition for *amparo* with the Constitutional Court against the decision of the Supreme Court, along with a request for precautionary measures to halt the decision to suspend him from his duties.¹⁵ On 24 October 2018, the Supreme Court opened the trial against the author in relation to the offence of rebellion, among other charges. The author states that, at the time when his individual communication was expanded, the Constitutional Court had not ruled on the merits of the case or on the request for precautionary measures. The author points out that, since then, the Constitutional Court has admitted a suit brought by private individuals arguing that his suspension violated their right as citizens to vote, as well as another suit brought by the five suspended pro-independence leaders on their own behalf in which they applied for similar precautionary measures to those requested by the author. He adds that, on 11 December 2018, the Constitutional Court denied the request for precautionary measures contained in the petition for *amparo* filed by private individuals, without considering the probability of their petition being successful but for the sole reason that lifting the author's suspension would constitute prejudgment of a potential decision on the merits of the petition.¹⁶

¹⁴ Supreme Court, judicial decree No. 0907/2017, 9 July 2018, p. 11.

¹⁵ The petition was filed anew on 22 October 2018, at the request of the Constitutional Court.

¹⁶ Constitutional Court, judicial decree No. 128/2018 of 11 December.

Expansion of the initial complaint

6.7 The author states that his suspension from duties as deputy: (a) was not founded on reasonable and objective grounds provided for in law; (b) was arbitrary because the author's individual circumstances were not taken into account; and (c) was not subject to guarantees of due process and impartiality¹⁷ (see annex I, paras. 6.7–6.15).

State party's additional observations on admissibility*New facts*

7.1 In its additional observations dated 12 August 2019, the State party includes new relevant facts that arose after it submitted its initial observations to the Committee. Regarding the candidacy for the presidency of the autonomous regional government, the State party states that, on 12 February 2019, the Constitutional Court determined that: "a candidate's actions at an investiture meeting ... are eminently personal. The investiture procedure requires a candidate to defend his or her programme him or herself. It is essential to the procedure that it be the proposed candidate who defends his or her programme before the parliament, as only through his or her involvement in this step can the deputies have the elements necessary to decide whether to place their trust in him or her. A candidate's involvement in the investiture meeting is indispensable for the Chamber to correctly formulate its will."¹⁸ The State party adds that, on 27 March 2019, the Constitutional Court found the law adopted by the Parliament of Catalonia allowing election in absentia to be unconstitutional.¹⁹

7.2 The State party explains that on 7 May 2019, the European Court of Human Rights dismissed the application by the author and other former deputies of the Parliament of Catalonia regarding the Constitutional Court decision to suspend the parliamentary meeting called for the purpose of evaluating the results of the referendum.²⁰ Although the applicants alleged a violation of their rights to participate in political life and to freedom of assembly and association, the European Court of Human Rights dismissed the application on the grounds that the meeting was suspended on the basis of an accessible and predictable law and that the measure was necessary to preserve democratic society.²¹

7.3 The State party points out that, despite being under indictment and in contempt of court, the author was authorized to be a party in the criminal proceedings for the purpose of defending his rights.²² It adds that the author was also authorized to be a candidate for the European Parliament in the elections of 26 May 2019; however, although he was elected, he was unable to take office because he intended to do so via telematics. The State party emphasizes that the General Court of the European Union rejected the author's application of 1 July 2019 for precautionary measures in this matter.²³

7.4 Concerning the author's suspension as deputy, the State party submits that, on 15 January 2019, the Constitutional Court admitted his petition for *amparo* against the decree ordering his suspension. The State party adds that, on 12 March 2019, the Constitutional Court denied the author's request for precautionary measures, and points out that a ruling is pending on the appeal against that decision.

Reasons for inadmissibility

7.5 With regard to the author's investiture in absentia, the State party claims that the fact that the Constitutional Court took a decision on the merits of this matter on 12 February 2019

¹⁷ In the light of the conclusions adopted in these Views, coverage of the author's arguments concerning points (b) and (c) and the State party's observations on these points has been substantially reduced for the sake of brevity.

¹⁸ Constitutional Court, judgment No. 19/2019.

¹⁹ Ibid., judgment No. 45/2019.

²⁰ *Forcadell i Lluís and others v. Spain*, application No. 75147/17.

²¹ Ibid., paras. 29, 30, 37, 38 and 44–46.

²² The State party submits, by way of example, Supreme Court judicial decree No. 20907/2017 of 10 July 2019, in which the Criminal Chamber of the Supreme Court dismissed the author's appeal of the indictment of 9 July 2018 (see para. 6.3).

²³ Case T-388/19 R.

demonstrates that the author had not exhausted domestic remedies when he submitted the communication. The State party argues that the communication is an abuse of the right of submission since the requirement that a candidate be physically present at a parliamentary debate regarding the presidency is glaringly basic. Concerning the expansion of his complaint, the State party claims that the author has not exhausted domestic remedies in relation to the petition for *amparo* against his suspension as deputy, given that the Constitutional Court has yet to rule on it. The State party adds that the expansion of the author's complaint is an abuse of the right of submission, as it represents a procedural deviation from the purpose of the initial submission to the Committee, and is, therefore, inadmissible²⁴ (see annex I, paras. 7.5 and 7.6).

State party's request for discontinuance

8. In its submission of 8 January 2020, the State party argues that the author stepped down as deputy of the Parliament of Catalonia on 7 January 2020 because that status is incompatible with his recently acquired status as a member of the European Parliament. In view of this, the State party claims that the communication has become moot and requests the Committee to discontinue its consideration in accordance with rule 104 of the rules of procedure.

Authors' comments on the State party's request for discontinuance

9. In his comments of 26 January 2020 on the State party's request for discontinuance, the author claims that the communication would be moot only if he lost his status as victim of a violation of the Covenant, which he has not (see annex I, para. 9).

State party's observations on the merits

10. In its observations on the merits dated 24 June 2020, the State party submits that the author's communication concerns two specific actions: (a) the obstruction of his candidacy for the presidency of the Autonomous Community of Catalonia from abroad; and (b) the suspension from his duties as deputy in the Parliament of Catalonia. Before delving into each action, the State party claims that the author's political rights have not been suspended; he is and has been exercising them within limitations deriving from the personal situation in which he voluntarily put himself. The State party emphasizes that, despite being a fugitive from justice and in contempt of court, the author was allowed to stand for election to the Parliament of Catalonia and to the European Parliament and was elected to both. Furthermore, in his absence from the State party, the author was able to perform his duties as deputy in the Parliament of Catalonia by proxy until he terminated the proxy arrangement and, later, stepped down as deputy to become a member of the European Parliament. The State party submits that the author has continued to campaign for and defend the independence of Catalonia. It further submits that restrictions on the rights under article 25 of the Covenant must be established by law, objective, reasonable and proportionate²⁵ (see annex I, paras. 10.2–10.10).

Author's comments on the State party's observations on the merits

11. In his comments of 29 January 2021, the author confirms that his communication relates to the obstruction of his candidacy for the presidency of the Autonomous Community of Catalonia and his suspension as deputy in the Parliament of Catalonia. The author submits that the obstruction of his candidacy through the requirement of physical presence at the investiture meeting was not a measure established by law, had no legitimate interest and was disproportionate, in violation of article 25, read in conjunction with articles 14 (2), 19 and 22 of the Covenant. The author also submits that his suspension as deputy in the Parliament of Catalonia was not established by law, had no legitimate interest and was disproportionate, in

²⁴ *Y. B. v. Russian Federation* (CCPR/C/110/D/1983/2010), para. 9.5; *Jazairi v. Canada* (CCPR/C/82/D/958/2000), para. 7.2.

²⁵ Human Rights Committee, general comment No. 25 (1996), paras. 4 and 16; *Arias Leiva v. Colombia* (CCPR/C/123/D/2537/2015), para. 116; and European Court of Human Rights, *Vallianatos and others v. Greece*, applications No. 29381/09 and No. 32684/09, 7 November 2013, para. 76.

violation of article 25, read in conjunction with article 14 (2) of the Covenant (see annex I, paras. 11.2–11.8).

State party's rejoinder

12. In its additional observations of 9 July 2021, the State party makes further arguments about the author's physical presence at the investiture meeting and his suspension as deputy (see annex I, paras. 12.1–12.5).

Authors' comments on the State party's additional observations

13. In his comments of 27 December 2021 on the State party's rejoinder, the author includes new facts that arose after the submission of his previous comments. He explains that the Constitutional Court decided, on 7 October 2021, to dismiss the petition for *amparo* he filed against the Supreme Court decision of 10 July 2019 dismissing his appeal of the suspension decree of 9 July 2018 (see annex I, para. 11.5).²⁶ He adds that, on 21 June 2021, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe adopted a resolution condemning the imprisonment of the nine pro-independence leaders and requesting the authorities of Spain to consider pardoning or releasing them and to withdraw the extradition request in respect of the leaders who are abroad and are wanted on the same charges.²⁷ The author claims that, under international pressure, the Government of the State party decided on 22 June 2021 to release the convicted leaders. He stresses, however, that the Prime Minister of the State party confirmed the intention to continue prosecuting the author for the same charges and requesting his extradition. He adds arguments about his physical presence at the investiture meeting and his suspension as deputy (see annex I, paras. 13.1 and 13.2).

State party's additional observations

14. In its additional observations of 14 March 2021, the State party submits that, in the resolution referred to by the author, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe noted that it "recognizes that Spain is a living democracy, with a culture of free and open public debate, and that the mere expression of pro-independence views is not a ground for criminal prosecution" and that the referendum was unconstitutional.²⁸ The State party adds that the reasoning of the Parliamentary Assembly hinged on the view that the laws on rebellion and sedition should be revised and that they are not applicable to situations such as the unconstitutional organization of a referendum on self-determination. The State party makes further observations about the author's physical presence at the investiture meeting and his suspension as deputy (see annex I, paras. 14.1 and 14.2).

Issues and proceedings before the Committee

Consideration of admissibility

15.1 Before considering any claim contained in a communication, the Committee must decide, in accordance with rule 97 of its rules of procedure, whether the communication is admissible under the Optional Protocol.

15.2 The Committee has ascertained, as required under article 5 (2) (a) of the Optional Protocol, that the same matter is not being examined under another procedure of international investigation or settlement. The Committee notes the State party's reservation to the aforementioned article, which excludes the Committee's competence in relation to cases where the same matter has been examined under another procedure of international investigation or settlement. The Committee also notes that the same matter has not been examined under another procedure of international investigation or settlement.

15.3 The Committee notes the State party's argument that the expansion of the author's complaint is an abuse of the right of submission as it represents a procedural deviation from

²⁶ Constitutional Court, judgment No. 171/2021.

²⁷ See <https://assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/DocsAndDecs/2022/AS-JUR-2022-15-EN.pdf>, para. 10.3.2.

²⁸ Ibid., translation provided by the State party.

the purpose of the initial submission (see annex I, para. 7.6). The Committee recalls its jurisprudence that all claims must be raised by the author in the initial submission before the State party is asked to provide its observations on admissibility and the merits of a communication, unless the author can demonstrate why all the claims could not be raised at the same time.²⁹ This entails that for a new claim raised within an individual communication not to be considered an abuse of the right of submission: (a) it must have been impossible to raise the claim at the appropriate stage of the procedure; and (b) the State party must be given the opportunity to submit observations on the admissibility and merits of the new claim. On the first point, the Committee notes that this can happen with new facts or with facts predating the submission of the individual communication of which the author, despite having acted with all due diligence, could not or should not have been aware. As for the new claim needing to relate to the initial communication, the Committee notes that the relationship should be reasonable and must be assessed by the Committee in keeping with the requirements of procedural economy.

15.4 In the present case, the Committee notes that the author's communication was expanded on the basis of facts that arose after the submission of his initial individual communication and that the author submitted the expanded complaint because he believed the available domestic remedies to be ineffective (see annex I, paras. 6.5, 6.6 and 14). The Committee also notes that the State party had the opportunity to submit its observations on the admissibility and merits of the new claim. The Committee further notes that the author's new claim bears a reasonable relation to the initial facts and claims and that, in accordance with the principle of procedural economy, there are no grounds for it to be considered separately through a new individual communication. The Committee is therefore of the view that article 3 of the Optional Protocol is not an obstacle to the consideration of the author's expanded communication. However, the Committee notes that the author raised for the first time allegations under article 14 (2) of the Covenant in his comments on the State party's observations on the merits (see annex I, paras. 11.3 and 11.6). Since the author has not explained why he could not submit these allegations under article 14 (2) at the time of the initial communication or its expansion, the Committee is of the opinion that these allegations are an abuse of the right of submission and finds them inadmissible under article 3 of the Optional Protocol.

15.5 The Committee notes that the author's communication concerns two points: (1) the obstruction of his candidacy for the presidency; and (2) his suspension as deputy in the Parliament of Catalonia (see annex I, paras. 10.1 and 11.1). The Committee notes the State party's argument that the author's allegations concerning his rights under articles 19, 21 and 22 of the Covenant have not been sufficiently substantiated, as no State authority has denied the author or pro-independence parties the possibility of advocating a constitutional reform to allow the independence of Catalonia (see annex I, para. 4.9). The Committee notes the author's argument that his communication does not concern his right to advocate a constitutional reform; rather, it is based on the violation of his political rights (right to be elected, right to freedom of expression, association and assembly), which enable him to champion and lead a public movement seeking constitutional change (see annex I, para. 5.6). However, the Committee considers that the author's general claims under articles 19, 21 and 22 have not been sufficiently substantiated in relation to either of the two specific actions on which his communication is based and finds them inadmissible under article 2 of the Optional Protocol.

15.6 The Committee notes the State party's argument that the communication became moot when the author stepped down as deputy in the Parliament of Catalonia on 7 January 2020 (see annex I, para. 8). The Committee notes the author's argument that he remains a victim and that the State party has not provided reparation for the alleged violation in keeping with the Committee's jurisprudence (see annex I, para. 9). The Committee recalls its jurisprudence according to which an author remains a victim until such point as the alleged harm has been retroactively repaired.³⁰ Accordingly, the Committee considers that the author's

²⁹ *D.Č. v. Lithuania* (CCPR/C/134/D/3327/2019), para. 8.4; *S.R. v. Lithuania* (CCPR/C/132/D/3313/2019), para. 8.8; and *Jazairi v. Canada*, para. 7.2.

³⁰ *Lula da Silva v. Brazil* (CCPR/C/134/D/2841/2016 (Final proceedings)), para. 7.6; and *Toussaint v. Canada* (CCPR/C/123/D/2348/2014), para. 10.5.

communication has not become moot and that there is therefore no obstacle to its consideration on the merits.

15.7 The Committee also notes the State party's argument that the communication should be found inadmissible under article 5 (2) (b) of the Optional Protocol because both of the author's claims (see para 15.5) were raised prematurely at a time when the rulings on petitions for *amparo* before the Constitutional Court, as well as other appeals before the Supreme Court, were pending (see annex I, paras. 4.7, 4.8, 7.5 and 7.6). However, the Committee recalls its long-standing jurisprudence, according to which, when complaints are considered, the question of whether domestic remedies have been exhausted is determined in relation to the time when the communication is being examined.³¹ The Committee recalls that procedural economy is a key concern, as a communication in respect of which domestic remedies have been exhausted after submission could be immediately re-submitted to the Committee if it is declared inadmissible for that reason.³² The Committee notes that, in the present case, the parties have been allowed to submit additional information and allegations, which have been transmitted to the other party for observations and comments, giving both parties the opportunity to challenge each new fact and the corresponding allegations.³³

15.8 The Committee also notes the State party's argument that the author's doubts about the effectiveness of domestic remedies do not exempt him from exhausting them, and that he should exercise due diligence to make use of them (see annex I, para. 4.8). As concerns the first claim, the Committee notes the author's argument that he took all possible legal measures to prevent the alleged violations from causing irreparable harm (see annex I, paras. 2.8 and 5.1), including requesting the Constitutional Court to adopt precautionary measures and making various applications and appeals to the Supreme Court to attend the investiture meeting. All his applications were denied. As regards the second claim, the Committee notes that the author filed petitions for *amparo* accompanied by requests for precautionary measures with the Constitutional Court in which he requested the termination of the proceedings for rebellion and the lifting of his suspension as deputy; rulings on these petitions were rendered in February 2019, January 2020 and October 2021 (see annex I, paras. 6.6, 11.5 and 13.1). The Committee notes the author's arguments that the pending remedies in connection with both claims were not effective in preventing the irreparable harm that he alleges (see annex I, paras. 3.5, 5.1, 6.14 and 11.5). The Committee considers these arguments to have been sufficiently substantiated for the purposes of registering the individual communication and admitting the expansion of the complaint. The Committee notes the author's argument that, at present, no other domestic remedies for the alleged violations are available and that the State party did not take advantage of the opportunity to use the rule on exhausting domestic remedies to remedy the violations through its own judicial system (see annex I, paras. 5.4, 11.2 and 13.1). The Committee notes that the State party has not mentioned any other effective and reasonably available remedy that the author should exhaust at this stage.³⁴ The Committee therefore takes the view that article 5 (2) (b) of the Optional Protocol is not an obstacle to the admissibility of the communication.

15.9 The Committee considers that the author's claims related to the obstruction of his candidacy for the presidency of the autonomous regional government of Catalonia and his suspension as deputy in the Parliament of Catalonia have been sufficiently substantiated for the purposes of admissibility. As no other obstacles to admissibility exist, the Committee declares the communication admissible under article 25 of the Covenant and proceeds to its consideration on the merits.

³¹ See, among others, *Al-Gertani v. Bosnia and Herzegovina* (CCPR/C/109/D/1955/2010), para. 9.3; *Singh v. France* (CCPR/C/102/D/1876/2009), para. 7.3; *Lemercier et al. v. France* (CCPR/C/86/D/1228/2003), para. 6.4; *Baroy v. Philippines* (CCPR/C/79/D/1045/2002), para. 8.3; and *Bakhtiyari et al. v. Australia* (CCPR/C/79/D/1069/2002), para. 8.2.

³² *Bakhtiyari et al. v. Australia*, para. 8.2.

³³ *Junqueras i Vies et al. v. Spain* (CCPR/C/135/D/3297/2019), para. 7.4; and *Lula da Silva v. Brazil*, para. 7.4.

³⁴ *Lula da Silva v. Brazil*, para. 7.5; *Katashynskiy v. Ukraine* (CCPR/C/123/D/2250/2013), para. 6.3. See also, *mutatis mutandis*, *Randolph v. Togo* (CCPR/C/79/D/910/2000), para. 8.5; *C.F. et al. v. Canada* (CCPR/C/24/D/113/1981), para. 6.2; *Muhonen v. Finland* (CCPR/C/24/D/89/1981), para. 6.1; and *Millán Sequeira v. Uruguay*, communication 6/1977, para. 9 (b).

Consideration of the merits

16.1 The Committee has considered the present communication in the light of all the information submitted to it by the parties, in accordance with article 5 (1) of the Optional Protocol.

16.2 The Committee notes the author's allegations according to which the obstruction of his candidacy for the presidency of the autonomous regional government violated his rights under article 25 of the Covenant in that it: (a) was not established by law; (b) lacked a legitimate interest; and (c) was disproportionate (see annex I, paras. 3.4 and 11.3). The Committee also notes the author's allegations that his suspension as deputy in the Parliament of Catalonia during the criminal proceedings against him also violated his rights under article 25 of the Covenant, as suspension pending a ruling: (a) was not founded on reasonable and objective grounds established by law; (b) was arbitrary because the authors' individual circumstances were not taken into account; and (c) was not subject to guarantees of due process and impartiality (see annex I, para. 6.7).

16.3 The Committee states that article 25 of the Covenant lies at the core of democratic government.³⁵ The Committee recalls that this provision recognizes and protects the right of every citizen to take part in the conduct of public affairs, the right to vote and to be elected and the right to have access to public service. Whatever form of constitution or government that a State adopts, the exercise of these rights by citizens may not be suspended or excluded except on grounds which are established by laws that are objective and reasonable and that incorporate fair procedures.³⁶ The Committee notes that, in order for a restriction on these rights to be considered as established by law, the law in question must be predictable, meaning that it must be formulated with sufficient precision to enable individuals to regulate their conduct in accordance with it and it may not confer unfettered or sweeping discretion on those charged with its execution.³⁷ The Committee also recalls that if a conviction for an offence is a basis for suspending the right to vote or to stand for office, such restriction must be proportionate to the offence and the sentence.³⁸ The Committee further recalls that when this conviction is clearly arbitrary or amounts to a manifest error or denial of justice, or the judicial proceedings resulting in the conviction otherwise violate the right to a fair trial, it may render the restriction of the rights under article 25 arbitrary.³⁹ The Committee notes that the guarantees under article 25 must be applied more rigorously when these rights are restricted before rather than after a conviction has been handed down for an offence.⁴⁰

16.4 The Committee must then determine whether the facts giving rise to the author's claims disclose a violation of his rights under article 25 of the Covenant, in the terms described in the preceding paragraph.

Obstruction of the author's candidacy for the presidency of Catalonia

16.5 The Committee notes the author's arguments about the obstruction of his candidacy by requiring his physical presence at the investiture meeting, according to which: (a) the measure was not established by law, as acknowledged by the State party (see annex I, para. 11.3); (b) investiture is not an essential requirement; various parliamentary systems do

³⁵ General comment No. 25 (1996), para. 1.

³⁶ Ibid., paras. 3, 4 and 16; and *Paksas v. Lithuania*, para. 8.3.

³⁷ In this regard, and within the framework of article 25 of the Covenant, the Committee has stated that the criteria must be clearly established by law (*Maldonado Iporre v. Plurinational State of Bolivia* (CCPR/C/122/D/2629/2015) para. 11.5); and *Delgado Burgoa v. Plurinational State of Bolivia* (CCPR/C/122/D/2628/2015), para. 11.5. See also E/CN.4/1985/4, annex, footnote 1 and para. 17. With regard to other rights, see also Human Rights Committee general comment No. 37 (2020), para. 39; general comment No. 34 (2011), para. 25; and general comment No. 35 (2014), para. 22.

³⁸ General comment No. 25 (1996), para. 14; and *Dissanayake v. Sri Lanka* (CCPR/C/93/D/1373/2005), para. 8.5.

³⁹ *Arias Leiva v. Colombia* (CCPR/C/123/D/2537/2015), para. 116; and *Nasheed v. Maldives* (CCPR/C/122/D/2270/2013-CCPR/C/122/D/2851/2016), para. 8.6.

⁴⁰ *Junqueras i Vies v. Spain*, para. 8.3. Some rights, such as the right to vote, may not be restricted if the person has been deprived of liberty but has not been convicted. See general comment No. 25 (1996), para. 14.

not require one, and the coronavirus disease (COVID-19) disease pandemic led to a range of procedures being held remotely (see annex I, para. 11.3); and (c) the State party's true goal was to prevent the election of the author or of anyone who participated in the events of September and October 2017 (see annex I, para. 11.4). The Committee also notes the author's argument that returning to the State party would inevitably have resulted in his placement in pretrial detention and that the only way to prevent the violation of his rights was to remain abroad (see annex I, para. 5.5).

16.6 The Committee notes the State party's argument according to which the requirement to be physically present at the investiture meeting is: (a) implicit since the procedure is essential in a parliamentary system (see annex I, paras. 10.3 and 10.4); and (b) objective, reasonable and proportionate in that, as established by the Constitutional Court, its goal is to protect the right of the various parliamentary groups to debate and review (see annex I, paras. 10.4 and 10.5). The Committee also notes the State party's argument that, despite being a fugitive from justice and in contempt of court, the author was able to stand in the elections for the Parliament of Catalonia and for the European Parliament (see annex I, para. 10.1), and that allowing an investiture meeting for a candidate who is a fugitive from justice cannot be considered as contrary to article 25 of the Covenant (see annex I, para. 10.5).

16.7 In the present case, the Committee notes that it is possible for a condition for the exercise of certain rights under article 25 of the Covenant to meet the requirement of being established by law, including where considered as implicit, if it is predictable and is not imposed arbitrarily (see para. 16.3). The Committee notes that, although the COVID-19 pandemic led to the establishment of certain exceptions to the requirement of physical presence in deliberative organs and even courts, it does not follow that physical presence is inessential for specific acts or that there is a right to exemption from the requirement. Similarly, the Committee notes that, while a person may believe that the only way to protect certain rights is to remain outside the territory of a State party, it does not follow that there is a right to exercise certain political rights or a right of return in order to exercise them – even where this could justify a refusal to extradite or deport the person – especially when the requirement of physical presence is intended to protect the political rights of other parliamentarians and, indirectly, of their constituents. The Committee notes that, despite evading justice, the author was able to exercise a number of political rights from abroad, including the right to stand for election to the Parliament of Catalonia, and that, until his suspension from duties, he held and exercised his right to vote in parliament by proxy (see annex I, para. 10.1). Accordingly, the Committee considers that article 25 of the Covenant cannot be read in such a way as to automatically guarantee the author's right to be elected president in absentia while evading justice and being in contempt of court. The Committee finds that the facts before it in the present case do not disclose a violation of article 25 of the Covenant.

Suspension of the author as deputy in the Parliament of Catalonia

16.8 Regarding the author's second claim, the Committee notes his argument that the suspension was not established by law, as the offence of rebellion under article 472 of the Criminal Code is limited to persons who stage a violent and public uprising, that the criterion of violence is also included in article 384 bis of the Criminal Procedure Act and that his actions cannot be understood as meeting this criterion (see annex I, paras. 6.4 and 6.8). The Committee notes the State party's argument that article 384 bis of the Criminal Procedure Act is compatible with the Covenant insofar as the measure of suspension it provides for is reasonable, objective and proportionate and is adopted when the criminal proceedings are already at an advanced stage (see annex I, paras. 10.6 and 10.7). The Committee notes that the parties do not dispute the fact that the aforementioned article of the Criminal Procedure Act requires a charge of rebellion to be brought (see annex I, paras. 10.8 and 11.6). Therefore, the Committee takes the view that the assessment of the lawfulness of the pre-judgment suspension should include the manner in which the domestic courts applied the offence of rebellion under 472 of the Criminal Code, causing article 384 of the Criminal Procedure Act to be automatically applied. The Committee notes that the relationship between the two provisions and the impact that a trial for rebellion would have on the political rights of the

author and the other co-defendants was raised before the domestic courts, including prior to the indictment.⁴¹

16.9 With regard to article 472 of the Criminal Code, the Committee notes the State party's argument that the assessment of the facts by the investigating judge was not arbitrary and did not, therefore, entail a denial of justice (see annex I, para. 12.5). The Committee recalls its established jurisprudence according to which it is generally for the courts of States parties to review facts and evidence or the application and interpretation of domestic legislation,⁴² except where these have been arbitrary or have constituted a manifest error or denial of justice.⁴³ However, the Committee considers that, in the present case, it is not being called on to determine the appropriateness of the domestic courts' interpretation of domestic law or their assessment of the facts and evidence. The Committee should, nonetheless, determine whether the initial application of article 472 of the Criminal Code by the domestic courts and the resulting application of article 384 bis of the Criminal Procedure Act meet the requirements of article 25 of the Covenant, as raised in paragraph 16.3.

16.10 In the present case, the Committee notes that the investigating judge charged the author with the offence of rebellion on the grounds that he had incited popular protest with a view to exerting pressure on the State and that he had even acknowledged that violent confrontations might occur,⁴⁴ including the disturbances and acts of violence that took place on 20 September and 1 October 2017 (see annex I, para. 6.8).⁴⁵ In this regard, the Committee notes the author's argument that if mobilizing the public to exert pressure on the State in order to bring about constitutional change was sufficient grounds for suspending political mandates, Governments would be in a position to completely disregard the guarantees set out in article 25 of the Covenant (see annex I, para. 6.11). The Committee notes the author's argument that a number of national and international bodies have drawn attention to the peaceful nature of the actions taken by the author and other political and social leaders in Catalonia who were prosecuted for the offence of rebellion (see annex I, paras. 6.9 and 11.6). The Committee notes that the State party's domestic courts eventually convicted the author of the offence of sedition rather than the offence of rebellion, as no act of violence had been carried out, which is required in order for article 472 of the Criminal Code to be applied (see annex I, paras. 10.10, 11.6 and 12.4). The Committee recalls that the rights guaranteed by article 25 of the Covenant are closely related to the right to freedom of expression, assembly and association.⁴⁶ Without entering into an assessment of whether, at the time, there was sufficient evidence that the author had committed an act of violence in the sense used by the investigating body to interpret the substantive criminal law when it decided on the charge, the Committee notes that the author urged the public to remain strictly peaceful (see annex I, para. 6.8). It also recalls that "there is a presumption in favour of considering assemblies to be peaceful" and that "isolated acts of violence by some participants should not be attributed to others, to the organizers or to the assembly as such".⁴⁷

16.11 With regard to article 384 bis of the Criminal Procedure Act, the Committee notes the State party's argument that the law governing suspension of public duties is in compliance with universal and regional standards in that it obeys the need to enhance civic responsibility and respect for the rule of law and ensure the proper functioning and preservation of the democratic regime (see annex I, para. 12.3). The Committee considers that the State party

⁴¹ Supreme Court, Criminal Chamber, special case No. 20907/2017, 26 June 2018, pp. 17–21.

⁴² General comment No. 32 (2007), para. 26.

⁴³ *Riedl-Riedenstein et al. v. Germany* (CCPR/C/82/D/1188/2003), para. 7.3; *Schedko v. Belarus* (CCPR/C/77/D/886/1999), para. 9.3; *Arenz et al. v. Germany* (CCPR/C/80/D/1138/2002), para. 8.6; and *F.B.L. v. Costa Rica* (CCPR/C/109/D/1612/2007), para. 4.2.

⁴⁴ Supreme Court, Criminal Chamber, special case No. 20907/2017, 26 June 2018, p. 26.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁶ General comment No. 25 (1996), paras. 25 and 26.

⁴⁷ General comment No. 37 (2020), para. 17. According to paragraph 18 of this general comment, "the question of whether or not an assembly is peaceful must be answered with reference to violence that originates from the participants. Violence against participants in a peaceful assembly by the authorities, or by agents provocateurs acting on their behalf, does not render the assembly non-peaceful. The same applies to violence by members of the public aimed at the assembly, or by participants in counterdemonstrations".

has a legitimate interest in pursuing these goals. The Committee notes the author's argument that members of parliament can be excluded prior to being convicted of an offence only in the most extraordinary circumstances (see annex I, para. 11.8). The Committee also notes that the measure established in article 384 bis of the Criminal Procedure Act is exceptional, as the provision for suspension from duties prior to the holding of a criminal trial applies only in cases where the person is being prosecuted for the offence of rebellion.⁴⁸ In the light of the above, the Committee recalls that, as the exceptional measure of suspension from public duties is applied prior to a conviction, the criteria for such a suspension to be compatible with the Covenant are, in principle, stricter than in cases where the measure is applied after a conviction (see annex I, para. 16.3). This heightened scrutiny is all the more relevant when the domestic courts have determined that the suspensions prior to conviction are applied automatically as a matter of law, leaving no room for any variation in the manner of their application, provided that the conditions applicable to the measure of suspension from duties under this law have been met⁴⁹ (see annex I, paras. 11.8 and 13.2).

16.12 In the light of the foregoing, the Committee takes the view that the State party has not demonstrated that the application of article 472 of the Criminal Code, and the resulting application of article 384 bis of the Criminal Procedure Act, by the domestic courts meets the requirement of predictability under article 25 of the Covenant. Likewise, in the circumstances of the present case, an application of domestic law that results in the automatic suspension of elected officials from their duties for alleged offences amounting to peaceful public actions, prior to a conviction, does not allow for an individualized analysis of the proportionality of the measure and cannot, therefore, be considered to meet the requirements of reasonableness and objectivity. In conclusion, the Committee finds that the State party violated the author's rights under article 25 of the Covenant, as the decision to prosecute the author for the offence of rebellion automatically resulted in his suspension from his duties as deputy, prior to a conviction, was not founded on reasonable and objective grounds established by law.

17. The Committee, acting under article 5 (4) of the Optional Protocol, is of the view that the information before it concerning the author's second claim discloses a violation by the State party of article 25 of the Covenant.

18. Pursuant to article 2 (3) (a) of the Covenant, the State party is under an obligation to provide the author with an effective remedy. This requires it to make full reparation to individuals whose Covenant rights have been violated. The Committee considers that, in the present case, its Views on the merits of the complaint constitute sufficient reparation for the violation found. The State party is also under an obligation to take all steps necessary to prevent similar violations from occurring in the future.

19. Bearing in mind that, by becoming a party to the Optional Protocol, the State party has recognized the competence of the Committee to determine whether there has been a violation of the Covenant and that, pursuant to article 2 of the Covenant, the State party has undertaken to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the Covenant and to provide an effective and enforceable remedy when it has been determined that a violation has occurred, the Committee wishes to receive from the State party, within 180 days, information about the measures taken to give effect to the present Views. The State party is also requested to publish the present Views and to have them widely disseminated in the official languages of the State party.

⁴⁸ *Junqueras i Vies et al. v. Spain*, para. 8.7.

⁴⁹ Constitutional Court, judgment No. 11/2020, p. 21527.

Anexo I

Relato completo de los hechos y de las alegaciones de las partes

1.1 El autor de la comunicación, de fecha 1 de marzo de 2018, es Carles Puigdemont i Casamajó, nacional del Reino de España, nacido el 29 de diciembre de 1962. Afirma que el Estado parte ha violado los derechos que lo asisten en virtud de los artículos 14(2), 19, 21, 22 y 25 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 25 de abril de 1985. El autor está representado.

1.2 El 28 de mayo de 2018, el Estado parte presentó observaciones sobre la admisibilidad de la comunicación y solicitó al Comité que analice la admisibilidad de forma separada del fondo. El 18 de diciembre de 2018 el autor amplió su comunicación tras la decisión de los tribunales internos de suspenderlo de sus funciones como miembro del Parlamento de Cataluña. El autor solicitó asimismo al Comité que requiera al Estado parte la adopción de medidas cautelares consistentes en el levantamiento de su suspensión mientras su comunicación se encuentre bajo el examen del Comité. El 1 de febrero de 2019, el Comité, por intermedio de sus Relatores Especiales sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, rechazó las solicitudes de ambas partes. El 12 de agosto de 2019, el Estado parte presentó una nueva solicitud para que el Comité analice la admisibilidad de forma separada del fondo de la comunicación, la cual fue rechazada por el Comité el 28 de agosto de 2019, por intermedio de sus Relatores Especiales sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales.

1.3 El 8 de enero de 2020, el Estado parte solicitó al Comité el archivo de la comunicación sobre la base de que esta habría perdido su objeto luego de que el autor renunciara el día anterior a su condición de diputado del Parlamento de Cataluña para asumir como diputado al Parlamento Europeo. El 26 de enero de 2020, el autor presentó comentarios a la solicitud de archivo del Estado parte. El 31 de enero de 2020, el Comité, por intermedio de sus Relatores Especiales sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, rechazó la nueva solicitud del Estado parte de archivo de la comunicación.

Los hechos expuestos por el autor

2.1 El autor fue el 130º Presidente de la Generalidad de Cataluña entre el 10 de enero de 2016 y el 27 de octubre de 2017. Explica que el 6 de septiembre de 2017, el Parlamento de Cataluña aprobó, sobre la base explícita del artículo 1 del Pacto, la Ley 19/2017 que autorizaba la celebración de un referéndum para la independencia de Cataluña. El 7 de septiembre de 2017, el Tribunal Constitucional suspendió la ley hasta tanto se expidiera sobre su constitucionalidad. A pesar de ello, el 1 de octubre de 2017 se celebró el referéndum en el cual participó el 43% del electorado. El 92% de los votantes del referéndum votó en favor de la independencia. El autor agrega que, el día del referéndum, existió una dura intervención de los aproximadamente 6.000 agentes de fuerzas policiales enviados a Cataluña por el Gobierno del Estado parte, resultando en cerca de 900 heridos y en la detención de muchos organizadores del referéndum.

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

2.3 El 30 de octubre de 2017, el Fiscal General del Estado parte abrió un proceso penal contra el autor y otros líderes independentistas por los delitos de rebelión, sedición y malversación de fondos públicos. El mismo día, el autor y otros cinco Consejeros de su

Gobierno se exiliaron en Bélgica. El 31 de octubre de 2017, la Audiencia Nacional se declaró competente para intervenir en el proceso penal contra el autor y le exigió apersonarse dos días después. El 2 de noviembre de 2017, luego de una audiencia, la Jueza de Instrucción de la Audiencia Nacional decretó la prisión preventiva contra ocho co-investigados, ex Consejeros del Gobierno¹. El 3 de noviembre de 2017, la Jueza de Instrucción ordenó la búsqueda y captura del autor y de los otros ex miembros de su Gobierno que se encontraban con él en Bruselas, librando asimismo una orden europea de detención, al no haberse apersonado a la audiencia el día anterior. El 9 de noviembre de 2017, más de un centenar de juristas españoles denunciaron la “falta de medida” de la Jueza de Instrucción en dictar las órdenes de prisión preventiva, que la argumentación esgrimida para declararse competente constituía una “manipulación” (pues la competencia le correspondía a la Audiencia Provincial), y que en los hechos investigados no concurría ni el delito de rebelión ni el de sedición².

2.4 El 24 de noviembre de 2017, el Tribunal Supremo ordenó la acumulación de las investigaciones existentes en la Audiencia Nacional y en los tribunales autonómicos y asumió la competencia sobre ellas. El 4 de diciembre de 2017, el Tribunal Supremo confirmó la prisión preventiva para dos de los ex Consejeros y otros dos activistas independentistas³, y estableció fianza para la liberación de los otros seis ex Consejeros que se encontraban en prisión preventiva⁴. El 5 de diciembre, el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo levantó la Orden Europea de Detención en contra del autor⁵.

2.5 El 21 de diciembre de 2017, el autor fue reelecto al Parlamento de Cataluña y los partidos independentistas mantuvieron, en combinación, su mayoría parlamentaria simple. El 12 de enero de 2018, el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo denegó a los tres coimputados que se encontraban en prisión preventiva, y que también habían sido reelectos en las elecciones de diciembre de 2017, la asistencia a la sesión de apertura del Parlamento, permitiendo que puedan votar en las sesiones parlamentarias por delegación.

2.6 El 17 de enero de 2018, el Parlamento de Cataluña sesionó por primera vez luego de su disolución en octubre de 2017. El 23 de enero de 2018, el Presidente del Parlamento de Cataluña propuso al autor, luego de consultar a los partidos y grupos políticos con representación parlamentaria, como candidato a la Presidencia de la Generalidad⁶. El 25 de enero de 2018, el Presidente del Parlamento emitió una resolución convocando a sesión plenaria para el debate del programa y elección del autor el 30 de enero de 2018⁷. El mismo día, el Gobierno del Estado parte anunció que impugnaría la propuesta del Presidente del Parlamento de Cataluña ante el Tribunal Constitucional, exigiendo su suspensión en virtud del artículo 161.2 de la Constitución. El Gobierno alegó que el autor no se encontraba en condiciones de asistir a la sesión parlamentaria en tanto, incluso si reingresara al territorio del Estado parte, debería ser puesto a disposición de la justicia en virtud de la orden de detención en su contra. El mismo día, el Consejo de Estado emitió un dictamen en contra de la impugnación, entendiendo que la propuesta no podía considerarse contraria al orden constitucional con base en la hipótesis de si el autor podría o no asistir a la sesión. A pesar del dictamen del Consejo, el Gobierno del Estado parte presentó, el 26 de enero de 2018, la impugnación de la propuesta ante el Tribunal Constitucional. El mismo día, el autor solicitó al Tribunal Supremo y al Tribunal Constitucional la desestimación de la impugnación alegando violaciones a su derecho de participación política y a los derechos políticos de todos los miembros del Parlamento, respectivamente.

2.7 El 27 de enero de 2018, el Tribunal Constitucional decidió de forma unánime posponer por diez días la audiencia para resolver si admitir a trámite o no la impugnación solicitada, para que ambas partes puedan enviar alegaciones. La Corte decidió adoptar

¹ Oriol Junqueras i Vies, Jordi Turul i Negre, Raúl Romeva i Rueda, Josep Rull i Andreu, Dolors Bassa i Coll, Meritxell Borràs i Solé, Joaquim Forn i Chiariello y Carles Mundó i Blanch.

² “Legalidad penal y proceso independentista”, eldiario.es, 09/11/2017.

³ Sres. Junqueras y Forn, y Jordi Sánchez i Picanyol y Jordi Cuixart i Navarro, respectivamente.

⁴ Sres. Turul, Romeva, Rull y Mundó, y Sras. Bassa y Borràs.

⁵ La orden nacional de detención se mantuvo vigente.

⁶ Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 3, 23/01/2018.

⁷ Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 6, 26/01/2018.

medidas cautelares consistentes en la suspensión de cualquier sesión de investidura del Parlamento de Cataluña que no sea presencial a menos que el autor pueda asistir personalmente con una autorización judicial previa, aclarando que la asistencia personal del autor no podría ser sustituida por delegación ni por una asistencia telemática. El autor alega que esta medida tuvo el efecto de paralizar efectivamente al Parlamento de Cataluña, permitiendo que el Gobierno del Estado parte continúe ejerciendo el gobierno de la Generalidad.

2.8 El 29 de enero de 2018, el autor solicitó al Tribunal Constitucional, junto con otros miembros de su grupo parlamentario, la suspensión de la medida cautelar que exigía su presencia en la sesión parlamentaria de investidura. Alegaron que la medida cautelar restringía severamente sus derechos políticos. La solicitud fue rechazada por el Tribunal Constitucional el 30 de enero de 2018. El autor solicitó al Tribunal Supremo autorización para asistir a la sesión de investidura, pero el Tribunal rechazó la solicitud el 31 de enero de 2018 argumentando que no consideraría ninguna solicitud del autor hasta tanto no se apersona ante la justicia, lo que reiteró el 9 y 27 de febrero de 2018, luego de que el autor consulte qué recursos cabían contra esa decisión. El autor explica que, hacia finales de febrero, el Tribunal Constitucional no se había expedido sobre si admitir a trámite o no la impugnación del Gobierno del Estado parte a la resolución que propuso al autor como candidato a la Presidencia de la Generalidad. El autor alega que la demora del Tribunal Constitucional causó un daño irreparable al restringir gravemente su derecho a ser elegido. Agrega que debido a esta serie de acciones acumulativas y concertadas de todos los poderes del Estado parte ha sido forzado a dar un paso al costado para que el Presidente del Parlamento de Cataluña pueda proponer otro candidato a la Presidencia de la Generalidad. Sostiene que ello se debe a que debió elegir entre a) retornar al Estado parte donde inevitablemente se lo sometería a una detención arbitraria prohibiéndole acceder a la sesión; b) permanecer como candidato nominado a la Presidencia de la Generalidad en el exilio sin que el Parlamento pueda proceder a su elección y permitiendo así la continuación del gobierno directo desde Madrid; o c) dar un paso al costado para que un candidato alternativo sea nominado e investido como Presidente de la Generalidad.

La denuncia

3.1 El autor sostiene que las acciones del Estado parte buscaron suprimir el ejercicio de su derecho a la libre expresión política, en violación del Artículo 19 del Pacto. Sostiene que de dicha norma incluye la protección del derecho a impartir ideas e información que sean impopulares con el Gobierno o con la opinión de la mayoría. Alega que en tanto la expresión no constituya una incitación a la violencia, nunca puede ser un crimen abogar por un cambio al orden constitucional o por la independencia. Agrega que resaltó siempre y de forma consistente la necesidad de que la protesta no sea violenta y llamó a los partidarios de la independencia a expresarse de forma pacífica.

3.2 El autor alega también que las medidas adoptadas por los tres poderes del Estado parte constituyen una violación sistemática y cumulativa de sus derechos bajo el Artículo 21 y 22 del Pacto, que garantizan el derecho a la libertad de asociación política y el derecho de reunión y protesta pacífica. Sostiene que el Estado parte tiene la obligación de respetar y proteger el derecho a unirse a coaliciones de partidos políticos que aboguen por la independencia de Cataluña. Agrega que el Estado parte tiene la obligación de no suprimir protestas pacíficas en apoyo de la causa por la independencia.

3.3 El autor sostiene que el Estado parte ha violado sus derechos bajo el Artículo 25 del Pacto, el cual garantiza el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, incluyendo el derecho de votar y ser elegido en elecciones periódicas. Sostiene que el Estado parte debe asegurar que las elecciones expresen “la libre expresión de la voluntad de los electores”⁸. Destaca que el Estado parte tiene la obligación de no imponer restricciones irrazonables al ejercicio de este derecho.

3.4 El autor alega que cuando el Estado parte interfiere con el ejercicio de alguno de estos derechos políticos debe hacerlo solo si la interferencia está prevista por ley, es proporcional

⁸ Observación general núm. 25, párr. 19.

a un interés legítimo y que sean necesarias en una sociedad democrática. En primer lugar, alega que la interferencia del Estado parte en el ejercicio de sus derechos políticos no puede considerarse prevista por ley, en tanto no fueron consistentes con la ley interna o, como mínimo, carecieron de precedentes. Agrega que nunca fue condenado por un delito ni despojado de sus derechos políticos por un tribunal. En segundo lugar, el autor alega que la interferencia no fue proporcional a un interés legítimo, en tanto no puede justificar que sus acciones hayan sido tomadas para proteger la seguridad nacional. En tercer lugar, sostiene que el Estado parte no puede probar que sus acciones hayan sido verdaderamente necesarias en una sociedad democrática.

3.5 El autor alega que su descripción de los hechos demuestra que ha agotado los recursos internos disponibles en tanto sus solicitudes ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo que podrían haberle otorgado un remedio efectivo han sido rechazadas, sin que existan otras apelaciones disponibles. Agrega que no está obligado a esperar la resolución de fondo del Tribunal Constitucional en tanto la decisión será injustificadamente prolongada, y su resultado es inevitable. Sostiene que para el momento en que se tome una decisión sobre el fondo, el ciclo electoral parlamentario habrá avanzado de forma tal que se habrán tornado irrelevantes los resultados de las elecciones democráticas. Alega que, sin una oportuna intervención del Comité, su derecho a presentarse a la elección como Presidente de la Generalidad será entera e irreparablemente extinguido.

3.6 El autor solicita al Comité que dictamine que el Estado parte ha violado los derechos alegados y que requiera al Estado parte que tome todas las medidas necesarias para poner fin a las violaciones alegadas.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

Hechos posteriores a la presentación de la comunicación

4.1 En sus observaciones sobre la admisibilidad, de 28 de mayo de 2018, el Estado parte agrega una serie de hechos posteriores a la presentación de la comunicación. Explica que el 1 de marzo de 2018, mismo día de la presentación de la comunicación individual, el autor anunció su renuncia provisional a su candidatura como Presidente de la Generalidad y propuso como candidato al Sr. Jordi Sánchez. El 9 de marzo de 2018, el Juez Instructor del Tribunal Supremo negó al Sr. Sánchez el cese de su prisión preventiva, y negó también otorgarle permiso extraordinario para poder acudir a la sesión de investidura prevista para el día 12 de marzo de 2018. El 20 de marzo de 2018, el Sr. Sánchez renunció a ser candidato a la Presidencia de la Generalidad.

4.2 El 21 de marzo de 2018, el Presidente del Parlamento de Cataluña designó como nuevo candidato al Sr. Jordi Turull, quien se sometió el 22 de marzo de 2018 a una primera votación en sesión de investidura, la cual perdió. El mismo 22 de marzo de 2018, el Juez de Instrucción dictó auto de procesamiento contra los líderes independentistas coimputados, incluidos el autor y el Sr. Turull, por los delitos de rebelión, malversación y desobediencia. El 23 de marzo de 2018, el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo ordenó nuevamente la prisión preventiva del Sr. Turull. Dada la incompatibilidad de esta medida con la presencia física del Sr. Turull en una segunda votación de investidura, su candidatura quedó sin efecto.

4.3 El 5 de abril de 2018, el Tribunal Superior de Schleswig-Holstein, Alemania, que debió decidir sobre la orden europea de detención en contra del autor reconoció que la violencia que tuvo lugar el día del referéndum podría atribuirse al autor en tanto iniciador y promotor del referéndum⁹. Destaca que, para el tribunal alemán, no hay pruebas sustanciales de que los actos delictivos alegados por el Estado parte busquen detener al autor por razones políticas¹⁰.

⁹ Aunque entendió que no lograría el nivel cualificado de violencia requerido por el tipo penal bajo el derecho penal alemán, que exigiría el ejercicio de tal presión sobre el gobierno para que se vea obligado a rendirse a las demandas de los perpetradores de la violencia.

¹⁰ *Oberlandesgericht Schleswig*, 1 Ausl (A) 18/18 (20/18), 05/04/2018, pp. 11-12 y 15, traducción al español suministrada por el Estado parte.

4.4 El 9 de abril de 2018, luego de que el Comité solicitara al Estado parte la adopción de todas las medidas necesarias para el ejercicio de los derechos políticos del Sr. Sánchez (quien había presentado otra comunicación individual en su nombre)¹¹, el Presidente del Parlamento propuso por segunda vez al Sr. Sánchez como candidato a la Presidencia de la Generalidad. Fijó sesión para su votación de investidura el 13 de abril de 2018. El 12 de abril de 2018, el Juez Instructor del Tribunal Supremo desestimó la nueva solicitud del Sr. Sánchez de libertad o permiso para asistir a la sesión.

4.5 El 26 de abril de 2018, el Tribunal Constitucional admitió a trámite la impugnación de la designación del autor como candidato, la cual se encuentra pendiente de resolución¹². El 4 de mayo de 2018, el Parlamento de Cataluña aprobó una reforma a la Ley de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno de Cataluña 13/2008 con el objeto de investir de forma no presencial al autor¹³. El Estado parte explica que su Gobierno impugnó la ley, la cual fue suspendida por el Tribunal Constitucional el 9 de mayo de 2018. El mismo día, el Juez Instructor del Tribunal Supremo desestimó el recurso de reforma planteado por el autor contra su auto de procesamiento. El 17 de mayo de 2018, el autor presentó un recurso de apelación ante la Sala Penal del Tribunal que se encuentra pendiente de resolución.

4.6 El 11 de mayo de 2018, el autor expresa su apoyo como candidato al Sr. Joaquim Torra i Pla, quien es investido el 14 de mayo de 2018. El Estado parte destaca que el autor pudo votar favorablemente por el Sr. Torra ejerciendo su voto por delegación. El Estado parte agrega que, aunque el autor alega haber dado un paso al costado para permitir la nominación de un candidato alternativo y poner fin al gobierno impuesto bajo el artículo 155 de la Constitución, sus acciones demuestran lo contrario. El Estado parte sostiene que, desde enero de 2018, el autor abrió una página web de “gobierno legítimo de la República Catalana en el exilio” en la que mantiene su carácter de presidente de la República de Cataluña. Agrega que el Sr. Torra ha dejado claro en su discurso de investidura que el presidente legítimo es el autor y que su primer acto como Presidente fue viajar a Berlín a reunirse con el autor a la espera de una decisión definitiva sobre su regreso al Estado parte. Explica que, a la fecha de presentación de sus observaciones, continúa el bloqueo de la actividad parlamentaria en Cataluña y no hay gobierno formado, prolongándose la aplicación del artículo 155 de la Constitución.

Inadmisibilidad por falta de agotamiento de recursos

4.7 El Estado parte alega que la comunicación debe ser declarada inadmisibles en virtud del Artículo 5, párrafo 2 b) del Protocolo Facultativo en tanto el autor reconoce no haber agotado los recursos internos al considerar que son ineficaces por la conclusión del ciclo parlamentario. Agrega que el autor solo se refiere al derecho a ser investido como presidente bajo el Artículo 25 del Pacto, pero que no presenta argumento alguno respecto del agotamiento sobre su derecho a promover la reforma constitucional para la independencia de Cataluña, que es donde ve reflejado la vulneración de sus derechos de libertad de expresión, reunión y asociación bajo los Artículos 19, 21 y 22 del Pacto. Sobre el argumento de conclusión del ciclo parlamentario, el Estado parte sostiene que el autor continúa ejerciendo su derecho al voto en el Parlamento, que el Parlamento electo tiene una duración de cuatro años desde la convocatoria a elecciones (hasta el 27 de octubre de 2021) y que el Presidente de la Generalidad actual puede renunciar o disolver anticipadamente el Parlamento, en cuyo caso, respectivamente, el autor podría ser nuevo candidato a la Presidencia y al Parlamento.

4.8 En relación con la presunta violación de los Artículos 19, 21 y 22 del Pacto, la comunicación es manifiestamente prematura en tanto el proceso todavía se encuentra en fase de instrucción, estando pendiente de resolución el recurso de apelación presentado por el autor contra el auto de procesamiento por los delitos de rebelión y malversación ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo el 17 de mayo de 2018. En relación con la presunta vulneración del Artículo 25 del Pacto por no poder acudir a la sesión de investidura, el Estado parte alega que se encuentra también pendiente de resolución la impugnación presentada por

¹¹ En el marco de la comunicación individual núm. 3160/2018.

¹² STC, Auto 49/2018, de 26 de abril de 2018, BOE, 29 de mayo de 2018, p. 56045.

¹³ Ley 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno.

su Gobierno, la cual fue admitida a trámite el 26 de abril de 2018. El Estado parte sostiene que, aunque el autor alega que los recursos pendientes no son efectivos, las dudas sobre la efectividad de los recursos internos no le exime agotarlos¹⁴, y debe ejercer la debida diligencia para acogerse a ellos¹⁵. Alega que es el autor quien debe justificar que los recursos disponibles son ineficaces¹⁶. Finalmente, agrega que el Comité ha determinado que un retraso de dos años para examinar un recurso de inconstitucionalidad no constituye una demora demasiado prolongada¹⁷, y que no existe en el caso del autor un retraso injustificado en atención a que los tiempos de tramitación de los recursos son sustancialmente inferiores a la duración de la legislatura (hasta octubre de 2021).

Inadmisibilidad por falta de fundamentación

4.9 El Estado parte alega que la comunicación debe ser declarada inadmisble en virtud del Artículo 2 del Protocolo Facultativo en tanto el autor no ha fundamentado suficientemente de qué manera el Estado parte habría violado sus derechos individuales bajo el Pacto. En relación con las alegaciones del autor sobre sus derechos bajo los Artículos 19, 21 y 22 del Pacto, sostiene que ningún poder estatal ha negado al autor ni a los partidos independentistas la posibilidad de defender una reforma de la Constitución para la independencia de Cataluña. Lo que se niega, sostiene, es que este objetivo se obtenga vulnerando el Estado de Derecho. Dado que el autor y el bloque independentista promovieron un proceso de independencia vulnerando la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, no existe fundamentación alguna que justifique por qué el autor considera que el Estado parte vulneró su derecho a promover una reforma constitucional. Agrega que la valoración de los hechos y las pruebas realizadas por los tribunales nacionales y la aplicación de la legislación interna se encuentra fuera de la competencia del Comité, salvo que pueda determinarse que el proceso interno fue arbitrario o constituyó una denegación de justicia, y que es el autor quien debe demostrarlo¹⁸.

4.10 En relación con la alegada violación de su derecho a ser investido como Presidente de la Generalidad bajo el Artículo 25 del Pacto, el Estado parte sostiene que dado los actos anteriores, coetáneos y posteriores a su designación como candidato el autor no ha demostrado cuáles son los irracionales obstáculos impuestos sobre su presunto derecho. El Estado parte cita jurisprudencia del Comité según la cual “el derecho de voto y a ser elegido no es un derecho absoluto, y que pueden ser objeto de restricciones, siempre que estas no sean discriminatorias y se basen en criterios razonables”, y que es el autor quien debe fundamentar suficientemente sus alegaciones¹⁹.

Comentarios del autor a las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

Agotamiento de recursos

5.1 En sus comentarios a las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad de 27 de julio de 2018, el autor alega que tomó todas las medidas legales posibles para prevenir las violaciones alegadas antes de que fueran irreparables. Sostiene que una vez que fue evidente que no existía ningún otro remedio razonablemente disponible ante los tribunales internos, no tuvo otra opción más que renunciar bajo protesta, como así lo hizo. Alega que demostró haber agotado todos los recursos internos que tenían una perspectiva práctica y efectiva de lograr una reparación adecuada. Agrega que, al haber demostrado lo anterior, el Estado parte tiene la obligación de identificar recursos internos que: a) se encontraban razonablemente disponibles en el momento adecuado; b) podrían haber prevenido la violación del ejercicio de los derechos políticos al momento en que ese ejercicio era una posibilidad práctica; c) tenían perspectiva razonable de éxito; y d) eran efectivos para lograr esos objetivos en el

¹⁴ *J.B. c. Australia* (CCPR/C/120/D/2798/2016).

¹⁵ *V.S. c. Nueva Zelanda* (CCPR/C/115/D/2072/2011), párr. 6.3.

¹⁶ *O.K. c. Letonia* (CCPR/C/110/D/1935/2010), párr. 7.4.

¹⁷ *Zündel c. Canadá* (CCPR/C/89/D/1341/2005), párr. 6.3.

¹⁸ *X. e Y. c. Países Bajos* (CCPR/C/117/D/2729/2016), párr. 4.3.

¹⁹ *Crippa et al. c. Francia* (CCPR/C/85/D/993-995/2001), párr. 6.13.

momento oportuno. Sostiene que los recursos identificados por el Estado parte son inadecuados o inefectivos.

5.2 En relación con el procedimiento ante el Tribunal Constitucional, el autor explica que ya no es prácticamente relevante dado que sus derechos políticos ya han sido irreparablemente dañados. El Tribunal Constitucional rechazó la solicitud del autor de levantar la medida cautelar y exigió que el autor comparezca personalmente con previa autorización judicial a la sesión parlamentaria del 30 de enero de 2018. Casi inmediatamente, el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo rechazó considerar cualquier solicitud del autor hasta tanto comparezca personalmente ante el Tribunal (párr. 2.8 *supra*), lo que implicaba la automática e incondicional detención preventiva del autor. El autor resalta que luego de dar un paso al costado y proponer al Sr. Sánchez como candidato, el Tribunal Supremo rechazó otorgarle permiso para asistir a la sesión, y el Tribunal Constitucional rechazó otorgar medidas cautelares contra esa decisión. Agrega que al Sr. Turull también se le negó la posibilidad de asistir a su segunda sesión de investidura.

5.3 El autor sostiene que, al aceptar a trámite la impugnación del Gobierno del Estado parte el 26 de abril de 2018, el Tribunal Constitucional mantuvo la suspensión de la resolución que nominaba al autor como candidato a la presidencia que había ordenado anteriormente mediante medida cautelar, declarando nulo cualquier resolución que buscara nominar nuevamente al autor. Alega que, con esta decisión, el Tribunal Constitucional descartó directa e incondicionalmente la candidatura del autor, sin dejar abierta, como había hecho en enero de 2018, la posibilidad (totalmente teórica) de que el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo pueda autorizar la presencia del autor en el Parlamento a pesar de su detención preventiva. Agrega que el Tribunal Constitucional entendió que el Artículo 161.2 de la Constitución atribuye al Gobierno la prerrogativa de obtener la suspensión de una resolución que decide impugnar, y que dicha suspensión posee un “carácter de acto procesal debido”²⁰. De este modo, el Tribunal Constitucional rechazó considerar los argumentos que el autor esgrimió al cuestionar la suspensión sobre la base de que configuraba una violación a sus derechos políticos y otros principios constitucionales como la inviolabilidad del Parlamento de Cataluña y la separación de poderes. Destaca que, el 5 de junio de 2018, el Tribunal Constitucional rechazó el recurso de súplica presentado por el autor y otros miembros del Parlamento contra dicha decisión. El autor destaca también la decisión del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2018 que suspendió la reforma aprobada por el Parlamento de Cataluña que buscaba permitir la elección en ausencia. Sostiene que estas decisiones prohibieron cualquier futuro intento de que el autor sea nominado nuevamente o elegido en ausencia, extinguiendo por completo su derecho a presentarse a la elección de Presidente de la Generalidad. Ello demuestra que su única opción era la de dar un paso al costado.

5.4 El autor alega que, como ha señalado el Comité, los derechos políticos son especialmente sensibles al paso del tiempo²¹, pues este deja sin efecto su ejercicio. Sostiene que decirle a un candidato ganador que su momento no es ahora sino solo cuando tenga la posibilidad de ser candidato en un futuro implica borrar su victoria electoral en el momento, y quizás para siempre. Agrega que si un Estado parte pudiera posponer indefinidamente la implementación de los resultados de una elección nada quedaría del proceso democrático. Sostiene que, en diversos casos relacionados con elecciones, el Comité ha decidido no requerir el agotamiento de recursos internos que solo tendrían efectos luego de que las elecciones hayan tenido lugar²². Alega que, del mismo modo, su derecho de participación política, y en particular su derecho a ser elegido como Presidente de la Generalidad, se ha tornado irreparable como resultado de las decisiones del Tribunal Constitucional. Agrega que futuras decisiones del Tribunal Constitucional no serán suficientes para reparar el daño irreparable ya causado, y que por ende no debe agotar otros recursos para que su comunicación sea admisible²³. Alega que el Estado parte no ha hecho uso de la oportunidad

²⁰ STC, Auto 49/2018, de 26 de abril de 2018, BOE, 29 de mayo de 2018, p. 56064.

²¹ *Lukyanchik c. Bielorrusia* (CCPR/C/97/D/1392/2005), párr. 7.4.

²² *Ibid.*; *Ignatane c. Letonia* (CCPR/C/72/D/884/1999), párr. 6.3.

²³ *Lubicon Lake Band c. Canadá* (CCPR/C/38/D/167/1984); y *Weiss c. Austria* (CCPR/C/77/D/1086/2002).

que ofrece la regla de agotamiento de poder remediar las violaciones a través de su propio sistema judicial.

5.5 En cuanto al proceso penal en su contra, el autor alega que su comunicación no se dirige en contra del resultado del proceso penal. Sostiene que dicho proceso es relevante en tanto: a) se basa puramente en el ejercicio pacífico de su derecho a la expresión y participación políticas; b) resulta inevitablemente en su prisión preventiva en caso de que regrese al Estado parte; c) el único modo de prevenir la violación a sus derechos era permaneciendo fuera del territorio del Estado parte; y d) el hecho de que fue forzado a permanecer fuera del territorio del Estado parte fue el pretexto para que las decisiones judiciales extingan el ejercicio de sus derechos políticos y obstruyan la implementación de su victoria electoral. Agrega que ninguno de estos pasos depende en modo alguno del resultado del proceso penal en su contra. Sostiene que la mera existencia del proceso penal (con la amenaza de prisión preventiva) es suficiente, al combinarse con las posteriores decisiones del Tribunal Constitucional, para vulnerar la esencia misma de los derechos alegados.

Sustanciación de sus alegaciones

5.6 El autor sostiene que sus alegaciones no se relacionan con el derecho a “defender una reforma de la Constitución” (párr. 4.5 supra). Alega que su comunicación se centra en la violación de sus derechos políticos (a ser elegido, a expresarse, a asociarse y a reunirse libremente) que le permiten abogar y liderar un movimiento público que busca un cambio constitucional. El autor alega que no busca que el Comité decida cuestiones de hecho o de aplicación o interpretación del derecho interno (párr. 4.5 supra). Sostiene que solicita al Comité que decida si las restricciones impuestas sobre sus derechos políticos están justificadas bajo el Pacto, independientemente de cuál sea la postura a nivel interno. Agrega que no puede argumentarse que su comunicación carece de sustanciación, en tanto expone con gran detalle la violación de sus derechos políticos individuales.

Información adicional del autor

Nuevos hechos

6.1 En su correspondencia de fecha 18 de diciembre de 2018, el autor presentó nuevos hechos consistentes en la suspensión de sus funciones como Diputado en el Parlamento de Cataluña y amplió su denuncia en función de los nuevos hechos.

6.2 El 21 de marzo de 2018, el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo confirmó formalmente el proceso penal contra el autor y otros 24 líderes independentistas por el crimen de rebelión, entre otros, debido a su participación en la organización del referéndum y posteriores acciones relacionadas con la búsqueda de la independencia de Cataluña. El Juez de Instrucción confirmó su decisión el 9 de mayo de 2018 y, el 26 de junio de 2018, la Sala de Apelaciones del Tribunal Supremo desestimó el recurso contra esa decisión, dejando así firme la apertura del proceso penal.

6.3 El 9 de julio de 2018, el Juez Instructor declaró concluida la fase de instrucción e, inter alia, comunicó al Parlamento de Cataluña que el autor y otros cinco líderes independentistas “han quedado suspendidos —automáticamente y por imperio del artículo 384 bis de la [Ley de Enjuiciamiento Criminal]— en las funciones y cargos públicos que estaban desempeñando, habiendo de proceder la Mesa del Parlamento a adoptar las medidas precisas para la plena efectividad de la previsión legal”²⁴.

6.4 El autor explica que el delito de rebelión está tipificado en el artículo 472 del Código Penal del Estado parte (CP), según el cual: “Son reos del delito de rebelión los que se alzan violenta y públicamente para cualquiera de los fines siguientes: 1.º Derogar, suspender o modificar total o parcialmente la Constitución (...) 5.º Declarar la independencia de una parte del territorio nacional (...)”. Agrega que el artículo 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal del Estado parte (LECrim) establece que: “Firme un auto de procesamiento y decretada la prisión provisional por delito cometido por persona integrada o relacionada con

²⁴ ATS, núm. 20907/2017, 09/07/2018, p. 11.

bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, el procesado que estuviere ostentando función o cargo público quedará automáticamente suspendido en el ejercicio del mismo mientras dure la situación de prisión.”

6.5 El 30 de julio de 2018, la Sala de Apelación del Tribunal Supremo desestimó el recurso presentado por los otros cinco líderes independentistas contra la decisión del Juez de Instrucción. El autor resalta que el Tribunal destacó el efecto automático del artículo 384 bis y defendió su compatibilidad con los derechos políticos de los líderes suspendidos. Explica que el recurso de apelación por él interpuesto el 12 de julio de 2018 no ha sido considerado hasta la fecha. El 13 de julio de 2018, el autor dejó de recibir su salario como Diputado y el 9 de octubre de 2018, la Mesa del Parlamento decidió dejar de contar los votos emitidos en el Parlamento por delegación en nombre del autor.

6.6 El 10 de septiembre de 2018, el autor interpuso un recurso de amparo en contra de la decisión del Tribunal Supremo ante el Tribunal Constitucional junto con una solicitud de medidas cautelares para paralizar la decisión de suspenderlo de sus funciones²⁵. El 24 de octubre de 2018, el Tribunal Supremo declaró abierto el juicio oral contra el autor por el delito de rebelión, entre otros. El autor afirma que, hasta el momento de la presentación de la ampliación de su comunicación individual, el Tribunal Constitucional no se había pronunciado ni sobre el fondo del asunto ni sobre la solicitud de medidas cautelares. Destaca que, hasta entonces, el Tribunal Constitucional había aceptado un recurso presentado por ciudadanos argumentando que la suspensión del autor violaba su derecho al voto como ciudadanos, así como también otro recurso presentado por los cinco líderes independentistas suspendidos, en su propio nombre, también solicitando medidas cautelares como las solicitadas por el autor. Agrega que, el 11 de diciembre de 2018, el Tribunal Constitucional negó la solicitud de medidas cautelares en el recurso de amparo presentado por los ciudadanos, sin analizar la probabilidad de éxito de su recurso, sino solo sobre la base de que levantar la suspensión del autor anticiparía el resultado de una eventual decisión sobre el fondo del recurso²⁶.

Ampliación de la denuncia inicial

6.7 El autor afirma que el ejercicio de sus derechos políticos en virtud del artículo 25 del Pacto “no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos y comporten procedimientos justos y equitativos”²⁷. Agrega que la justificación debe ser especialmente sólida cuando las restricciones se dirigen a los ganadores de elecciones y, por tanto, distorsionan “la libre expresión de la voluntad de los electores”²⁸. Las restricciones deben ser especialmente sospechosas cuando se dirigen — como en el presente caso — no a un único representante sino a la dirección de los grupos políticos como tales, y cuando se ejecutan incluso antes de esperar el resultado de un juicio penal con sus garantías procesales. El autor alega que la suspensión: a) no fue establecida por motivos previstos en la legislación que sean razonables y objetivos; b) fue arbitraria porque no realizó un análisis de las circunstancias individuales del autor; y c) no se llevó cabo bajo las garantías del debido proceso y de imparcialidad²⁹.

6.8 En relación con el primer punto, el autor alega que su suspensión no está establecida por ley por dos motivos. En primer lugar, el artículo 384bis de la LECrim exige que la persona esté efectivamente en prisión. Según dicho artículo, la suspensión tendrá lugar “mientras dure la situación de prisión”, de modo tal que no basta con que la orden de prisión preventiva se haya dictado, sino que la persona afectada debe permanecer en prisión. En segundo lugar, el delito de rebelión, según la legislación interna, se limita a “los que se alzaren violenta y públicamente” (párr. 6.4 supra) con determinados fines, entre ellos, la declaración de

²⁵ El recurso debió ser representado el 22 de octubre de 2018, a petición del Tribunal Constitucional.

²⁶ ATC 128/2018, de 11 de diciembre.

²⁷ *Paksas c. Lituania* (CCPR/C/110/D/2155/2012), para. 8.3; y la Observación general núm. 25, paras. 4 y 16.

²⁸ Artículo 25 b) del Pacto.

²⁹ A la luz de las conclusiones adoptadas en el presente dictamen, la exposición de los argumentos del autor sobre los puntos b) y c), así como también las observaciones del Estado parte sobre estos puntos han sido sustancialmente reducidas en aras de la brevedad.

independencia de parte del territorio del Estado parte. Agrega que la centralidad del elemento de la violencia para el delito de rebelión también se desprende del hecho de que el Artículo 384 bis de la LECrim equipara la rebelión con el terrorismo y la pertenencia a bandas armadas. El autor explica que el Tribunal Supremo ve el elemento de violencia en un plan político construido en torno a “la movilización popular [que] se pretendía instrumentar [...] para crear una situación de presión hacia el Estado [parte]”³⁰. El autor agrega que el Tribunal Supremo encuentra otros dos elementos de violencia en torno a los siguientes hechos. El primero, fue una manifestación el 20 de septiembre de 2017, que se mantuvo en general pacífica, donde solo un pequeño número de participantes causaron daños a los vehículos de la policía. El segundo, fue el referéndum del 1 de octubre de 2017, a pesar de que la única violencia utilizada en ese día —que consta en los informes de prensa de todo el mundo— fue la de la policía que intentó irrumpir por la fuerza en los colegios electorales llenos de ciudadanos. El autor alega que, en ambas instancias, tanto él como otros líderes del Gobierno de Cataluña y de la sociedad civil instaron constantemente a la ciudadanía a permanecer estrictamente pacífica.

6.9 El autor sostiene que estos hechos no son calificados normalmente como “violencia”, como así lo resaltó el tribunal alemán que decidió sobre su extradición³¹. Dicho tribunal subrayó que el autor “pretendía lograr la legitimación de una separación precisamente con medios democráticos”, que existía un “pacto tácito de renuncia a la violencia” y que las acciones que se le imputaban no constituirían, según la legislación alemana, una acción penal³². El autor destaca que, según el tribunal, “en un ordenamiento estatal y social democrático, el derecho penal está obligado, ya por motivos constitucionales, a intervenir con mesura en las desavenencias políticas”³³. Ante ello, el tribunal rechazó la extradición del autor por el delito de rebelión³⁴. El autor resalta que el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión solicitó a las autoridades del Estado parte que se abstengan de perseguir a líderes políticos catalanes bajo el delito de rebelión: “Me preocupa que las acusaciones de rebelión por actos que no implican violencia o incitación a la violencia puedan interferir con los derechos de protesta pública y disidencia”³⁵.

6.10 El autor alega que el Tribunal Supremo ha optado, en cambio, por una interpretación exagerada de la violencia, apartándose de la lectura restrictiva utilizada por el Tribunal Constitucional en el pasado, que reconocía que, “[p]or definición, la rebelión se realiza por un grupo que tiene el propósito de uso ilegítimo de armas de guerra o explosivos, con una finalidad de producir la destrucción o eversión del orden constitucional”³⁶. El autor afirma que el Juez Instructor no mencionó esta jurisprudencia al decidir sobre las suspensiones el 9 de julio de 2018. El autor reitera que, dado que la rebelión requiere un levantamiento violento, a fines de 2017, un centenar de juristas españoles se expresaron en contra del uso del delito de rebelión en contra del autor y otros líderes independentistas³⁷, lo que fue replicado por

³⁰ TSJ, Sala de lo Penal, Causa Especial núm. 20907/2017, 26/06/2018, p. 26.

³¹ El autor reitera que la orden de detención europea había sido levantada por el Juez de Instrucción en diciembre de 2017 ante la posibilidad de que bajo del derecho interno belga los tribunales de ese país busquen limitar la extradición. Sin embargo, dicha orden fue reinstaurada en marzo de 2018, lo que motivó el arresto del autor durante su paso por Alemania.

³² *Oberlandesgericht Schleswig*, 1 Ausl (A) 18/18 (20/18), 12/07/2018, pp. 9-10, versión traducida al español por traductora oficial, suministrada por el autor.

³³ *Ibid.*, p. 10.

³⁴ El tribunal admitió la extradición por el delito de malversación de fondos públicos, ante lo cual el Juez de Instrucción del Tribunal Supremo del Estado parte levantó la orden de captura europea para evitar una extradición limitada a ese delito.

³⁵ Comunicado de prensa, 06/04/2018, disponible en: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/04/un-expert-urges-spain-not-pursue-criminal-charges-rebellion-against?LangID=E&NewsID=22928>.

³⁶ TC, Sentencia núm. 199/1987, 16/12/1987, p. 20.

³⁷ “A ese respecto debe señalarse que en nuestra opinión es gravemente equivocado considerar los hechos como constitutivos de un delito de rebelión del artículo 474 del CP, y ello por la poderosísima razón de que está ausente un elemento estructural de ese ilícito cual es la violencia; requisito que tras una viva discusión en el Senado se decidió incorporar a la tipificación para, precisamente, constreñir su aplicación, en exclusiva, a supuestos de la máxima gravedad que no se dan en este caso: solo

más de 120 juristas a fines de 2018³⁸. Agrega que incluso la Abogada General del Estado parte decidió no presentar cargos por rebelión y diferir así de la posición del Juez Instructor y del resto de las partes que conformaban la acusación contra los líderes independentistas (la Fiscalía del Estado parte y el partido político Vox). Explica que esta se limitó a presentar cargos por sedición, desobediencia y malversación de fondos públicos, todos delitos que no derivan en la suspensión automática de los cargos públicos.

6.11 El autor alega que permitir esa interpretación de la ley sería igualmente irrazonable. Sostiene que si la “movilización popular” con el objetivo de crear “presión hacia el Estado” para lograr un cambio constitucional fuera suficiente para una suspensión de los mandatos políticos, los gobiernos estarían en condiciones de vaciar por completo las garantías del artículo 25 del Pacto. El autor alega que su caso se equipara al de las restricciones al funcionamiento de partidos políticos que “promueven pacíficamente ideas que no son recibidas favorablemente por el Gobierno o por la mayoría de la población”³⁹, ya que gira en torno a la suspensión de funciones de gran parte de la dirección de los grupos políticos partidarios de la independencia. Explica que, según el Comité, un Estado Parte debe “demostrar [...] que la prohibición de la asociación y el enjuiciamiento de una persona por su afiliación a ese tipo de organizaciones son en realidad necesarias para evitar un peligro real, y no solo hipotético, para la seguridad nacional o el orden democrático y que la adopción de medidas menos intrusivas no sería suficiente para lograr este propósito”⁴⁰.

6.12 En relación con el segundo punto (párr. 6.7 supra, b), el autor afirma que las restricciones al artículo 25 del Pacto deben tener en cuenta la gravedad de la injerencia, así como el peso de las justificaciones en el caso individual. Entiende que la aplicación automática del Artículo 384 bis de la LECrim no ha dejado margen para esa evaluación individual. Concluye que, bajo la amplia interpretación del Tribunal Supremo, la suspensión de funciones públicas recoge circunstancias tan dispares que no puede considerarse proporcional sin una mayor individualización de la restricción a la luz de las condiciones de un caso concreto.

6.13 En relación con el tercer y último punto (párr. 6.7 supra, c), el autor afirma que el artículo 25 del Pacto exige que “[l]as razones para la destitución de los titulares de cargos electivos deberán preverse en disposiciones (...) que comporten procedimientos justos y equitativos” (párr. 6.7 supra). Entiende que, en virtud del Pacto, aunque la destitución del cargo en tales situaciones no puede excluirse por completo, siempre será sospechosa, tendrá que estar justificada por motivos excepcionales, y deberá satisfacer altos estándares de integridad procesal. Recuerda que el Comité ha determinado que en casos en que opositores al Gobierno sean condenados o enviados a juicio tras una investigación, cualquier suspensión o consecuencia negativa sobre el derecho de voto o de presentarse a un cargo puede resultar arbitraria si resulta de un juicio sin debido proceso⁴¹. Alega que, en su caso, la suspensión del cargo no cumplió con estos elevados estándares de escrutinio de debido proceso en los términos del Artículo 25 del Pacto, lo que pone seriamente en duda, entre otros aspectos, la imparcialidad de los tribunales intervinientes.

6.14 En relación con el requisito de agotamiento de recursos, el autor argumenta que ha agotado todos los recursos disponibles y efectivos para frenar su suspensión. Alega que, aunque presentó sendos recursos ante el Tribunal Supremo y ante el Tribunal Constitucional —incluyendo solicitudes de medidas cautelares—, dichos recursos no pueden considerarse efectivos. Sostiene que el Tribunal Supremo no había tomado decisión sobre la apelación interpuesta por él en julio de 2018, pero sí lo había hecho respecto de otros líderes (párr. 6.5 supra), de forma tal que no existe expectativa real de que este tribunal decida de forma diferente en su caso. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional no se ha expedido sobre el

conculcando muy gravemente el principio de legalidad penal puede llegar a afirmarse que los imputados, a la vista de los hechos que se les han atribuido, pudieron realizar este delito”, en “Legalidad penal y proceso independentista”, eldiario.es, 09/11/2017.

³⁸ “La banalización de los delitos de rebelión y sedición”, eldiario.es, 21/11/2018.

³⁹ *Lee c. República de Corea* (CCPR/C/84/D/1119/2002), párr. 7.2.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ El autor cita *Scarano Spisso c. Venezuela* (CCPR/C/119/D/2481/2014), párr. 7.12; y *Nasheed c. Maldivas* (CCPR/C/122/D/2270/2013 y CCPR/C/122/D/2851/2016), párr. 8.6.

recurso de amparo, ni sobre las medidas cautelares solicitadas. Agrega que el razonamiento utilizado por el Tribunal Constitucional para rechazar las medidas cautelares solicitadas en el caso paralelo presentado por ciudadanos es igualmente aplicable a su propia solicitud de medidas cautelares, y que por tanto ella no tiene perspectivas de éxito (párr. 6.6 supra). El autor reitera sus argumentos sobre la ineffectividad de los recursos en un contexto electoral y en su caso en particular (párr. 5.4 supra).

6.15 El autor solicita al Comité que declare: a) que la suspensión en su contra viola el artículo 25 del Pacto; y b) que el Estado parte y todas sus instituciones están obligadas a levantar las respectivas suspensiones.

Observaciones adicionales del Estado parte sobre la admisibilidad

Nuevos hechos

7.1 En sus observaciones adicionales de fecha 12 de agosto de 2019, el Estado parte incluye nuevos hechos relevantes ocurridos desde su última presentación ante el Comité. En relación con la candidatura a la Presidencia de la Generalidad, el Estado parte menciona que el 12 de febrero de 2019, el Tribunal Constitucional resolvió que “[l]a actuación de un candidato en la sesión de investidura [...] tiene carácter personalísimo. El procedimiento de investidura exige que sea el propio candidato el que defienda su programa [...]. [E]s esencial en este procedimiento que sea el candidato propuesto quien defienda ante el Parlamento su programa, pues solo mediante su intervención en este acto los diputados pueden contar con los elementos de juicio necesarios para otorgarle o no su confianza. La intervención del candidato en la sesión de investidura es un elemento imprescindible para que la Cámara pueda formar correctamente su voluntad”⁴². Agrega que el 27 de marzo de 2019, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la ley aprobada por el Parlamento de Cataluña que permitía la elección in absentia⁴³.

7.2 El Estado parte explica que el 7 de mayo de 2019, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos rechazó una demanda presentada por el autor y otros ex diputados del Parlamento de Cataluña contra la decisión del Tribunal Constitucional de suspender la sesión del Parlamento convocada con objeto de valorar los resultados del referéndum⁴⁴. A pesar de que los demandantes alegaron vulneración a sus derechos de participación política, de reunión y de asociación, el Tribunal inadmitió la demanda entendiéndolo que la suspensión de la sesión la misma se basaba en una ley accesible y previsible, y que la medida era necesaria para preservar la propia sociedad democrática⁴⁵.

7.3 El Estado parte destaca que, a pesar de que el autor se encuentra procesado y en rebeldía, se le ha admitido como parte en el proceso penal a los efectos de la defensa de sus derechos⁴⁶. Agrega que el autor también ha podido ser candidato al Parlamento Europeo en las elecciones de 26 de mayo de 2019 pero, a pesar de ser electo, no ha podido tomar posesión de su plaza por pretender asumir de forma telemática. Resalta que el Tribunal General de la Unión Europea desestimó el 1 de julio de 2019, una solicitud de medidas cautelares del autor sobre este extremo⁴⁷.

7.4 En relación con la suspensión del autor como diputado, el Estado parte sostiene que el 15 de enero de 2019, el Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso de amparo del autor contra el auto que decretó su suspensión. Agrega que el 12 de marzo de 2019, el Tribunal Constitucional rechazó la solicitud de medidas cautelares del autor, y destaca que el recurso se encuentra pendiente de resolución ante al Tribunal.

⁴² STC, 19/2019.

⁴³ STC, 45/2019.

⁴⁴ TEDH, *Forcadell i Lluís and Others v. Spain*, núm. 75147/17.

⁴⁵ El Estado parte destaca lo dicho por el Tribunal en los §§ 29-30, 37-38, 44-46

⁴⁶ El Estado parte aporta, como ejemplo, ATS, núm. 20907/2017, 10/07/2019, en el cual la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo rechaza el recurso de apelación del autor contra el auto de procesamiento de 9 de julio de 2018 (párr. 6.3 supra).

⁴⁷ GCEU, Case T-388/19 R, 01/07/2019.

Causas de inadmisibilidad

7.5 En relación con las alegaciones del autor respecto de la posibilidad de permitirse su investidura en ausencia, el Estado parte alega que, el hecho de que el Tribunal Constitucional haya tomado una decisión sobre el fondo de la cuestión el 12 de febrero de 2019 demuestra que la comunicación del autor era prematura al no haber agotado los recursos internos. El Estado parte sostiene que la comunicación implica un abuso de derecho, en tanto el requisito de la presencia física de un candidato para participar en un debate parlamentario a presidente de una administración pública es notoriamente básico. Agrega que no consta que exista ningún sistema representativo en el que no se exija, en dichas circunstancias, la presencia física del candidato.

7.6 En relación con la ampliación de la denuncia, el Estado parte alega que el autor tampoco ha agotado recursos internos en tanto el recurso de amparo contra su suspensión como diputado todavía se encuentra pendiente ante el Tribunal Constitucional. Destaca que el autor también presentó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña que aceptó su suspensión, el cual también se encuentra pendiente de resolución. El Estado parte agrega que la ampliación de denuncia presentada por el autor constituye un abuso del derecho por desviación procesal del objeto de la comunicación inicial ante el Comité y por ende inadmisibles⁴⁸.

Solicitud de archivo del Estado parte

8. En su escrito de 8 de enero de 2020, el Estado parte sostiene que el autor renunció a su condición de diputado del Parlamento de Cataluña el 7 de enero de 2020, en tanto dicha condición es incompatible con su recientemente adquirida condición de eurodiputado. Ante ello, el Estado parte alega que la comunicación ha perdido su objeto y solicita al Comité que interrumpa su examen conforme al artículo 104 del Reglamento.

Comentarios del autor a la solicitud de archivo del Estado parte

9. En sus comentarios a la solicitud de archivo del Estado parte de fecha 26 de enero de 2020, el autor alega que la comunicación solo perdería su objeto si él perdiera su estatus de víctima de una violación del Pacto. Sostiene que, según la jurisprudencia del Comité, el hecho de que la violación haya terminado no elimina el estatus de víctima, a menos que el Estado parte repare retroactivamente la violación⁴⁹. Afirma que el hecho de que haya renunciado a su banca de diputado no elimina las violaciones a sus derechos bajo el artículo 25 y es, en efecto, una consecuencia directa de la interferencia del Estado parte en sus derechos. El autor explica que, en su caso, el Estado parte no ha reconocido las violaciones ni tomado ninguna medida para remediarlas, y solicita al Comité rechazar la solicitud del Estado parte de archivar la comunicación.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo de la comunicación

10.1 En sus observaciones sobre el fondo de 24 de junio de 2020, el Estado parte sostiene que la comunicación del autor se cierne sobre dos actuaciones concretas: 1) haberle impedido ser candidato a la presidencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña a distancia; y 2) haberle suspendido de su condición de diputado del Parlamento de Cataluña. Antes de analizar cada cuestión, el Estado parte afirma que el autor no tiene suspendidos sus derechos políticos, los cuales ha podido ejercer y ejerce con las limitaciones derivadas de la situación personal en la que él mismo se ha situado voluntariamente y de la que derivan los límites a dichos derechos. Destaca que, a pesar de estar fugado de la justicia en situación de procesado rebelde, el autor ha podido presentarse a elecciones al Parlamento de Cataluña y al Parlamento Europeo, siendo electo en ambas oportunidades. Agrega que el autor ha ejercido como diputado del Parlamento de Cataluña a través de delegación debido a su ausencia del territorio del Estado parte hasta que él mismo renunció a ser sustituido y, posteriormente, renunció a su acta de diputado para ser miembro del Parlamento Europeo. Sostiene que el

⁴⁸ *Y.B. c. Federación Rusa* (CCPR/C/110/D/1983/2010), párr. 9.5; *Jazairi c. Canadá* (CCPR/C/82/D/958/2000), párr. 7.2.

⁴⁹ *Toussaint c. Canadá* (CCPR/C/123/D/2348/2014), párr. 10.5; *A.P.L.-v.d.M. c. Países Bajos* (CCPR/C/48/D/478/1991), para. 6.3; *Jessop v New Zealand* (CCPR/C/101/D/1758/2008), párr. 7.3.

autor ha continuado haciendo campaña y defendiendo la independencia de Cataluña. El Estado parte sostiene que una restricción a los derechos del artículo 25 del Pacto debe estar prevista legalmente, ser objetiva, razonable y proporcionada⁵⁰.

Candidatura del autor a la presidencia

10.2 El Estado parte reitera que el autor se encuentra fugado y en situación de procesado rebelde en la causa que se sigue contra él por la presunta comisión de delitos de sedición, malversación de caudales públicos y desobediencia. Al momento en que pretendía ser candidato de la Generalidad de Cataluña, se le imputaba un delito de rebelión. El Estado parte sostiene que la exigencia de presencia física del autor como candidato a la presidencia de la Generalidad en el Parlamento de Cataluña para participar en el debate de investidura es una exigencia prevista legalmente, objetiva, razonable y proporcionada.

10.3 El Estado parte afirma que ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni la Ley del Gobierno de Cataluña, ni el Reglamento del Parlamento recogen, de forma expresa, la necesaria presencia física del candidato en el debate de investidura. Sostiene que ello es así porque se entiende implícita que tal presencia es requerida. Agrega que lo mismo sucede en la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en los cuales se requiere la asistencia física de sus miembros sin que ninguna norma lo disponga explícitamente. Destaca que, como respecto de todo órgano deliberativo, se entiende que tal presencia física es esencial.

10.4 El Estado parte reitera que el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad y nulidad de las resoluciones del Presidente del Parlamento de Cataluña que pretendían realizar el debate parlamentario de investidura y la elección del autor en ausencia⁵¹. El Estado parte reproduce los fundamentos de la sentencia del Tribunal Constitucional según los cuales la presencia física del candidato es un requisito esencial en un sistema parlamentario, en tanto este debe exponer su programa político a la Cámara y, a su vez, permitir el libre debate con los distintos grupos parlamentarios que verían limitados su derecho al debate y crítica si no pudieran debatir en presencia del candidato⁵². Destaca que el Tribunal Constitucional reprodujo dichos argumentos al declarar inconstitucional y nula la modificación legal que pretendía permitir la investidura telemática del autor⁵³. Agrega que el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña había emitido un dictamen con anterioridad a la aprobación de la ley advirtiendo sobre la inconstitucionalidad de la modificación propuesta⁵⁴.

10.5 El Estado parte alega que la exigencia de presencia física del candidato es una condición objetiva, razonable, proporcionada e implícita en la propia esencia del sistema parlamentario. Sostiene que impedir un debate de investidura a distancia de un candidato que, además, se encuentra fugado de la justicia no puede entenderse como lesivo del artículo 25 del Pacto. Destaca que ello ha sido validado por la pandemia del COVID-19 en tanto, incluso en circunstancias tan excepcionales, distintos órganos representativos (como el Parlamento Europeo, el Congreso de los Diputados del Estado parte y el Parlamento de Cataluña) no han permitido la celebración plenamente telemática de sus reuniones, permitiendo solo la realización de determinadas actuaciones a distancia sin excluir la presencia física, al entenderla esencial por el carácter deliberativo de cada órgano.

Suspensión del autor de su condición como diputado del Parlamento de Cataluña

10.6 En relación con la suspensión del autor de su condición como diputado del Parlamento de Cataluña, el Estado parte alega que no existió una violación del Artículo 25 del Pacto en tanto la medida está prevista en el Artículo 384 bis de la LECrim, el cual es compatible con

⁵⁰ Observación general núm. 25, párrs. 4 y 16; *Arias Leiva c. Colombia* (CCPR/C/123/D/2537/2015), párr. 11.6; y TEDH, *Vallianatos y otros c. Grecia [GC]*, Aplicaciones núms. 29381/09 y 32684/09, 07/11/2013, § 76.

⁵¹ STC 19/2019, Boletín Oficial del Estado, 19/03/2019.

⁵² El Estado parte reproduce textualmente las páginas 27583-27589 de la sentencia.

⁵³ STC 45/2019, Boletín Oficial del Estado, 25/04/2019.

⁵⁴ Dictamen 1/2018, de 26 de abril, sobre la Proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno.

el Pacto al ser razonable y objetivo; y dado que su aplicación al caso del autor fue individualizada y proporcional.

10.7 En relación con la compatibilidad del Artículo 384 bis de la LECrim al Pacto, el Estado parte sostiene que la norma fue establecida en el año 1988 y declarada constitucional en 1994 por el Tribunal Constitucional, de modo tal que no puede afirmarse que fue adoptada para limitar los derechos del autor⁵⁵. Alega que la medida de suspensión de empleo y cargo público regulada por dicha norma procesal es una medida: a) necesaria para la preservación de la sociedad democrática y por tanto razonable; b) objetiva, pues está pensada con carácter general y no para ningún sujeto en particular; c) proporcional, debido al tipo de ataque que se imputa al sujeto que atenta contra la propia sociedad democrática; y d) se adopta cuando el proceso penal está ya avanzado, habiéndose dictado auto de procesamiento y habiéndose decretado prisión provisional.

10.8 En relación con la aplicación del Artículo 384 bis al autor, el Estado parte afirma que ella: a) ha sido llevada a cabo según los requisitos establecidos por la propia norma, y b) individualizada para que la limitación a los derechos políticos del autor sea lo más proporcional posible y lo menos lesiva a los intereses del grupo político al que este pertenecía en el Parlamento de Cataluña. Sobre el primer punto, el Estado parte sostiene que se han cumplido los presupuestos del Artículo 384 bis en su aplicación al autor: i) la imputación por el delito de rebelión, ii) haberse acordado en su contra la prisión provisional, y iii) haberse dictado auto de procesamiento⁵⁶. Destaca que el Tribunal Constitucional rechazó el recurso por entenderlo prematuro al no haberse agotado la vía judicial previa, en tanto se presentó mientras se encontraban pendientes los recursos de reforma y apelación contra la decisión del Juez Instructor de 9 de julio de 2018. El Estado parte agrega que, una vez resuelto el recurso de apelación interpuesto por el autor, no consta que este haya presentado un nuevo recurso de amparo.

10.9 Sobre el segundo punto, el Estado parte explica que la individualización de la medida de suspensión en relación con el autor no se agota en el auto de 9 de julio de 2018, sino que, como señala el propio auto, su aplicación efectiva correspondía al Parlamento de Cataluña. Explica que el Parlamento de Cataluña individualizó la decisión de tal manera que no se alterasen las mayorías parlamentarias. Para ello, el Parlamento adoptó la medida de sustituir al diputado suspendido por otro parlamentario del mismo grupo, medida que fue rechazada por el autor quien interpuso un recurso de amparo contra la decisión del Parlamento⁵⁷. El Estado parte alega que la suspensión no es entonces “automática” ya que requiere la participación del Parlamento quien adopta la forma menos limitativa de los derechos políticos del autor y de su grupo parlamentario por extensión. Destaca que el autor rechazó ser sustituido por otro diputado, aunque previamente había admitido que su voto se ejerciera por delegación por otro miembro de su grupo parlamentario. Agrega que la medida de suspensión fue levantada una vez que el Tribunal Supremo dictó sentencia el 14 de octubre de 2019 donde consideró que no concurría delito de rebelión precisamente por la falta del elemento de violencia instrumental que exige el tipo penal⁵⁸. Como consecuencia de ello, el Juez Instructor levantó la medida de suspensión. El Estado parte destaca que el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de conocer el fondo del asunto al resolver recursos de amparo presentados por otros líderes independentistas procesados a los cuales también se les aplicó la medida de suspensión de funciones y donde el Tribunal declaró la constitucionalidad del Artículo 384bis LECrim y su aplicación al caso de los recurrentes⁵⁹.

10.10 En relación con los argumentos del autor sobre la falta de imparcialidad de los tribunales y la presunta persecución contra el independentismo por la apertura de una causa por delito de rebelión, el Estado parte destaca que el propio Tribunal Supremo —que el autor

⁵⁵ STC 71/1994.

⁵⁶ El Estado parte reproduce textualmente los fragmentos relevantes de la sentencia, STC 12/2020.

⁵⁷ El Estado parte explica que dicha medida fue tomada sobre la base de un informe de los letrados del Parlamento de Cataluña de 17 de julio de 2018, donde se evaluaban dos posibilidades distintas para atender la suspensión temporal del autor.

⁵⁸ STS, 459/2019.

⁵⁹ El Estado parte menciona la STC 11/2020 y 38/2020 y reproduce textualmente las pp. 21525-21531 de STC 11/2020, Boletín Oficial del Estado, 29/02/2020.

considera parcial— luego determinó que no existía delito de rebelión por ausencia de violencia instrumental⁶⁰. Alega que ello evidencia el correcto funcionamiento del sistema judicial en el Estado parte, con la diferenciación entre la fase de instrucción y de enjuiciamiento y la absoluta independencia entre ambas fases del proceso penal. Sostiene que el autor tampoco ha visto mermados sus derechos de asociación ni de manifestación en defensa de sus postulados sobre la independencia de Cataluña.

Comentarios del autor a las observaciones del Estado parte sobre el fondo

11.1 En sus comentarios de 29 de enero de 2021, el autor confirma que los dos puntos sobre los cuales se cierne su comunicación es el impedimento a su candidatura a la Presidencia y su suspensión como diputado del Parlamento de Cataluña.

Candidatura del autor a la presidencia

11.2 En relación con el agotamiento de recursos internos, el autor se refiere a las decisiones del Tribunal Constitucional de 12 de febrero y 27 de marzo de 2019 que declaran la inconstitucionalidad y nulidad tanto de la resolución que propuso su candidatura a la Presidencia de la Generalidad como de la reforma a la ley que le habría permitido ser investido en ausencia (párr. 7.1 supra). Destaca que dichas decisiones refuerzan el hecho de que no existe un remedio efectivo disponible para el autor en los tribunales internos.

11.3 Sobre el fondo, el autor sostiene que el impedimento a su candidatura a través de la exigencia del requisito de presencia física para la sesión de investidura no se encontraba establecido por ley, carecía de un interés legítimo y era desproporcionada, en violación del Artículo 25, en relación con los artículos 14, párrafo 2; 19 y 22 del Pacto. Sobre la legalidad de la medida, el autor sostiene que el propio Estado parte reconoce que el requisito de presencia física no está establecido en ley alguna, sino que se encuentra implícito (párr. 10.3 supra). Alega que ello es suficiente para establecer una violación de su derecho. Destaca que no es un requisito de la propia esencia del sistema parlamentario (párr. 10.5 supra), en tanto, por ejemplo, la Primera Ministra británica y la Canciller alemana son designadas sin debate parlamentario. Tampoco es cierto que proteja los derechos del resto de los miembros del Parlamento al debate (párr. 10.4 supra). Alega que, aunque bajo la ley catalana y del Estado parte es necesario un debate parlamentario para designar al Presidente, no existe ningún requisito de que este deba estar presente o ser parte del debate, sea en persona o de forma remota. Sostiene que incluso si la participación en el debate fuera obligatoria, la alegación de que dicha participación debe ser presencial carece de sustento. Destaca que menos de un mes luego de la presentación de las observaciones del Estado parte sobre el fondo, la Asamblea General de las Naciones Unidas tomó la decisión de sesionar de forma remota. Afirma que la pandemia del COVID-19 ha demostrado lo opuesto a lo que pretende alegar el Estado parte (párr. 10.5 supra), en tanto incluso las audiencias de designación de Comisarios de la Unión Europea fueron llevadas a cabo con la presencia remota de miembros del Parlamento Europeo. Sostiene que, en enero de 2021, el Parlamento Europeo permitió que todos sus procedimientos puedan llevarse a cabo de forma remota, y que incluso el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo audiencias de forma remota.

11.4 El autor sostiene que ninguna de las justificaciones del Estado parte constituyen un interés legítimo bajo el Pacto. Alega que el verdadero objetivo del Estado parte era el de prevenir la elección del autor, así como la elección de cualquiera que era investigado por su participación en los hechos de septiembre y octubre de 2017. Destaca que ello se evidencia ante el hecho de que se rechazó la solicitud del posterior candidato a la Presidencia de Cataluña, Jordi Sánchez, quien se encontraba en prisión preventiva, de asistir a su sesión de investidura (párr. 4.1 supra). También es evidencia de ello el hecho de que se decretó nuevamente la prisión preventiva del siguiente candidato, Jordi Turull, el mismo día de su segunda sesión de investidura (párr. 4.2 supra). El autor alega que incluso si se considera que el requisito de presencia física está previsto en la ley, sus consecuencias serían desproporcionadas y por ende una violación de su derecho a ser elegido.

⁶⁰ STS, 459/2019.

Suspensión del autor de su condición como diputado del Parlamento de Cataluña

11.5 En relación con el agotamiento de recursos internos, el autor destaca que su suspensión como diputado del Parlamento de Cataluña es consecuencia directa de su procesamiento por el delito de rebelión (determinado por auto del Juez de Instrucción el 21 de marzo de 2018 y confirmado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo el 26 de junio de 2018). Sostiene que cuando fue suspendido por el Juez de Instrucción el 9 de julio de 2018, él y otros diputados suspendidos presentaron un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo. Mientras el Tribunal rechazó el recurso respecto del resto de los co-procesados el 30 de julio de 2018, el autor no recibió respuesta sino hasta el 10 de julio de 2019 (casi un año después)⁶¹. Al no recibir respuesta, el autor interpuso el 11 de septiembre de 2018, un recurso de amparo contra el auto de procesamiento del Juez de Instrucción de marzo de 2018, y otro recurso de amparo el 23 de octubre de 2018 contra el auto de suspensión de julio de 2018. El Tribunal Constitucional rechazó ambos recursos el 26 de febrero de 2019⁶² y el 28 de enero de 2020 por considerarlos prematuros⁶³. Para el momento en que el Tribunal Constitucional rechazó el amparo contra el auto de suspensión en enero de 2020 —y contrario a lo alegado por el Estado parte (párr. 10.8 supra)—, el autor ya había presentado el 23 de septiembre de 2019 un recurso de amparo contra la decisión de la Sala Penal del Tribunal Supremo de julio de 2019 que había rechazado su recurso de apelación contra el auto de suspensión. El autor alega que, aunque dicho recurso se encuentra pendiente, es claramente inefectivo. El autor se refiere a las decisiones del Tribunal Constitucional de 28 de enero y 25 de febrero de 2020 que resolvieron en contra de los amparos presentados por otros líderes independentistas declarando la constitucionalidad de las suspensiones en su contra⁶⁴. Sostiene que su suspensión y la del resto de los líderes fue declarada por el Juez Instructor el mismo día, en una misma decisión, de modo tal que resulta inevitable que el amparo por él presentado contra dicha decisión corra la misma suerte que los amparos ya decididos respecto del resto de los líderes. Agrega que ello es un clásico ejemplo de un remedio no efectivo que no debe ser agotado, y que es el propio Tribunal Constitucional el responsable por no haber decidido todavía sobre su amparo.

11.6 Sobre el fondo, el autor sostiene que la suspensión de su condición como diputado del Parlamento de Cataluña no se encontraba establecida por ley, carecía de un interés legítimo y era desproporcionada, en violación del artículo 25, leído conjuntamente con el artículo 14, párrafo 2. Sobre la legalidad de la medida, el autor sostiene que el procesamiento por el delito de rebelión fue injustificado desde el comienzo y sin base en la evidencia disponible. Alega que el verdadero propósito de la imputación por dicho crimen fue el de poder suspender al autor con anterioridad a la existencia de una condena. Agrega que ello fue reconocido por el propio Juez de Instrucción en una conferencia de 22 de noviembre de 2019⁶⁵. Sin embargo, el propio Tribunal Supremo reconoció que no concurría el delito de rebelión (supra párr. 10.9 y nota 60). Reitera que el Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias ya había decidido en abril de 2019, mucho antes de que el juicio tuviera lugar, que la prisión preventiva de otros líderes independentistas era arbitraria e ilegal, por ser producto del ejercicio de derechos de participación política y libre expresión bajo el Pacto⁶⁶. Agrega que el Estado parte no

⁶¹ TS, Causa núm.: 20907/2017, de 10 de julio.

⁶² STC 27/2019.

⁶³ STC 12/2020.

⁶⁴ STC 11/2020 y 38/2020.

⁶⁵ “Es verdad que normalmente en instrucción lo único que hubiéramos hecho nosotros es buscar los hechos, yo no tengo por qué hacer una calificación del delito. Son las partes —las acusaciones— las que califican los hechos. Sí que es verdad que aquí había una necesidad legal de calificarlo. ¿Por qué? Porque en la medida en que se calificaran como de rebelión o no se calificaran como de rebelión derivaba el que se pudiera aplicar una suspensión del cargo público del [artículo] 384bis [de la Ley de Enjuiciamiento Criminal]. Ahí sí que es cierto que yo califique los hechos como que no se excluía la rebelión, ese es el planteamiento en el que un instructor se mueve. No digo que sea el delito de rebelión, sino que no se excluía la rebelión.” Disponible en: <https://www.pscp.tv/TSJCyL/1kvJpRkAOwkKE> (44:10).

⁶⁶ GTDA, núm. 6/2019 (A/HRC/WGAD/2019/6), párrs. 114 y 119; y núm. 12/2019 (A/HRC/WGAD/2019/12).

respondió al argumento de que el autor no se encontraba en prisión preventiva, y por ende no podía ser suspendido.

11.7 El autor agrega que la suspensión en cuestión careció de un interés legítimo, en tanto no fue suspendido por haber sido procesado por el delito de rebelión, sino que fue procesado por el delito de rebelión para poder ser suspendido. Destaca que ello es demostrado en las decisiones del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias.

11.8 El autor alega que la suspensión no es proporcional en tanto solo en muy extraordinarias circunstancias pueden excluirse a miembros de un Parlamento con anterioridad a una condena. Afirma que así lo sostuvo la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, quien consideró que una de las excepciones a este principio eran los delitos estipulados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional⁶⁷. Agrega que, aunque un procesamiento relacionado contra una rebelión armada podría significar que una suspensión sea proporcional, sus acciones nada tuvieron que ver con una rebelión armada, como lo reconoció eventualmente el Tribunal Supremo. Finalmente, el autor alega que, contrario a lo que argumenta el Estado parte (párr. 10.9 supra), no existió un análisis individualizado de la proporcionalidad de la medida. Ello así, en tanto según el propio Tribunal Constitucional al resolver sobre los recursos de los otros líderes independentistas, la medida de suspensión del Artículo 384 bis de la LECrim “surge automáticamente ex lege, sin dejar margen alguno en su aplicación más allá de la verificación de la concurrencia de los presupuestos a los que la norma liga tal medida”⁶⁸. Agrega que no puede considerarse que la decisión de la Mesa del Parlamento sobre cómo implementar su suspensión constituya una individualización de la medida (párr. 10.9 supra), en tanto se cernía sobre el modo de implementación, pero no podía modificar la suspensión misma, ya decidida judicialmente.

Dúplica del Estado parte

12.1 En su dúplica de 9 de julio de 2021, el Estado parte alega que el autor destina gran parte de sus comentarios a plantear la situación de otras personas no afectadas por su comunicación, como el Sr. Sánchez (quien envió una comunicación individual ante el Comité que luego desistió)⁶⁹, los Sres. Junqueras, Rull, Turull y Romeva (quienes plantearon comunicaciones individuales ante el Comité y continúan pendientes a la fecha)⁷⁰, y otros líderes (que no plantearon comunicaciones ante el comité). Agrega que las opiniones del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias y del Relator Especial sobre Minorías que adhiere a dichas opiniones se refieren a la situación de algunas de estas terceras personas, no la del autor.

12.2 En relación con la presencia física del autor en la sesión de investidura, el Estado parte alega que del hecho de que en Alemania y Reino Unido no exista debate de investidura (párr. 11.3 supra) no se sigue que la presencia física en aquellos Parlamentos donde sí existe dicho debate no sea necesaria. Agrega que, aunque la Asamblea de las Naciones Unidas acordó la celebración de parte de las reuniones del 75 período de sesiones por medios mixtos, lo hizo “sin sentar precedente para futuros debates generales y reuniones de alto nivel”⁷¹.

12.3 En relación con la suspensión del autor como diputado, el Estado parte destaca tres cuestiones. En primer lugar, en relación con la regulación legal de la suspensión, el Artículo 384 bis de la LECrim prevé la suspensión para unos supuestos muy determinados y por ende no es general⁷². Reitera que dicha norma no opera automáticamente, sino que requiere un pronunciamiento judicial que la aplique al caso concreto, lo que implica individualizar y definir hechos que encuadren en los limitados y específicos supuestos de hecho que dan lugar a la aplicación de la suspensión. El Estado parte reitera asimismo que la individualización final requiere un acto del Parlamento de Cataluña (párr. 10.9 supra). Destaca jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos según la cual la privación de derechos políticos

⁶⁷ Opinión núm. 807/2015, párr. 156.

⁶⁸ STC 11/2020, p. 21527.

⁶⁹ *Sánchez c. España* (CCPR/C/131/D/3160/2018).

⁷⁰ Comunicación núm. 3297/2019.

⁷¹ A/74/L.75.

⁷² El Estado parte cita a *Yevdokimov y Rezanov c. Rusia* (CCPR/C/101/D/1410/2005), párr. 7.5.

no debe necesariamente adoptarse por una decisión judicial específica⁷³. Concluye que la regulación legal de la suspensión cumple con los estándares universales y regionales en tanto obedece a la necesidad de “fortalecimiento del sentido cívico y el respeto por el Estado de derecho y el buen funcionamiento y el mantenimiento de la democracia”⁷⁴.

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

12.5 En tercer lugar, el Estado parte alega que el autor realiza una valoración de los hechos distinta a la que, en su momento, realizó el Juez Instructor del proceso, pero ello no implica una vulneración del Pacto, salvo que tal valoración, en palabras del Comité, sea arbitraria o implique una denegación de justicia. Aunque puede estarse en desacuerdo con la motivación del Juez Instructor, ella no fue arbitraria y menos aún implicó una denegación de justicia. Por ende, no implica una vulneración del Pacto. El Estado parte sostiene que la doctrina del Comité es clara sobre este extremo y que la revisión de la calificación de los hechos realizada por los tribunales internos no está entre las funciones que el Protocolo Facultativo otorga al Comité.

Comentarios del autor a la réplica del Estado parte

13.1 En sus comentarios a la réplica del Estado parte de 27 de diciembre de 2021, el autor incluye nuevos hechos desde la presentación de sus últimos comentarios. Explica que el Tribunal Constitucional decidió, el 7 de octubre de 2021, rechazar el recurso de amparo interpuesto contra la decisión del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2019 que rechazó su apelación contra el auto de suspensión de 9 de julio de 2018 (párr. 11.5 supra)⁷⁵. Agrega que, el 21 de junio de 2021, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó una resolución condenando la prisión de los nuevos líderes independentistas y solicitando a las autoridades Estado parte que considere indultarlos o liberarlos, así como también retirar la solicitud de extradición contra los líderes en el exterior que son buscados bajo los mismos cargos⁷⁶. Alega que, ante la presión internacional, el Gobierno del Estado parte decidió, el 22 de junio de 2021, indultar a los líderes condenados. Sin embargo, el autor destaca que el Primer Ministro del Estado parte confirmó la intención de continuar la persecución del autor bajo los mismos cargos y exigir su extradición. El autor alega que de ello debe inferirse que se busca impedir que el autor pueda volver al Estado parte a ejercer sus derechos políticos. Destaca que sus menciones a otras decisiones internacionales y a la situación de otros líderes independentistas es sumamente relevante para poder evaluar la motivación y la legalidad de los actos del Gobierno del Estado parte.

13.2 El autor reitera que el requisito de presencia física carecía de sustento legal y fue impuesto en su caso de forma retroactiva. En relación con su suspensión como diputado, el autor sostiene que el Tribunal Constitucional se negó a revisar el auto de procesamiento por el delito de rebelión. Agrega que el Tribunal solo se limitó a revisar la decisión de suspensión, remitiéndose a la decisión sobre el recurso de amparo presentado por otros líderes (párr. 11.8 supra) según la cual la medida de suspensión del Artículo 384 bis de la LECrim es automática⁷⁷. Alega que, al negarse a revisar el procesamiento por el delito de rebelión, el

⁷³ TEDH, *Scoppola v. Italy (No. 3) [GC]*, No. 126/05, párr. 104.

⁷⁴ *Ibid.*, traducción del Estado parte.

⁷⁵ STC 171/2021.

⁷⁶ PACE, Resolución 2381 (2021), Should politicians be prosecuted for statements made in the exercise of their mandate?, párr. 10.3.2.

⁷⁷ STC 171/2021, punto 6, citando STC 11/2020.

Tribunal Constitucional deliberadamente aseguró que la medida de suspensión sea automática. Sostiene que haber podido ser reemplazado por otro diputado de su partido no cambia el hecho de que su derecho político a desempeñar su cargo fue violado. Agrega que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos encontró una violación de los derechos de un miembro del Parlamento que, aunque mantuvo su salario, no pudo ejercer sus funciones parlamentarias en razón de su prisión preventiva⁷⁸.

Observaciones adicionales del Estado parte

14.1 En sus observaciones adicionales de 14 de marzo de 2021, el Estado parte sostiene que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa señaló en la resolución mencionada por el autor que “reconoce que España es una democracia viva, con una cultura de debate público libre y abierto, y que la mera expresión de opiniones independentistas no es motivo de persecución penal”, reconociendo también el carácter inconstitucional del referéndum⁷⁹. Agrega que los motivos de la Asamblea se centraron en entender que la regulación de los delitos de rebelión y sedición debe ser revisada y, a su entender, no aplicable a supuestos como la convocatoria inconstitucional de un referéndum de autodeterminación. Sin embargo, el objeto de la comunicación del autor no es cuestionar su procesamiento por rebelión y posteriormente por sedición, sino su suspensión como parlamentario y la imposibilidad de participar en un debate de investidura a distancia. El Estado parte sostiene que solo podría entenderse que la resolución de la Asamblea respalda una vulneración a los derechos del autor si la regulación de los delitos que ella cuestiona hubiera sido establecida para limitar los derechos del autor, lo que es imposible de afirmar en tanto dichos delitos existían en el Código Penal décadas antes de su aplicación al caso del autor.

14.2 Sobre la posibilidad de participar en el debate de investidura a distancia, el Estado parte se remite a sus observaciones anteriores agregando que considera irracional la pretensión del autor de querer participar en un debate de investidura para presidir una Comunidad Autónoma sin estar presente ni en dicho debate ni en dicha Comunidad. En relación con la suspensión como parlamentario, el Estado parte reitera que la individualización de la medida fue realizada por la Mesa del Parlamento de Cataluña para asegurar que la decisión del Juez Instructor no alterase las mayorías parlamentarias.

⁷⁸ *Selahattin Demirtaş v. Turkey* (No. 2) [GC], n° 14305/17, § 397.

⁷⁹ PACE, Resolution 2381 (2021), párr. 9, traducción del Estado parte.

Anexo II

Individual opinion of Mr. José Santos Pais (partially dissenting)

1. I regret not being able to fully concur with the majority. The author's communication should not have been admitted for non-exhaustion of domestic remedies. I would also not have found a violation of the authors' rights under article 25 of the Covenant. I agree however with the decision on the remaining claims.

2. The political situation in Spain at the time of the facts (paras 2.1–2.2) was extremely delicate, with the State on the verge of disruption. Opposing manifestations were held not only in Catalonia but in other Spanish regions as well, with significant risks to national integrity, national security and the democratic order. This dangerous and unpredictable situation, that led to several acts of violence, justified the presence of a significant number of police officers in Catalonia during the holding of the referendum. The author, as President of the Generalitat, was well aware of the serious risks taken by blatantly violating the Constitution, the law, and decisions of the Constitutional Court, but persisted in his efforts to secure Catalan independence. Immediately after, the Prosecutor General initiated criminal proceedings against the author for the offences of rebellion, sedition and misappropriation of public funds. The author fled to Belgium. The investigating judge ordered his arrest (para 2.3) and later confirmed the criminal proceedings against him (para 6.2). The Supreme Court upheld this decision.

3. In December 2017, the author was re-elected to the Parliament of Catalonia (para 2.5) and nominated as a candidate for the Presidency of the Generalitat (para 2.6). The Government challenged the nomination before the Constitutional Court which decided to adopt precautionary measures consisting of the suspension of any non-face-to-face investiture session of the Parliament of Catalonia unless the author was able to attend in person with prior judicial authorisation (para 2.7). The author requested the suspension of the interim measures, rejected by the Constitutional Court (para 2.8), which later admitted the challenge by the Government to the author's nomination as a candidate to the Presidency of the Generalitat (para 4.5). Moreover, the Supreme Court did not grant permission for the author to attend the investiture session, arguing that it would not consider any application from him until he appeared in court. Even though the author later stepped aside as candidate for the Presidency and expressed support for another candidate (para 4.6), he was able to continue exercising his right to vote in Parliament until October 2018 (para 6.5). In fact, although being prosecuted and declared a fugitive, the author was admitted to the criminal proceedings to defend his rights (para. 7.3). He was also candidate for the European Parliament in the elections of May 2019 and ultimately elected, which is why he eventually resigned to his seat at the Catalan Parliament (para. 8.). On 12 February 2019, the Constitutional Court ruled that "[t]he performance of a candidate in the investiture session [...] is of a highly personal nature. The investiture procedure requires the candidate himself to defend his programme [...]" (para 7.1).

4. On 9 July 2018, the investigating judge informed the Parliament of Catalonia the author had been suspended from his public duties pursuant to article 384 bis of the Criminal Procedure Act (CPA) and the bureau was required to take necessary measures (para 6.3). An appeal by the author on his suspension, was lodged before the Supreme Court (para 6.5). Later, the author filed an application for *amparo* before the Constitutional Court, together with a request for interim measures to stay the decision to suspend him from his functions (para 6.6). The *amparo* was granted but the interim measures were rejected in March 2019 (para 7.4).

5. The author submitted his complaint to the Committee on 1 March 2018, only one month after he lodged his first domestic appeals and despite the fact the applications for *amparo* had not even been presented before domestic authorities. Moreover, the author continued to lodge further appeals before such authorities. The successive rounds of

submissions by the parties before the Committee made it obvious that the initial complaint of the author was premature and should not have been admitted. The reasoning in the present Views (paras 15.3–15.8) makes it extremely difficult to use article 5(2)(b) of the Optional Protocol effectively in the future. Since the determination on the exhaustion of domestic remedies is made with reference to the time at which the communication is considered and the principle of procedural economy, the longer a communication takes to be considered by the Committee and the more additional complaints the author adduces, the more ineffective the principle of exhaustion of domestic remedies becomes.

6. Article 384 bis CPA was established in 1988 and declared constitutional by the Constitutional Court in 1994. It is therefore not a new provision, and the author was acquainted with it. The measure of suspension from the author's public duties, due to the far-reaching political and social implications of his actions, was necessary, reasonable, objective and proportionate¹. This measure was taken by an investigating judge, after a thorough and detailed assessment of available evidence at the time, in the framework of a criminal investigation, with all due process guarantees. The Supreme Court later dismissed, in October 2019, the charges of rebellion due to insufficient evidence of instrumental violence thus immediately revoking the author's suspension as per his request (Annex I, para 10.9). The delay in the domestic settlement of the case is due to the author's own wrongdoing since, unlike other co-defendants – some of whom saw their prison sentences remitted in the meantime – he continued to escape from justice and refused to appear before domestic courts to face the charges against him.

7. The course of events on the offence of rebellion just reflects the regular functioning of domestic courts, where a later decision (on appeal) assesses and changes a previous decision in face of more detailed and ample evidence gathered during the investigating phase. It also proves there was neither arbitrariness nor denial of justice by domestic courts and no irreparable harm was caused to the author, who was re-elected to the Parliament of Catalonia in 2017 and elected to the European Parliament in 2020.

8. As regards the alleged violation of article 25 of the Covenant, the author deliberately disrespected the law and decisions by the Constitutional and Supreme Courts. His political rights were consequently affected because he resorted to unlawful means instead of available constitutional routes for reforming the Spanish Constitution, becoming therefore liable for several criminal offences. The author even tried to obtain judicial immunity before taking up office, which seems rather unusual.

9. The Views tried to avoid the pitfall of the Committee's established jurisprudence on national courts' interpretation of domestic legislation and assessment of facts and evidence (paras 16.3, 16.9–16.12). Subtle the reasoning used may be, it is still linked to the interpretation under domestic law of the offences of rebellion and sedition and the applicability of article 384 bis CPA. Scrutiny for a suspension depends on the available evidence at the time of its judicial consideration, which grows more significantly as the investigation proceeds. Domestic courts have settled such interpretation divergently, but in a timely manner, and agreed, on appeal, with the author's arguments. The Committee should therefore not act as a fourth instance to dispute their analysis. The use of article 384 bis CPA was not automatic but applied to a specific case, in an individualized manner, in view of specific circumstances and requiring the express intervention of the Parliament of Catalonia to keep the existing parliamentary majorities (Annex I, paras 10.6–10.9). Moreover, the measure of suspension from public duties, in face of the evidence available, was reasonable, necessary, proportionate, and predictable in the serious political and social circumstances the investigating judge faced at the time he imposed it.

10. I would thus not have found a violation of the author's rights under article 25 of the Covenant for his suspension as member of the Parliament of Catalonia during the investigating phase of the criminal proceedings instituted against him.²

¹ See, similarly, ECHR, rejecting the author's application in *Forcadell i Lluís and others v. Spain*, Ap. No.75147/17, 27/05/2019.

² See, similarly, the dissenting opinion in *Junqueras et al. v. Spain* (CCPR/C/135/D/3297/2019).