

Com a continuació de les consideracions incloses a l'informe *Retrocessos en matèria de drets humans: llibertat d'expressió dels càrrecs electes i separació de poders al Regne d'Espanya* del mes d'abril d'enguany, i després de la carta adreçada a diverses instàncies europees, com ara el Defensor del Poble d'Espanya i els defensors autonòmics, el dia 16 de setembre, i el comunicat emès el dia 20 de setembre, el Síndic de Greuges presenta les següents consideracions a les seves institucions homologues europees i espanyoles perquè en siguin coneixedores i puguin dur a terme les actuacions que considerin oportunes en tot allò que afecta la garantia de drets i llibertats fonamentals.

### Primer

Les multes que ahir va imposar el Tribunal Constitucional poden representar una violació de l'article 6 del Codi europeu dels drets humans (CEDH) en un dels seus principis més elementals del dret sancionador, que inspira també l'ordenament espanyol.

Sobre la imposició d'aquestes multes coercitives cal fer les observacions següents:

1. La naturalesa de les multes coercitives previstes a l'article 92.4 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTIC) ha estat molt debatuda, i el TC, en les sentències que van resoldre els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la Llei orgànica 15/2015 (STC 185/2016, de 3 de novembre i 215/2016, de 15 de desembre), va declarar que no tenien caràcter sancionador, sinó que eren només mesures d'execució destinades a assegurar el compliment de les seves resolucions. En el cas de l'article 92.5 LOTIC (en el qual es justifica la imposició de les multes objecte d'aquesta nota), per l'incompliment de resolucions que acordin la suspensió de disposicions, actes o actuacions impugnades i concorrin circumstàncies d'especial transcendència constitucional. Això no obstant, el caràcter no sancionador d'aquestes multes pot ser discutit, especialment perquè pot entrar en col·lisió amb la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH), que ha considerat que les sancions superiors a 400 euros, que afecten directament i de forma adversa la persona, tenen caràcter punitiu i comporten, per tant, l'aplicació de les garanties de l'article 6 CEDH (doctrina Engel, citada en el vot particular de la STC 185/2015 d'Adela Asúa).

2. En cas que les multes coercitives imposades pel TC tinguessin caràcter punitiu o sancionador, no hi ha dubte, doncs, que s'haurien d'aplicar les garanties de l'article 6 CEDH, i, en cas que no es complissin –com és el cas de les multes imposades pel TC mitjançant les interlocutòries del dia 21 de setembre– estariem davant d'una violació de l'article 6 CEDH i dels principis més elementals del dret sancionador, reconeguts i que inspiren també l'ordenament espanyol.

3. Però fins i tot en el cas que es consideri que no tenen caràcter punitiu o sancionador, la imposició d'aquest tipus de multes va acompanyada sempre de garanties jurídiques. Així passa per exemple en el cas de les multes coercitives imposades per l'Administració, que, com actes administratius, han de seguir el procediment establert i poden ser revisades en via jurisdiccional; o també pels mateixos tribunals, i poden ser revisades també en via jurisdiccional. Pot tenir un interès especial el cas d'imposició de multes coercitives per part de tribunals superiors, que no admeten recurs posterior. En aquests casos, com és significadament el del Tribunal de Justícia de la UE, s'extremen les garanties procedimentals, assegurant el dret de defensa de les parts (art. 259 i 260 del Tractat de funcionament de la Unió Europea -TFUE-, en el marc del recurs d'incompliment).

4. En el cas de les multes coercitives imposades pel TC, però, s'imposen:

- *inaudita parte*: poden ser imposades d'ofici o a instància del Govern (que en aquest cas és una de les parts d'un procés constitucional en tràmit i encara no resol), sense ni escoltar els afectats. L'informe que preveu que se'ls demani és per informar sobre el compliment de la resolució del TC per la qual han estat requerits (art. 92.4 LOTC) i, per tant, no compleix les condicions mínimes d'una audiència prèvia. Però, a més, les multes poden ser imposades en alguns casos sense ni tan sols haver emès aquest informe (art. 92.5 LOTC). Això darrer és el que ha succeït respecte d'algunes de les persones a les quals s'ha imposat aquestes multes per mitjà de les interlocutòries esmentades.

- Sense possibilitat de revisió judicial posterior, ja que les resolucions del TC no poden ser objecte de recurs. Fins i tot en cas que s'admetés un recurs de súplica (que tampoc està previst expressament), aquest naturalment no podria considerar-se un recurs que permeti revisar judicialment l'acte impugnat, atesa la contaminació de tot l'òrgan si la multa l'ha imposat el Ple (com és el cas).

El fet que les multes no tinguin caràcter sancionador o punitiu no significa que estiguin exemptes de revisió judicial. I més encara si s'han imposat sense seguir cap procediment en el qual els afectats hagin pogut exercir el seu dret de defensa, i ni tan sols hagin estat escoltats.

- A més, la petició d'informe sobre el compliment de les resolucions del TC pot, en si mateixa, vulnerar el dret de defensa si s'han obert paral·lelament diligències penals, com és el cas que ens ocupa, perquè en aquest cas s'estaria obligant a declarar amb eventual perjudici propi, la qual cosa constitueix directament una vulneració dels drets reconeguts a l'article 24 CE (no declarar contra un mateix).

5. Per tant, pot concloure's que la imposició de multes coercitives per part del TC mitjançant les interlocutòries de referència suposen una vulneració dels principis més elementals de defensa propis d'un estat de dret i democràtic, sens perjudici que puguin representar també una violació de l'article 6 CEDH. No deixa de ser dolorosament paradoxal que el màxim òrgan de garantia dels drets fonamentals de l'Estat espanyol sigui absolutament incapaç d'oferir cap garantia jurídica a les persones a les quals imposa multes econòmiques que poden afectar-les seriosament.

## Segon

Des del dia 20 de setembre, a més, la Generalitat està intervinguda per primera vegada des de 1978 amb un atemptat real i una suspensió del dret a l'autogovern mitjançant un procediment de dubtosíssima legalitat i previsible inconstitucionalitat. No s'ha respectat la Llei orgànica 2/2012 i podem trobar-nos davant d'una aplicació encoberta de l'article 155 de la constitució sense seguir el procediment establert.

Sobre la **tramesa mensual d'informació**, aquesta queda establerta en el marc de la Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària, específicament en la disposició addicional primera d'aquesta Llei i normativa complementària que la desenvolupa (especialment el Decret llei 17/2014), i atès que Catalunya està adherida al Fons de Liquiditat Autònoma, l'Ordre PRE/2454/2015, de 20 de novembre, va donar publicitat a l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics (CDGAE), en virtut del qual s'estableix que la Intervenció General de la Generalitat havia de trametre mensualment al Ministeri d'Hisenda un certificat relatiu a l'import dels crèdits autoritzats i compromesos, obligacions reconegudes en pressupost, despeses pendents de pagament registrades en comptes no pressupostàries, altres despeses i total de pagaments efectuats.

Pel que fa a la tramesa **setmanal d'informació**, va ser l'Ordre PRA/686/2017, de 21 de juliol, la que va donar publicitat a l'Acord de l'CDGAE en virtut del qual la certificació mensual anterior passava a ser setmanal.

Com a fonament jurídic d'aquesta mesura específica s'invocava la normativa reguladora del programa del Fons de Liquiditat Autònoma que preveu la possibilitat d'establir un control reforçat, amb remissió d'informació addicional i seguiments especials, de l'execució de la despesa pública autònoma.

Com a justificació material de la mesura s'invocava, en primer lloc, la certificació per part de la Intervenció General de la Generalitat del reconeixement d'obligacions i autoritzacions de despesa en el marc del programa pressupostari relatiu a "organització, gestió i seguiment de processos electorals". En segon lloc, s'invocava també que algunes declaracions de representants d'institucions catalanes havien expressat la seva voluntat de tirar endavant la celebració d'un referèndum a Catalunya

sobre el qual el Tribunal Constitucional havia suspès la vigència de disposicions pressupostàries. A criteri de la CDGAE aquests dos fets posen en risc, sense més explicacions, l'estabilitat financera i el funcionament normal de l'Administració i de les institucions autonòmiques.

Com es reconeix a l'exposició de motius de l'Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre, fins al 6 de setembre de 2017 la Generalitat havia tramès setmanalment diverses certificacions en compliment de la mesura derivada de l'Ordre de 21 de juliol de 2017.

Finalment, **l'anunci de l'incompliment de la tramesa setmanal** es va fer mitjançant una carta del 13 de setembre de 2017, en la qual el vicepresident del Govern de la Generalitat i conseller d'Economia informa el Ministre d'Hisenda que la tramesa setmanal d'informació quedava sense efecte en virtut d'un acord del Govern de la Generalitat. Per justificar aquesta decisió s'invocava que la Generalitat s'ha dotat, a l'empara de diverses normes de dret internacional, d'un règim jurídic excepcional destinat a regular la celebració d'un referèndum d'autodeterminació de Catalunya que "és incompatible amb les mesures adoptades en l'Acord de la CDGAE (...) ja que suposen un control polític que no té cap relació amb els objectius d'estabilitat pressupostària ni amb les finalitats de la legislació estatal en aquesta matèria".

Pel que fa a l'Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per Assumptes Econòmics de 15 de setembre de 2017, pel qual s'adopten mesures en defensa de l'interès general i en garantia dels serveis públics fonamentals en la Comunitat Autònoma de Catalunya, cal destacar diversos elements del seu contingut principal i fonament de les mesures:

**1. Requeriment al president de la Generalitat per tal que en el termini de 48 hores adopti i comuniqui al Ministeri d'Hisenda un Acord de no-disponibilitat sobre el pressupost de la Generalitat que afecti tots els crèdits pressupostaris no vinculats a serveis públics fonamentals, ni a altres serveis públics o partides de caràcter prioritari.**

El detall dels serveis no afectats per aquesta mesura es pot trobar en els annexos I i II de l'Ordre PRE/2454/2015, citada anteriorment. Com a exemple de serveis públics fonamentals no afectats es poden esmentar els relatius a la sanitat, l'educació i l'assistència social. Com a exemple d'altres serveis públics o partides de caràcter prioritari no afectats es poden assenyalar, entre d'altres, les remuneracions del personal, l'administració de les finances de la Generalitat, trànsit, seguretat ciutadana, protecció civil, carreteres, transports, ports, residus, o deute públic. Això suposa que, a partir de l'adopció d'aquest Acord de no-disponibilitat pressupostària, la Generalitat no pot fer nous pagaments de despeses no compromeses prèviament, llevat del cas que afectin serveis públics fonamentals o serveis i partides de caràcter prioritari. **Dit en altres paraules, la Generalitat està intervinguda pressupostàriament i**

**impedida d'actuar en àmbits socials tan rellevants com, entre d'altres, la cultura, l'agricultura o l'esport.**

**2. El Ministeri d'Hisenda adoptarà l'Acord de no-disponibilitat pressupostària si el president de la Generalitat no ho fa en el termini establert de 48 hores.**

**3. La Generalitat ha de comunicar a l'Estat tots els pagaments corresponents a crèdits pressupostaris relatius a serveis públics fonamentals o a serveis i partides de caràcter prioritari, finançats amb càrrec als recursos mensuals (ordinaris o extraordinaris) que l'Estat transfereix a la Generalitat a partir de la consignació en els pressupostos generals de l'Estat.**

En aquesta comunicació la Generalitat ha de certificar que aquests pagaments no serveixen per finançar cap activitat il·legal o contrària a les decisions dels tribunals.

**4. En relació amb el punt anterior, l'Estat no farà noves transferències de recursos a la Generalitat sinó que farà directament els pagaments corresponents a serveis públics fonamentals o a partides de caràcter prioritari com, per exemple, les factures dels proveïdors i les nòmines dels empleats públics. Es tracta d'una altra manifestació que la Generalitat queda intervinguda pressupostàriament, si bé en aquest cas les possibles actuacions derivades de les previsions pressupostàries no queden impedides o bloquejades sinó sotmeses totalment a les decisions de l'Estat.**

**5. La fonamentació jurídica de les mesures adoptades es fa recaure en la Llei orgànica 2/2012 (especialment la disposició addicional primera) i en el Decret llei 17/2014 (especialment els articles 22 a 27), que regula els instruments en mans de l'Estat per controlar el compliment de l'estabilitat pressupostària per part de les comunitats autònomes, en particular quan aquestes estan adherides al Fons de Liquiditat Pressupostària.**

**6. La fonamentació material de les mesures adoptades es fa recaure en l'anunci de la celebració del referèndum de Catalunya i de l'incompliment del pla d'ajust derivat de l'adhesió al Fons de Liquiditat per manca de tramesa de la informació en el termini setmanal requerit.**

En particular s'invoca que per aquests motius l'actuació de la Generalitat posa en perill el principi d'estabilitat pressupostària i que en conseqüència l'Estat ha de vetllar per tal que no es destinin recursos a activitats contràries a les lleis i per tal que el finançament autonòmic provinent de la Hisenda estatal es dediqui a serveis públics fonamentals i a serveis o partides de caràcter prioritari.

Així doncs, un cop analitzats els fets exposats, exposarem la valoració jurídica que se'n desprèn:

1. Manca en la fonamentació de les mesures establertes en l'Ordre HFP/878/2017, continguda en l'exposició de motius, una concreció més precisa de les raons per les quals l'actuació de la Generalitat suposa una afectació general a l'estabilitat pressupostària. De fet, **les mesures adoptades no segueixen la gradació de mesures preventives, correctives i coercitives del Capítol IV de la Llei orgànica 2/2012 sinó que són mesures directament coercitives que només poden trobar fonament en la disposició addicional primera de la Llei orgànica 2/2012 reguladora de les condicions del Fons de Liquiditat Autònoma**. Aquesta disposició, en l'apartat 5, estableix que l'incompliment per part d'una comunitat autònoma del pla d'ajust, requereix per a aquest tipus de finançament, donarà lloc a l'aplicació de les mesures coercitives previstes en els articles 25 i 26 de la llei orgànica citada. En aquest sentit, els anuncis fets per la Generalitat, especialment l'incompliment de la tramesa setmanal d'informació, es podrien considerar un incompliment del pla d'ajust.

**2. Les mesures coercitives adoptades per l'Ordre HFP/878/2017 no respecten els articles 25 i 26 de la Llei orgànica 2/2012 pels motius següents:**

- a) **No es respecta el termini de 15 dies entre l'incompliment i l'adopció de l'acord de no-disponibilitat pressupostària** per part de la comunitat autònoma, ja que només es dona a la Generalitat un termini de 48 hores.
- b) **L'abast material** de l'acord de no-disponibilitat pressupostària i de l'assumpció per part de l'Estat dels pagaments sobre serveis públics fonamentals i altres serveis o partides de caràcter prioritari **no sembla respectar la proporcionalitat requerida legalment, atès que té una dimensió molt general i no limitada a uns crèdits directament vinculats al compliment d'un objectiu específic d'estabilitat pressupostària**.
- c) No es preveu la creació d'una comissió d'experts per valorar la situació i proposar mesures.
- d) **L'adopció directament per part del Ministeri d'Hisenda de l'Acord de no-disponibilitat pressupostària, en la hipòtesi que no ho faci la Generalitat, suposa, com es desprèn expressament de l'article 26.1 de la Llei orgànica 2/2012, és una aplicació encoberta de l'article 155 de la Constitució espanyola sense seguir el procediment establert en aquest precepte constitucional, és a dir, sense requeriment específic al president de la Generalitat i sense aprovació per part del Senat de les mesures concretes a adoptar**.

El BOE de 21 de setembre de 2017 publica l'Ordre HFP/886/2017 per la qual es declara la no-disponibilitat de crèdits en el pressupost de la comunitat autònoma catalana per l'any 2017.

En virtut d'aquesta Ordre es completa l'execució de les mesures previstes en l'Ordre anterior, de manera que, atès que el president no ha adoptat l'Acord de no-disponibilitat pressupostària, l'Acord és adoptat directament pel Ministeri d'Hisenda

Respecte a aquesta mesura, cal recordar que manca de fonament tant material com procedimental, atès que una decisió d'aquest tipus no pot trobar encaix, com és pretén, en la Llei orgànica 2/2012. Des del punt de vista material no és proporcional invocar el principi d'estabilitat pressupostària, vinculat a recursos provinents del FLA per justificar una no-disponibilitat pressupostària d'un abast molt gran quan els recursos eventualment destinats a despeses del referèndum serien molt limitats. Des del punt de vista procedimental, l'adopció per part del Govern central de l'acord esmentat no es fa, com seria preceptiu (art. 26.1 Llei orgànica 2/2012), seguint el procediment de l'article 155 de la Constitució (votació per majoria absoluta del Senat) i, per tant, suposa una aplicació encoberta del precepte constitucional esmentat.

En definitiva, amb aquesta mesura i la que ja establia l'ordre anterior, la Generalitat està sotmesa, sense haver-se seguit el procediment adequat, a una molt notable intervenció o suspensió de disponibilitat pressupostària per part de l'Estat. No pot disposar de cap crèdit per desplegar competències estatutàries en matèries tan importants com la cultura, l'agricultura o l'esport, entre d'altres. I en matèries relatives a serveis públics essencials (sanitat, educació, per exemple) o despeses prioritàries (pagament de nòmines de funcionaris) la Generalitat ha de demanar l'autorització del pagament de cada despesa concreta a l'Estat i és aquest qui en fa el pagament.

### Tercer

Els escorcolls i les detencions que es van produir el dia 20 de setembre podrien significar una degradació del procés democràtic i un ús forçat del dret penal, com ho va ser l'actuació del fiscal general, que va citar com a investigats més de 700 alcaldes.

S'han continuat produint possibles atemptats contra les llibertats de les persones a Catalunya, i noves transgressions amb diverses situacions mancades de proporcionalitat.

Cal destacar els escorcolls de departaments de la Generalitat de Catalunya i la detenció de persones, basats en la causa de Jutjat d'Instrucció número 13 de Barcelona, jutjat que ha dictat aquests escorcolls, en el marc del cas que analitza unes declaracions del jutge i exsenador Santi Vidal. Per tant, és a partir d'unes declaracions que el jutjat ha acabat actuant i decidint la intervenció sobre un conjunt de departaments i dependències del Govern de Catalunya. Cal afegir que són especialment greus les detencions de persones que s'han produït en el marc d'aquests escorcolls, les quals no han oposat resistència ni a l'escorcoll ni a l'actuació policial. En la majoria de casos, es tracta de càrrecs i servidors públics. Ambdues accions poden ser considerades

desproporcionades, com ho va ser la citació de més de 700 alcaldes per part del fiscal general.

És destacable també l'escorcoll de diverses impremtes arreu del territori català, en què es va fer esperar durant hores els treballadors i els responsables de les impremtes per aportar l'ordre judicial. Si bé, a priori, aquest fet no és il·legal atès que els escorcolls es van fer amb ordre judicial, és necessari qüestionar-se la proporcionalitat en l'ús dels mitjans si es tenen en compte les hores que es va trigar a aportar les ordres judicials.

Pel que fa a les entrades i els escorcolls de dos despatxos d'advocats, les ordres han d'anar acompanyades de les garanties especials del procés conforme al que estableix la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans. A més a més, és important recordar la salvaguarda del secret professional, contingut a l'article 542. 3 de la Llei orgànica del poder judicial.

A més a més, d'acord amb les informacions rebudes per part de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona (ICAB) en relació amb les detencions del dia 20 de setembre, les comunicacions de les detencions es van produir amb un retard important.

De les persones detingudes, dues són advocats, i no consta que se n'hagi comunicat a l'ICAB la detenció, ni en qualitat de detinguts ni en qualitat d'advocats. Sembla que l'ICAB s'ha assabentat de la detenció per mitjà dels lletrats que han assumit la defensa d'aquestes persones.

#### Quart

També és important alertar sobre l'intent d'escorcoll sense ordre judicial de la seu d'un partit polític (CUP) a Barcelona per part de diversos agents de la Unitat d'Intervenció Policial (UIP).

Com ja es va assenyalar a l'Informe *Retrocessos en matèria de drets humans: llibertat d'expressió dels càrrecs electes i separació de poders al regne d'Espanya*, d'abril de 2017, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, la llibertat d'expressió és particularment important també per a partits polítics i per als seus membres actius. Cal tenir en compte que representen als seus electors i, per tant, un intent d'escorcoll en una seu d'un partit polític sense ordre judicial, és a dir, sense les degudes garanties processals, representa un atac frontal a tota la societat, especialment si aquesta se suposa que és democràtica i plural.

#### Cinquè

Finalment, es pot haver produït un atemptat a la llibertat d'informació a diferents mitjans de comunicació, com els diaris *Vilaweb*, *El Punt Avui* o *El Nacional* per restringir el dret a la llibertat d'expressió i informació. Les

possibles limitacions a aquest dret, contingut a l'article 10 del Conveni europeu per a la protecció dels drets humans, han de superar un test de proporcionalitat. En aquest sentit, segons reiterada jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, qualsevol límit a l'exercici d'un dret fonamental ha de ser necessari i proporcional, i les autoritats tenen l'obligació de demostrar que la mesura imposada és la menys restrictiva i és compatible amb els principis democràtics, i d'assegurar-se que una restricció més lleu no és suficient, garantint en qualsevol cas que no es posa en perill el dret en si. La llibertat d'expressió és essencial en una societat democràtica i és especialment greu lesionar-la també quan afecta la llibertat de premsa.

### **Consideracions finals**

Per tot això, el Síndic us informa de les diverses mancances democràtiques i en matèria de respecte pels drets fonamentals que s'han produït els darrers dies, i us demana que en el marc de les vostres competències us feu partícips d'una acció conjunta a escala institucional per tal de garantir que els drets humans siguin respectats i per tal que s'abordi, tal com ja us he demanat amb anterioritat, de manera immediata el necessari diàleg polític per resoldre la situació actual.

Reiterem que no es poden resoldre problemes de drets i de diversitat política mitjançant aquests instruments i reclamem el diàleg i la negociació necessaris entre els màxims representants de les institucions.

El Síndic de Greuges de Catalunya continuarà treballant, tal com estableix l'article 78 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en la defensa dels drets i les llibertats, i reitera la seva plena disponibilitat per tal de vehicular qualsevol consulta o queixa sobre aquestes matèries, que elevarà fins a instàncies europees que regeixen també la nostra vida col·lectiva.