

A LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO

ESTER GARCIA CLAVEL, Procuradora de los Tribunales, actuando en nombre y representación del Diputado del Parlament de Catalunya, en su XI Legislatura, Ilmo. Sr. **Roger Torrent i Ramió**, representación que acredito mediante apoderamiento notarial otorgado al efecto que se adjunta como documento número 1, y actuando también en nombre de los Ilmos. Diputados y Diputadas del Parlament de Catalunya, en su XI Legislatura, las Sras. y Sres. **Albert Batalla i Siscart, Albert Batet i Canadell, Antoni Balasch i Parisi, Montserrat Candini i Puig, Joan Ramon Casals i Mata, Magdalena Casamitjana Aguilà, Antoni Castellà i Clavé, Violant Cervera i Gòdia, Jordi Cuminal i Roquet, David Bonvehí i Torras, Adriana Delgado Herreros, Chakir El Homrani Lesfar, Anna Figueras i Ibàñez, Natàlia Figueras i Pagès, Montserrat Fornells i Solé, Germà Gordó i Aubarell, Maria Assumpció Llaïlla i Jou, Neus Lloveras i Massana, Jordi Munell i Garcia, Marta Pascal i Capdevila, Àngels Ponsa i Roca, Carles Prats i Cot, Irene Rigau i Oliver, David Rodríguez González, Meritxell Roigé i Pedrola, Maria Rosell i Medall, Maria Dolors Rovirola i Coromí, Benet Salellas i Vilar, Marc Sanglas i Alcantarilla, Jordi-Miquel Sendra Vellvè, Maria Senserrich i Guitart, Marc Solsona i Aixalà, Teresa Vallverdú Albornà, Montserrat Vilella Cuadrada**, representación que acreditaré mediante apoderamiento apud-acta, ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo comparezco y

DIGO:

1. Que el pasado día 28 de octubre de 2017, el BOE publicó el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución.
2. Dicho Real Decreto se dicta en aplicación del Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución (BOE de 27 de

octubre de 2017) y del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, publicado mediante Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre (BOE de 27 de octubre de 2017).

3. Que, mediante este escrito, interpongo, en la representación acreditada, recurso contencioso administrativo mediante procedimiento de amparo judicial para la protección de los derechos fundamentales en relación con el Real Decreto antes citado y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 45.2 de la LJCA:

- a) adjunto como Documento núm. 1 la escritura de poder que acredita la representación con que comparezco, quedando pendiente acreditar la representación de los otros comparecientes, que se realizará mediante apoderamiento apud acta.
- b) Indico como referencia oficial de la publicación del Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución, el Boletín Oficial del Estado núm. 261 del día 28 de octubre de 2017.

4. El objeto del recurso es el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución. Se impugna específicamente su artículo 2, que dice:

Artículo 2. Disolución del Parlamento.

Queda disuelto el Parlamento de Cataluña elegido el día 27 de septiembre de 2015.

Y, por consecuencia, debido a la estrecha interconexión entre los distintos preceptos del mismo, se impugna la totalidad del Real Decreto, por vulneración del derecho de los recurrentes reconocido en el art. 23.2 CE

5. Que el presente recurso contencioso administrativo interpuesto para el inicio del procedimiento de amparo judicial de las libertades y derechos fundamentales de la persona lo planteo conforme a lo dispuesto en el artículo 114 de la LJCA en defensa del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, que establece el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos

públicos. Se ha vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes en la medida que el Real Decreto impugnado ha puesto fin a su mandato como representantes electos por una vía ilegítima, no prevista en el ordenamiento.

El art. 23.2 CE establece que los ciudadanos “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”. De acuerdo con una reiterada jurisprudencia constitucional, el artículo 23.2 CE garantiza, no solo el acceso igualitario de los ciudadanos a los cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (*ius in officio*, STC 32/1985), ya que en otro caso la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso al cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido.

El Tribunal Constitucional ha sostenido también repetidamente que el derecho reconocido en el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal «[...] y, en su consecuencia, compete a la ley, comprensiva según se deja dicho, de los reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officio* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público [...]» (STC 161/1988, 27/2000 y 203/2001).

En este sentido, no cabe duda de que la mayor perturbación que puede producirse del *ius in officio* es la de la ruptura o finalización del mandato representativo recibido de los ciudadanos a causa de actos no habilitados legítimamente para ello. Así, la privación arbitraria del mandato o la remoción del cargo representativo si no es por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos, constituyen una clara vulneración del derecho de participación de las personas que han accedido a un cargo público, reconocido en el art. 23.2 CE (SSTC 5/1983 y 298/2006, entre otras), a la vez que supone también una vulneración del derecho de participación de los ciudadanos ex art. 23.1 CE.

Por tanto, el derecho de participación política ex art. 23.2 CE, en relación con el Parlament de Catalunya, incluye el derecho de los diputados elegidos a que éstos permanezcan en sus puestos, ejerciendo la función representativa para la que fueron elegidos, de la que sólo pueden cesar por las causas establecidas en la legislación competente para determinar dicha cuestión.

Dicha legislación no es otra, por mandato constitucional (art. 147.2.c y art. 152.1 CE), que el Estatuto de Autonomía y el Reglamento del Parlament (en virtud, a su vez, del art. 57 del Estatuto de Autonomía). El Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) establece en su art. 56 que el Parlament es elegido por un período de cuatro años; en su art. 66, que la legislatura finaliza por expiración del mandato legal de 4 años, anticipadamente por no producirse la investidura o por disolución anticipada; y en su art. 75, finalmente, atribuye la facultad para proceder a la disolución anticipada al President de la Generalitat, bajo las circunstancias y condiciones que fijan este mismo precepto y el art. 67.3 del mismo Estatuto, en relación con el supuesto de una investidura fallida.

Por su parte, el Reglamento del Parlament, en su art. 24, añade a estas causas generales de finalización del mandato parlamentario las de carácter individual, referidas a los diputados y diputadas individualmente considerados, estableciendo como tales la renuncia, la sentencia judicial firme que anule la elección o la proclamación, el deceso, la incapacidad declarada mediante sentencia judicial firme y la condena a una pena de inhabilitación impuesta por una sentencia judicial firme. Todas las causas previstas tienen carácter taxativo, pues no cabe imaginar otras que legítimamente puedan poner fin al mandato representativo, de tal modo que fuera de las mismas, sean generales o individuales, no puede finalizar el mandato de los diputados y diputadas sin que resulte vulnerado su derecho de participación ex art. 23.2 CE.

Resulta claro pues que la finalización anticipada de la legislatura sólo está prevista en el Estatuto de Autonomía como consecuencia del ejercicio de la facultad de disolución que el mismo Estatuto otorga al President de la Generalitat (bien con carácter general –art. 75, citado--, bien como resultado de una investidura fallida –art. 67.3--, y siempre en las condiciones previstas en ambas disposiciones), de tal modo que una finalización de la misma por causas o por vías distintas de las previstas y expresa y taxativamente habilitadas afectaría de modo sustancial el tiempo por el que fueron elegidos

los diputados y diputadas, poniendo fin al mandato representativo recibido de los electores. Esta ruptura, por medios no previstos y por tanto ilegítimos, del mandato representativo, supone sin duda una vulneración flagrante del derecho de participación reconocido en el art. 23.2 CE.

En el caso que nos ocupa, la disolución del Parlament de Catalunya es ordenada, mediante el RD 946/2017, por el Presidente del Gobierno, que constituye manifiestamente una autoridad no prevista en la legislación competente para determinar esta cuestión (Estatuto de Autonomía, con carácter general, como se ha visto). Por este motivo, la disolución del Parlament procede de un acto no habilitado por el Estatuto y, por tanto, en la medida que pone fin al mandato representativo de los diputados y diputadas elegidos en las elecciones celebradas el día 27 de septiembre de 2015, vulnera el derecho de éstos a la participación reconocido ex art. 23.2 CE.

Por otra parte, es obvia la relación entre el derecho de participación reconocido en el art. 23.1 CE y los derechos reconocidos igualmente en diversas declaraciones, tratados y convenios internacionales ratificados por España. Especialmente, deben considerarse

- la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 21:

- 1.Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- 2.Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 3.La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, Artículo 25:

- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

- Convenio Europeo de Derechos Humanos, Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, añadido el 20 de marzo de 1952, Artículo 3:

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.

En la medida que la disolución del Parlament de Catalunya mediante el RD 946/2017, de 27 de octubre, constituye también una vulneración de tales derechos, por haberse producido de forma ilegítima, los recurrentes se reservan todos los medios y acciones de impugnación que correspondan para hacerlos valer ante las instancias que sean competentes.

6. Que, puesto que el Real Decreto contra el que se interpone recurso contencioso administrativo para el inicio del procedimiento de amparo judicial de las libertades y derechos fundamentales de la persona procede del Presidente del Gobierno de España, previa deliberación del Consejo de Ministros, la competencia para conocer del recurso y del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona corresponde a esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la LJCA, al atribuirle la competencia en relación a los actos y disposiciones del Consejo de Ministros.

Sin embargo, y para el caso que no se entendiera así, es procedente que la Sala remita las actuaciones al órgano jurisdiccional competente, en aplicación de lo que dispone el artículo 7.3 de la LJCA.

Por todo ello,

A LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOLICITO:

1. Que admita este escrito con sus copias y los documentos que lo acompañan.

2. Que tenga por interpuesto recurso contencioso administrativo para la protección por amparo judicial del derecho fundamental de la persona invocado contra el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución.
3. Que, previos los trámites preceptivos, reclame el expediente administrativo al órgano autor del Real Decreto impugnado, poniéndomelo de manifiesto a los efectos de la formalización de la demanda.

OTROSI DIGO: SOLICITUD DE PLANTEAMIENTO DE CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El Presidente del Gobierno hace uso, como se dice en el mismo RD impugnado, de las atribuciones conferidas por el *Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general; y el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución*, ambos publicados en el «Boletín Oficial del Estado» n.º 260, de fecha 27 de octubre de 2017. Específicamente, se remite al párrafo cuarto del apartado «A. Medidas dirigidas al presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Ministros», que, al establecer que «Sin perjuicio de lo anterior, y singularmente, la competencia del Presidente de la Generalitat de Cataluña para decretar la disolución anticipada del Parlamento de Cataluña o el fin de la legislatura y para la convocatoria de elecciones autonómicas, prevista en el artículo 10.c) de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, corresponderá al Presidente del Gobierno de la Nación», asigna al Presidente del Gobierno la competencia del Presidente de la Generalitat para disolver anticipadamente el Parlament de Catalunya y convocar elecciones al mismo, que le confiere el Estatuto de Autonomía, según se ha visto ya (art. 66 y 75).

Los recurrentes entienden que el RD 946/2017, de 27 de octubre, en la medida en que se disuelve el Parlament de Catalunya por un órgano que es manifiestamente distinto del que establece la legislación vigente (Estatuto de Autonomía de Catalunya, como ha quedado visto, y, de acuerdo con el mismo, Ley del Parlament de Catalunya 12/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, art. 10.c) vulnera su derecho a la participación ex art. 23.1CE, del modo que se ha visto más arriba. Por ello, en el petitum de este recurso solicitan del Tribunal Supremo el reconocimiento de que tal RD ha vulnerado su derecho a la participación ex art. 23.1CE y, en consecuencia, la anulación del mismo. Sin embargo, para el caso de que el Tribunal no aprecie una vulneración directa del derecho de los recurrentes a la participación política ex art. 23.1CE por parte del RD 946/2017, de 27 de octubre, por considerar que resulta habilitado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 y por el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, arriba indicados, cabe efectuar las consideraciones que siguen a continuación, y que conducen a solicitar del Tribunal, como se justificará, el planteamiento por parte de éste de la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional respecto de los Acuerdos mencionados del Consejo de Ministros y del Pleno del Senado.

Ambos Acuerdos se toman en aplicación del mecanismo previsto en el art. 155 CE, y mediante los mismos se habilita al Gobierno para adoptar, entre otras, la medida, ya referenciada, de trasladar al Presidente del Gobierno la facultad de disolución del Parlament de Catalunya y de convocar elecciones al mismo que el Estatuto de Autonomía atribuye al President de la Generalitat (art. 66 y 75, ya indicados también).

En primer lugar, hay que notar que los mencionados Acuerdos del Consejo de Ministros y del Pleno del Senado revisten valor de ley, si nos atenemos a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en el Auto 7/2012, de 13 de enero y la Sentencia 83/2016, de 28 de abril, que considera, como ya se ha indicado en el apartado primero de este escrito, que debe reconocerse valor de ley a aquellos actos (Reales Decretos del Gobierno o actos de autorización o aprobación parlamentarias) que establecen la legalidad aplicable durante la vigencia de medidas excepcionales (que fueron adoptadas en aplicación del estado de alarma previsto en el art. 116 CE, pero que resulta extrapolable a las medidas también excepcionales adoptadas en virtud del art. 155 CE) o bien que establecen excepciones o modificaciones *pro tempore* en la aplicabilidad de las

normas vigentes. De este modo, en aplicación de esta doctrina, los mencionados Acuerdos del Consejo de Ministros y del Pleno del Senado, en la medida que afectan al ordenamiento vigente en los términos señalados por el Tribunal Constitucional, determinando la legalidad aplicable y estableciendo excepciones y modificaciones *pro tempore* del ordenamiento vigente, disponen de valor de ley. En consecuencia, la revisión de estos actos escapa a la jurisdicción ordinaria y debe residenciarse ante el Tribunal Constitucional, que deberá producirse por alguna de las vías previstas para ello. En el presente caso, mediante el planteamiento, si así lo decide el Tribunal, de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (art. 163 CE, art. 35 y sig. LOTC y art. 5.2 LOPJ).

En segundo lugar, si el RD impugnado trae causa y resulta habilitado por los referidos Acuerdos con valor de ley, deberá examinarse si la vulneración del derecho que se alega se produce por los mismos. Y ello ocurrirá si tales Acuerdos, al menos respecto de la medida que habilita que el Presidente del Gobierno pueda disolver el Parlament de Catalunya, son contrarios a la Constitución y, por lo tanto, habilitan un acto ilegítimo que afecta al derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE.

Por ello, procede examinar la adecuación de dichos Acuerdos, respecto de la medida indicada, con la Constitución.

El art. 155 CE establece

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

En relación a las medidas que, en virtud del apartado 1, puede adoptar el Gobierno, con la aprobación del Senado, existe un amplio consenso doctrinal en considerar que la formulación empleada presenta un carácter abierto, general e indeterminado, que da lugar a que puedan resultar admisibles medidas concretas muy diversas. Existe también, sin embargo, un consenso general en

considerar que tal precepto no permite cualquier medida, sin más, sino éstas están sujetas a determinados límites, como no podría ser de otra manera. Entre estos límites cabe citar los de adecuación y proporcionalidad a la finalidad a la que se destinan, que suscitan igualmente un acuerdo general. Estos dos criterios, sin embargo, también por su carácter genérico, no agotan los límites que deben acotar los poderes extraordinarios que el art. 155 CE confiere al Gobierno, con la aprobación del Senado. Para examinarlos puede acudir a diversos métodos y criterios.

En primer lugar, las medidas adoptadas por el Gobierno y aprobadas por el Senado no pueden ser contrarias a la propia Constitución. Ello debería ser obvio, pero presenta consecuencias de gran trascendencia. Que es obvio viene ratificado por el propio Senado, que en su Acuerdo de aprobación de las medidas del Gobierno de 27 de octubre de 2017 **no aprueba** algunas de ellas “**por ser contrarios a la Constitución**” (los párrafos que contienen tales medidas requeridas por el Gobierno) (Apartado II c del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017). Tales medidas hacían referencia a diversos controles previos que establecía el Gobierno sobre la actuación del Parlament de Catalunya). Ello pone de manifiesto de forma clara que las medidas que puedan adoptarse están sometidas al límite de lo que establece la Constitución, que no podrá ser modificada, alterada o excepcionada *pro tempore* mediante la aplicación de los poderes extraordinarios que el art. 155 CE asigna al Gobierno. Y ello da pie para examinar la constitucionalidad de las medidas adoptadas, pues obviamente tal control no se agota en el Senado.

En segundo lugar, resulta de gran ayuda para determinar el alcance de las medidas que pueden adoptarse en virtud del art. 155 CE, el proceso de elaboración y aprobación de esta disposición constitucional. Del proceso constituyente, en efecto, se desprende con meridiana claridad que, habiéndose planteado esta misma cuestión **por tres veces** (la posibilidad de disolver las cámaras territoriales en aplicación de los poderes extraordinarios del art. 155 CE), tal posibilidad no se incorporó al texto constitucional. La primera vez fue con ocasión del voto particular que reservó el grupo de Alianza Popular respecto del anteproyecto de Constitución, en el que se establecía la facultad del Gobierno estatal para intervenir una *región autónoma*, pudiendo suspender sus órganos y nombrar un gobernador general. Dicho voto fue defendido en el Pleno del Congreso y fue rechazado. La segunda vez se produjo ya en relación concreta al texto del anteproyecto de Constitución (y específicamente al art. 144, que

contenía una redacción muy parecida ya a la del actual art. 155 CE), mediante una enmienda del Grupo de UCD (enmienda 736, con el Sr. Ortí Bordas como primer firmante), por la cual se proponía añadir un tercer número al art. 144 que estableciera que *“El Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, tras deliberación del Consejo de Ministros y previa consulta con los Presidentes del Congreso y Senado, podrá decretar la disolución de la Asamblea regional por la comisión de actos contrarios a la Constitución, por violar gravemente la ley o por razones de seguridad del Estado”*. Dicha enmienda fue rechazada por la ponencia constitucional, y no fue en consecuencia incorporada a su Informe. Y, por tercera vez, el Grupo de la UCD presentó de nuevo una enmienda al art. 149 del Proyecto de Constitución aprobado por el Congreso (enmienda 957 del Sr. Alberto Ballarín), con un contenido muy semejante: se proponía añadir un número 3 al art. 149 (que tenía una redacción prácticamente idéntica a la del actual art. 155 CE), que decía: *“Los órganos regionales podrán ser disueltos si las medidas adoptadas no se cumplen o también por razones de seguridad nacional. La disolución requerirá el acuerdo favorable del Senado en el primer caso y el de ambas Cámaras en el segundo. (...)”*. Dicha enmienda tampoco fue aprobada, manteniéndose el art. 149 en términos prácticamente idénticos a los del actual art. 155. Todo ello muestra claramente que el constituyente contempló expresamente la opción de disolver el Parlamento territorial en aplicación de los poderes extraordinarios previstos en el actual art. 155 CE y que la rechazó.

El argumento anterior resulta concluyente para sostener que el art. 155 CE no admite la disolución del Parlamento de una Comunidad Autónoma. El derecho comparado reafirma tal conclusión: cuando se ha querido establecer una medida de tal calado, ésta se ha previsto de forma expresa. Esto es lo que hacen las Constituciones de Austria (art. 100), Italia (art. 126) y Portugal (art. 236), que, obviamente, han considerado que una medida de esta naturaleza, para el caso de que quiera emplearse para resolver un conflicto entre sus instituciones centrales y territoriales, debería figurar expresamente en la Constitución. Ello tiene una lógica constitucional aplastante, pues sólo en caso de previsión expresa podrá producirse una injerencia de tal magnitud en la autonomía constitucionalmente garantizada de los entes territoriales de gobierno. Si a esta lógica constitucional se une el hecho de que tal medida fue rechazada en el proceso constituyente, cabe concluir que, claramente, la misma no cabe entre las que permite adoptar el art. 155 CE.

Para reforzar esta conclusión cabe indicar, en tercer lugar, y como se ha visto ya que reconoce explícitamente el propio Senado, que las medidas adoptadas deben no ser contrarias a la Constitución. En el caso que nos ocupa, la disolución del Parlament de Catalunya por un órgano manifiestamente distinto al que tiene atribuida esta facultad, constituye una violación flagrante de la misma (art. 152.2 CE en relación con los art. 66 y 75 del Estatuto de Autonomía de Catalunya, ya indicados más arriba). En efecto, es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que las vulneraciones de los Estatutos constituyen también una vulneración mediata de la Constitución, en la medida que ésta garantiza que su modificación sólo podrá producirse mediante los procedimientos establecidos por los mismos (al menos, los aprobados por la vía del art. 151 CE, como es el caso del de Catalunya: art. 152.2 CE).

En cuarto lugar, hay que destacar también que uno de los límites obvios del art. 155 CE es la afectación de los derechos fundamentales de las personas, garantizados por la Constitución. En este caso, la finalización del mandato parlamentario afecta de modo esencial el derecho de participación ex art. 23 CE de los recurrentes, como se ha justificado más arriba.

En la conclusión general que se desprende de cuanto se ha dicho —la no cobertura constitucional ex art. 155 CE de la disolución del Parlamento de una Comunidad Autónoma por parte del Presidente del Gobierno— coinciden numerosos estudios doctrinales. Baste citar aquí a tres de ellos, como son los de Eduardo García de Enterría (La ejecución autonómica de la legislación del Estado, Civitas, Madrid, 1983; de Jesús García Torres (*“El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía”*, en AAVV, *Organización Territorial de Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, vol. II, pag. 1190 y sig.) y de José María Gil-Robles y Gil-Delgado, “Artículo 155. El control extraordinario de las Comunidades Autónomas”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por Oscar Alzaga, Cortes Generales, EDERSA, Madrid, 1999, tomo XI, pag. 501 y sig.).

García de Enterría, en expresa relación con el art. 155 CE, escribe en la obra citada *“¿Qué medidas pueden solicitarse y adoptarse? Parece claro que en ningún caso cabrán medidas de disolución de órganos autonómicos o de revocación de sus cargos políticos. Deliberadamente la Constitución ha huido de medidas de control de esta gravedad, presentes, no obstante, en la Constitución italiana”* (pág. 184).

Jesús García Torres, por su parte, en el trabajo citado dice (después de examinar la doctrina alemana que considera que el art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn –en la que claramente se inspira el art. 155 CE—, citando a Evers, “*no deja al Gobierno federal ni un poder punitivo ni un poder dictatorial sobre el Land y menos aún en el Land*”) que “[E]llo hace esencialmente inadmisibile como medida de compulsión la disolución de la Asamblea legislativa de la Comunidad autónoma o la destitución de su Consejo de Gobierno. El artículo 155 de la Constitución no da al Gobierno un poder omnímmodo sobre, o en, las Comunidades Autónomas sino uno, limitado, de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de las obligaciones constitucionales o legales de las Comunidades Autónomas o para la protección del interés general de España. Esto puede exigir, en los casos más graves, que, temporalmente, cesen en el ejercicio de sus funciones ciertos órganos autonómicos –sustituyéndoselos en ellas por un órgano estatal-; pero lo que no puede justificarse, porque no sería “necesario”, es la disolución o destitución de miembros de aquellos órganos.” (pag. 1283).

Y por su parte, José Maria Gil-Robles, en el artículo indicado, al tratar las medidas que, según él, “deben descartarse”, dice : “*la disolución de los órganos de las Comunidades Autónomas o la sustitución de sus titulares, medidas innecesarias, pues no se trata de sancionar a la Comunidad Autónoma ni a los titulares de sus órganos, sino de compeler a éstos a cumplir con sus obligaciones*” (pag. 514).

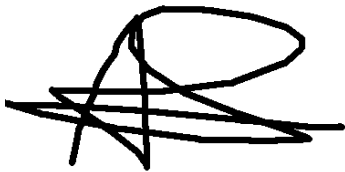
Por todo ello, cabe concluir que el art. 155 CE no permite la adopción de una medida que suponga la disolución del Parlamento de la Comunidad Autónoma, y que, por tanto, al haberse adoptado tal medida en base al Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, y aprobada por el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, tales Acuerdos incurren en inconstitucionalidad. Por este motivo, y en tanto se entienda que el RD 946/2017, de 27 de octubre, impugnado, resulta habilitado por tales Acuerdos y que la vulneración del derecho a la participación ex art. 23 CE de los recurrentes se produce por los mismos, se solicita que el Tribunal plantee la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad respecto de los mismos ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el art. 163 CE, los art. 35 y sig. LOTC y el art. 5.2 LOPJ.

Por todo ello,

A LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOLICITO: Que tenga por efectuadas las anteriores manifestaciones y acuerde plantear la oportuna Cuestión de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Madrid, a 13 de noviembre de 2017.

Fdo. Abel Valentí Pié Lacueva Fdo. Ester García Clabel



Abogado
I. C. A. Manresa (906)

Procuradora de los Tribunales