

# **A LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO**

**MARIA LLUISA VALERO HERNANDEZ**, Procuradora de los Tribunales, actuando en nombre y representación del Sr. **Abel-Valentí Pié Lacueva**, representación que acredito mediante apoderamiento notarial otorgado al efecto que se adjunta como documento número 1, y actuando también en nombre de las señoras y señores **Maria José Abella Mestanza, David Aguila Solano, Aida Alba Bataller, Antonio Albarral Izquierdo, Enoch Albertí Rovira, Joaquim Alegre i López, Gema Aliaga Roiget, Enric Aloy Bosch, Isabel Alvarez Vigil, Lluís Maria Anglada Gómez, Montserrat Arbós Figueras, Rosa Maria Arderiu Huix, Pepa Arenós Ardiaca, Fermí Arias Martínez, Susagna Armengol Centelles, Carles Arquimbau Hervás, Enric Arquimbau Hervás, Imma Bach Arus, Ana M Badia Martí, Josep Maria Badia Sala, Eulalia Balaña Quintero, Jordi Ballesteros i Ventura, Jaume Ballús Pidemunt, Josep Ramon Barberà i Gomis, Bernat Barceló Capó, Mercè Barceló i Serramalera, Roser Batalla Barrachina, Mar del Mar Benítez Caballero, Djamel Benoumechiara, Xavier Bernadí Gil, Àngel Betoret Pérez, Francesc Bierge Gili, Monica Blanch Anton, Gloria Blanch Papasseit, Teresa Blasi Gacho, Cristina Blasi Tiñena, Sergi Blázquez Quevedo, Miquel Àngel Bodro Cusó, Anna Bonet Serrano, Nuria Borràs Comajuncosa, Susana Borràs Pentinat, Josep M Bosch Vidal, Ruth Bove Maeso, Gloria Calafell Martinez, Margarita Calafell Martinez, Rafael Calderon Fochs, Eusebi Campdepadrós i Pucurull, Montserrat Campillo Paradell, Joan Carles Campobadal Molina, Ariadna Canadell Tarradellas, Ramon Canet Camprubí, Carlos Cantero Salvador, Francisco José Capdet Hernandez, Maria Carbajo Villaverde, Silvia Carmona Belmonte, Anna Carranza Esteve, David Casellas Roca, Marta Clapes Cascón, Eloi Claramunt Sarró, Rosa Maria Codina Pascual, Merce Colomer Busquets, Leopold Corbella Sanaüja, Laia Corral Vilella, Mercè Corretja Torrens, Eladi Crehuet Serra, Ramon Cristobal Fröhlich, Josep**

Cruanyes Tor, Miguel Juan De Bartolomé Estévez, Carolina De la Fuente Navarro, Tomàs De Montagut Estragués, Joaquim Delgado Berengué, Rosa Maria Díaz Petit, Jordi Domingo Garcia-Milà, Lluïsa Domingo Hernando, Maria del Mar Dotú i Guri, Joan Alfons Duran Pich, Matthieu Duret, Francina Esteve Garcia, Joan Estrada Aliberas, Montserrat Fabregas Mitjans, Josep Agustí Faiges Morales, Javier Faura Sanmartín, Victor Febrero Perez, Olga Fernandez Aguye, Anna Maria Figueras Saladie, Eudald Fíguls Casals, Elena Flaque Llobet, Rafael Florenciano Garcia, Xavier Fluvià Junyent, Nuria Font Ferre, Maria Font Mas, Joan Anton Font Monclús, Joaquim-Joan Forner i Delaygua, Maria Carme Gallen Rus, Marc Gallen Solsona, Marina Galles Clara, Isidre Garcia-Mascaraque, Sixto Gargante Petit, Diego Garrido Zujar, Ricard Gené Casals, Alfonso González Bondia, Núria González Estelle, Beatriz González Pont, Pere Grau Valls, Matias Griful Ponsatí, Pilar Gutierrez Clavero, Ferran Herrera Gomez, Chrys Hobbs, Marion Hohn Abad, Xavier Huguet Santirso, Lluís Jaile Benítez, Natalia Jerez Hobbs, Esther Jiménez Cabrera, Maria Isabel Jodar Jerez, Cándido Jornet Forner, Joaquim Jubert Montaperto, Adriana Lacoma Huerva, Aitor Leniz Sanchez, Montserrat Llivina Portuño, Elena Llobet Vilanova, Núria López Alegre, Alejandro Lopez Baiges, Gemma Lopez Gimenez, Carles-Joan Lorente Rivera, Alfred Lozano Aran, Bernat Lozano Rabella, Maria Lozano Rabella, Jordi Marí Arocas, Albert Marin Carroza, Clara Marsan Raventós, Irene Martín Abellán, Marta Martin Carroza, Patricia Martin Carroza, Maria Sonia Martínez Albiñana, Raquel Martinez Almarcha, Montserrat Martinez Gomez, Federico Martinez Ros, Xavier Martinez Sagarra, Meritxell Marzà Céspedes, Elisabet Massana Guitart, Jordi Matamala Cunill, Lluís Matamala Ribó, Marcel Mateu i Vilaseca, Silvia Menendez Cahue, Xavier Mercadé Santacana, Josep Maria Merino Coll, Salvador Mestre Gispert, Maria Isabel Mirabet Perez, Laura Mirabet Vilalta, Patricia Miranda Abril, Antoni Molas Casas, Jaume Joan Moll Garcia, Francesc Mollet Inglès, Aida Molner Pejoan, Mar Monell Corominas, Jesus Monera Pou, Mireia Montesinos Sanchis, Teresa Nadal Blay, Guillem-Arnau Nadal i Solà, Josep Maria Nasarre i Puig, Eva Navarro Sanz, M Pilar Novell i Bertran, Josefa Nuñez Porta, Enrich Obrador Sola, Jaume Oloria Sagrera, Silvia Olive Canovas, Llorenç Pere Olivé i Morros, Marta Olivella Bartlett, Maria Orriols i Ferreres,

Juan Miquel Ortiz Reparaz, Lluís Palomas Nogues, Margarida Parellada Garcia, Sergi Pascual Pich, Daniel Peinado Cabre, Joel Peinado Cabre, Joan Miquel Pelleja Pelleja, Alexandre Peñalver i Cabré, Joan Perayre Quirant, David Perez Martin, Víctor Pi Gege, Jaume Pich Macià, Miquel Àngel Pigem i de las Heras, Gabriela Piñol Martin, Isaac Plana Schilt, Pere Planella Reixach, Joan Planes i Sardà, Eva Pons Parera, Marta Ponsa Serna, Merce Pont Gener, Nuria Portabella Bertran, Ferran Prado Bruguera, Antoni Prat Camps, Joan Ramon Puig Pellicer, Marc Pujol Manyà, Joan Josep Queralt Jiménez, Angels Rabella Miralles, Carme Rabella Miralles, Marta Rabella Miralles, Pilar Rebaque Mas, Pere Riba Masjuan, Nuria Ribas Perarnau, Concepció Ricart Aldoma, Fruitós Richarte Travesset, Maria Riera i Pla, Nina Roca Batlló, Sergi Roca Vargas, Carlos Gerardo Rodriguez Penagos, Quico Romeu Juve, Salvador Roset Vilaplana, Judit Rossel Timoneda, Miriam Ruiz Tulla, Benita Saball Caelles, Robert Sabata Gripekoven, Joan Sabate Salazar, Ricard Sadurni Montell, Gemma Elisenda Sahun Serena, Jaume Sales Vernet, Nil Salo Flaque, Agusti Salva Sala, Manuel Salvador Alcaraz, Gemma Salvador Pont, Miquel Sàmper Rodríguez, Eloi Sanchez Palau, David Sanclimens Solervicens, Àngels Santolària Morros, Josep Sardans Malé, Roser Sauri Colomer, Estefan Sayol Cuadras, Maria de los Ángeles Sayol Edo, Roser Sayol Edo, Maria Segu Escarra, Roger Sempere Roig, Xavier Silvestre Castejon, Xavier Simo Eparrich, Carles Sisa Besga, Manel Sola Fernandez, Alejandro Solà Paños, Roma Solsona Batlle, Alejandra Stefani Vazquez, Montserrat Tamayo Colon, Alexandre Tarraga Gil, Laura Terrado Pujolreu, Gerardo Toldra Marti, Federico Tomás Ruiz, Mercè Torras Palà, Estefania Torrente Guerrero, Elisenda Torres Medalla, Maria Lourdes Torres Prat, Anna Trasserra Camps, Pere Tutusaus Lluch, Sergio Ugarte Renteria, Marc Urgelles Maqueda, Enrique Valdes Fernandez, Ferran Valles Banus, Sonsoles Velazquez Montane, Mireia Vers Barcons, Josep Maria Vilajosana i Rubio, Núria Vilarnau Canamassas, Joan Vintró Castells, Montserrat Vinyets Pagès, Matías Vives March, Lorenzo Witty Pou, representación que acreditaré mediante apoderamiento apud acta otorgado al efecto, 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 de uno de los recurrentes en nombre del cual comparezco, quedando pendiente de 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. 23.1 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 23.1 de la Constitución, que establece el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Se ha vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes en la medida que el Real Decreto impugnado ha puesto fin al mandato de los representantes electos por una vía ilegítima, no prevista en el ordenamiento.

El artículo 23.1 CE reconoce el derecho de los ciudadanos “a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Este derecho, para ser efectivo, debe desarrollarse mediante una legislación adecuada, que establezca los cauces a través de los cuales puede producirse tal participación y las condiciones a las que ésta deberá ajustarse. Por ello, el Tribunal Constitucional ha declarado de forma repetida que éste es un derecho de configuración legal. Sin necesidad de entrar ahora en todas las implicaciones que pueda tener la categorización de un derecho fundamental como de configuración legal, especialmente en cuanto al margen de libertad del legislador para regularlo, resulta claro que su contenido constitucionalmente protegido queda integrado en la legislación que lo

desarrolla, especialmente en aquellos elementos básicos de la misma que sirven para hacerlo efectivo.

En este sentido, resulta claro también que uno de los elementos básicos que integran este derecho de participación política es no sólo el de elegir a los representantes, sino también que éstos puedan permanecer en sus puestos durante el tiempo (y, en general, en las condiciones) por el que han sido elegidos, pues en caso contrario el derecho a la elección (que es parte fundamental del derecho de participación política) quedaría frustrado en su efectividad. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, cuando, estableciendo una vinculación entre los derechos de participación reconocidos en los dos apartados del art. 23, ha afirmado que el derecho que “el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido o sería ineficaz si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (STC 203/2001, FJ 2, con cita de otras anteriores). Y no cabe duda de que la mayor privación o perturbación del derecho es la finalización misma del mandato mediante un acto ilegítimo. Por ello, el derecho a la elección debe complementarse necesariamente con el derecho a la permanencia de los representantes en los puestos para los que fueron elegidos en las condiciones previstas en la legislación correspondiente, entre las cuales se encuentra el tiempo de mandato o ejercicio de la función representativa.

La duración del mandato de los diputados del Parlament de Catalunya viene determinado en el Estatuto de Autonomía de Catalunya (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), en sus artículos 56 (que establece que el Parlament es elegido por un período de cuatro años), 66 (que establece que la legislatura finaliza por expiración del mandato legal de cuatro años, anticipadamente por no producirse la investidura o por disolución anticipada) y 75 (que atribuye la facultad para proceder a la disolución anticipada al President de la Generalitat).

Por tanto, el derecho de participación política ex art. 23.1 CE, en relación con el Parlament de Catalunya, incluye el derecho a la elección de diputados, en

los términos que fije la legislación electoral, y también el derecho 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), que el Estatuto de Autonomía en cuanto se refiere a la institución en general, y el Reglamento del Parlament (en virtud del art. 57 del Estatuto de Autonomía), en relación a los diputados individualmente considerados (art. 24, que añade a las causas generales 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). Dichas causas 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 sin que resulte afectado el derecho de participación política de los ciudadanos que los eligieron (referido no sólo a sus electores concretos –cuestión por otra parte imposible de precisar dado el carácter secreto del voto—sino de la ciudadanía en su conjunto).

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 política reconocido en el art. 23.1 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 los ciudadanos-electores a la participación política reconocido en el art. 23.1 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 diversos tratados, declaraciones 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 President 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. 23.1 CE, 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. 23.1 CE 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. 23.1 CE 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 acudirse 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. David Casellas Roca

Fdo. Maria-Lluïsa Valero Hernández

Abogado

Procuradora de los Tribunales

Col. 1027 I.C.A.Manresa

Col. 39 I.C.P.Terrassa