



### **Expedient 17083**

Client... : ABEL-VALENTI PIE LACUEVA  
Contrari :  
Assumpte... : RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 658/17  
Jutjat.. : TRIBUNAL SUPREMO SALA CONTENCIOSO-ADM SALA 3A 4A Madrid

## **Resum**

### **Resolució**

**19.03.2019**

**Sentencia**

**12/03/19 DESESTIMAN NUESTRO RECURSO CON IMPOSICION DE COSTAS  
LIMITADAS A 3.000€**

---

Salutacions Cordials



REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 658/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Cuarta**  
**Sentencia núm. 312/2019**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 12 de marzo de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Abel-Valentí Pié Lacueva, María 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 María Anglada Gómez, Montserrat Arbós Figueras, Rosa María 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 María Badia Sala, Eulalia Balaña Quintero, Jordi Ballesteros i Ventura, Jaume Ballús Pidemunt, Josep Ramón Barberá i Gomis, Bernat Barceló Capó, Mercè Barceló i Serramalera, Roser Batalla Barrachina, María del Mar Benítez Caballero, Djamel Benoumechiara, Xavier Bernardí Gil, Ángel Betoret Pérez, Francesc Bierge Gili, Monica Blanch Anton,



Gloria Blanch Papasseit, Teresa Blasi Gacho, Cristina Blasi Tiñena, Sergi Blazquez 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, Ramón Canet Camprubí, Carlos Cantero Salvador, Francisco José Capdet Hernandez, María Carbajo Villaverde, Silvia Carmona Belmonte, Anna Carranza Esteve, David Casellas Roca, Marta Clapes Cascón, Eloi Claramunt Sarró, Rosa María Codina Pascual, Merce Colomer Busquets, Leopold Corbella Sanaüja, Laia Corral Vilella, Mercè Corretja Torrens, Eladi Crehuet Serra, Ramón Cristobla Fröhlich, Josep Cruanyes Tor, Miguel Juan de Bartolomé Estévez, Carolina de la Fuente Navarro, Tomàs de Montagut Estragués, Joaquim Delgado Berengué, Rosa María Díaz Petit, Jordi Domingo García-Milà, Lluïsa Domingo Hernando, Joan Alfons Duran Pich, Matthieu Duret, Francina Esteve Garcia, Joan Estrada Aliberas, Montserrat Fabregas Mitjans, Josep Agustí Faiges Morales, Javier Faura Sanmartín, Víctor 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 Inglés, 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, Concepcio 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, representados por la procuradora de los tribunales doña María Lluïsa Valero Hernández y asistida por el letrado don David Casellas Roca, contra el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución.

Se ha personado en este recurso, como parte recurrida la Administración General del Estado con la representación que le es propia.

Ha informado el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** La representación procesal de los recurrentes ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el artículo 2 del Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución, formalizando demanda mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala que «...se dicte Sentencia en la que se estime el recurso y se declare nulo el art. 2 del Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, y, por consecuencia, el Real Decreto en su totalidad, con la expresa imposición de las costas a la Administración del Estado».

**SEGUNDO.** La representación procesal de la Administración General del Estado formuló contestación a la demanda interpuesta y suplica en su escrito a la Sala «...dictar sentencia por la que se inadmita el recurso por falta de legitimación de los recurrentes o, en su caso, desestime la demanda con costas para la parte recurrente».



**TERCERO.** El Ministerio Fiscal en el traslado que le fue conferido suplica a la Sala «...se dicte sentencia por la que SE DESESTIME ÍNTEGRAMENTE LA DEMANDA, con imposición de costas al recurrente de acuerdo con lo previsto en el artículo 139.1 LJCA».

**CUARTO.** Mediante providencia de fecha 12 de diciembre de 2018 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 22 de enero de 2019, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

**QUINTO.** No se ha observado el plazo que la Ley de la Jurisdicción fija para dictar sentencia, debido a la carga de trabajo que pesa sobre el Tribunal.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Norma impugnada.

A través del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, se impugna el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, “de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución”.

Se lee al principio de la demanda que 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”.*

Pero inmediatamente después se añade que 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.



## SEGUNDO. Los argumentos de la demanda.

Ciñéndonos a los referidos a la denunciada vulneración de derechos fundamentales, son, en suma, los siguientes:

--La vulneración del derecho de los recurrentes reconocido en el art. 23.1 CE, en tanto que son ciudadanos con derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal se produce, precisamente, por el hecho de haber sido disuelto el Parlamento catalán por un órgano incompetente, esto es, a causa de un vicio esencial en uno de los elementos reglados del Real Decreto, susceptible de control judicial. En consecuencia, no cabe duda de la impugnabilidad del RD 946/2017 ante la jurisdicción contencioso-administrativa por el motivo alegado.

--Todos ellos, por su condición de ciudadanos-electores, tenían reconocido el derecho a la participación política más allá de la fecha de celebración de los comicios, pues se trata de un derecho cuyo ejercicio trasciende de la mera votación realizada en un momento puntual, y que incluye el derecho a que los elegidos permanezcan en sus puestos, ejerciendo la función representativa para la que fueron elegidos. Por tanto, en el momento en que fue dictado el RD objeto de recurso se vio afectado ese derecho fundamental.

--El Tribunal Constitucional 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, con cita de otras anteriores).

--Refiriéndose a los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos electos, ha dicho también que "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. 23.1 CE, en relación con el Parlamento de Cataluña, y en conexión con el art. 23.2, 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 Parlamento, 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 Parlamento 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 Presidente 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.





--En el caso que nos ocupa, la disolución del Parlamento de Cataluña 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 Parlamento procede de un acto no habilitado por el Estatuto y, por tanto, en la medida que pone fin al mandato representativo de las diputadas y los diputados elegidos en las elecciones celebradas el día 27 de septiembre de 2015, vulnera el derecho de los ciudadanos-electores a la participación política, reconocido ex art. 23.1 CE.

--El Presidente del Gobierno hace uso, como se dice en el mismo RD impugnado, de las atribuciones conferidas por el *“Acuerdo del 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 a su vez, por 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 Parlamento de Cataluña y convocar elecciones al mismo, que le confiere el Estatuto de Autonomía, según se ha visto ya (art. 66 y 75).

--Cabe concluir que el art. 155 CE no permite la adopción de una medida que suponga la disolución del Parlamento de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 y el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 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 ellos ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el art. 163 CE, los art. 35 y sig. LOTC y el art. 5.2 LOPJ.

### **TERCERO.** Los argumentos de la contestación a la demanda.

Dicho también en síntesis, son los que reflejamos a continuación:

--Falta de legitimación de los ciudadanos recurrentes. No es posible impugnar un acto que pretendidamente afecta al derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 de la Constitución, pues supone la disolución del Parlamento y en consecuencia la interrupción del mandato de los diputados, invocando como derecho fundamental vulnerado el previsto en el artículo 23.1 de la Constitución para poder justificar la legitimación de los recurrentes. Lo dispuesto en el Real Decreto 946/2017 es la disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de elecciones, que afecta a los representantes de los ciudadanos que se encontraban desempeñando sus funciones en la cámara, pero no a los electores que ya habían ejercitado su derecho a la participación política (art. 23.1 CE) con su participación en el proceso electoral.

Además de lo anterior debe tenerse en cuenta que el Real Decreto recurrido lejos de afectar negativamente al derecho de participación política de



los recurrentes, lo que hace es potenciarlo porque incluye la convocatoria de elecciones que es una de las formas más importantes de su ejercicio. De hecho, las elecciones convocadas en el Real Decreto recurrido ya se han realizado y en la actualidad la composición de la cámara es el resultado de las mismas.

--Es necesario destacar que los hechos que dieron lugar a la puesta en marcha del artículo 155 de la Constitución fueron de una especial gravedad, difícilmente previsibles en una sociedad moderna y democrática como la española. La descripción de estos hechos se encuentra en el preámbulo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 que, al amparo del artículo 155 de la Constitución, dio lugar al Acuerdo del Pleno del Senado que aprobó las medidas aplicables. En dicho Acuerdo del Consejo de Ministros se afirma:

“En efecto, el ejercicio por el Gobierno de la Nación en nombre del Estado de las facultades previstas en dicho precepto tiene su origen en el incumplimiento manifiesto, contumaz y deliberado de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por sus máximas instituciones gubernamentales y parlamentarias, de sus obligaciones constitucionales, a través de la puesta en marcha de un proceso de secesión de dicha Comunidad Autónoma del Estado español, con desobediencia rebelde, sistemática y consciente de los reiterados pronunciamientos y requerimientos del Tribunal Constitucional, afectando de manera grave al interés general de España.

Dicho incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña contraviene, como ha afirmado reiteradamente el Tribunal Constitucional, de manera palmaria la Constitución española, que en su artículo 1.2 consagra la soberanía nacional del pueblo español, y en su artículo 2 garantiza la indisoluble unidad de la Nación española, impidiendo cualquier modificación de dichos preceptos fuera del procedimiento previsto en su artículo 168.

El Tribunal Constitucional desde el año 2014 ha venido anulando, a través de un gran número de sentencias y autos, el llamado proceso secesionista, y requiriendo de forma continuada a las instituciones catalanas para que actuaran en el respeto al marco constitucional y estatutario.



En dicha jurisprudencia reiterada, el Tribunal Constitucional ha constatado la voluntad de ruptura del marco constitucional en la distribución territorial del poder político, al pretender situarse a la Comunidad Autónoma de Cataluña como un ente soberano y, por tanto, no sometido en su toma de decisiones a la Constitución española de 1978 y a su Estatuto de Autonomía. Una manifiesta negación de todo el orden constitucional en su conjunto por cuanto intenta ni más ni menos que quebrar los principios constitucionales de unidad y respeto a la ley, romper el modelo autonómico español, así como menoscabar la soberanía nacional que reside en el conjunto del pueblo español.

Todo ello ha producido una grave afección al modelo de convivencia constitucional, a los derechos del conjunto de los españoles, titulares de la soberanía nacional, y ha generado daños ya constatables por la inestabilidad política generada que menoscaban el bienestar económico y social del conjunto de los catalanes.

Pese a todos estos pronunciamientos, las Instituciones de la Generalitat de Cataluña han continuado en su deriva secesionista. Tanto el Parlamento de Cataluña como el Gobierno de la Generalitat, haciendo caso omiso a las resoluciones del Tribunal Constitucional, han adoptado resoluciones, normas y Leyes, especialmente las Leyes 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, abiertamente contrarias a la Constitución, suspendidas inmediatamente por el Tribunal Constitucional y anulada ya la primera de ellas por Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 2017. Fueron además aprobadas en sesiones del Parlamento de Cataluña, las de los días 6 y 7 de septiembre, en la que se omitieron todas las garantías democráticas, con pleno conocimiento de la vulneración del Reglamento del Parlamento de Cataluña, contra el criterio del Letrado Mayor y el Secretario General de la Cámara, y contra el criterio del Consejo de Garantías Estatutarias. En aquellos debates se desveló, así, finalmente en todos sus detalles la hoja de ruta del proceso secesionista, consistente en tratar de imponer («referéndum sí o sí») la convocatoria ilegal de un supuesto referéndum de autodeterminación a sabiendas de la imposibilidad del Estado de aceptar tal planteamiento inconstitucional, de modo que se adoptara posteriormente la declaración unilateral de independencia.”

--Es esencial retener el encabezamiento de la Resolución del Senado de 27 de octubre de 2017 (BOE 260 de 27 de octubre):

*El Senado constata:*



*a. La extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña.*

--La actuación del Gobierno disolviendo el Parlamento de Cataluña y convocando elecciones es plenamente ajustada a la Constitución y a las leyes y no vulnera el derecho de participación política del artículo 23.1 de la CE. En efecto, la interrupción de legislaturas antes del vencimiento del plazo establecido en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía no constituye un supuesto de vulneración del derecho de participación política. Ocurre con cierta frecuencia que por razones políticas los mandatos no se agotan dando lugar a la disolución anticipada del órgano de representación y a la convocatoria de elecciones.

La medida adoptada, por tanto, no afecta al derecho reconocido en el artículo 23 CE a los ciudadanos, como no afecta ninguna de disolución anticipada de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma que se lleve a cabo siguiendo el procedimiento legal, estatutaria o constitucionalmente establecido. La disolución supone la anticipación legal del fin del mandato representativo de los Diputados para elegir un nuevo Parlamento y está indisolublemente asociada a la convocatoria de elecciones. Forma parte del estatuto del *ius ad officium* de todo parlamentario que se encuentra limitado por el ejercicio de la facultad de disolución anticipada atribuida al Jefe del poder ejecutivo, por lo que no puede afectar tampoco al derecho a la participación de los ciudadanos.

--La autoridad que adoptó el acuerdo fue quien tenía en ese momento la competencia y capacidad para hacerlo, debido a la aplicación del artículo 155 de la Constitución. El Acuerdo del Pleno del Senado ratificó la propuesta formulada por el Gobierno en su Acuerdo de 21 de octubre de 2017 lo que supuso, en relación con las medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno, que se autorizase "*al Gobierno de la Nación a proceder al cese del Presidente de la Generalitat de*



*Cataluña, del Vicepresidente y de los Consejeros que integran el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña.*

*El cese implicará la sustitución en el ejercicio de todas las funciones que estatutaria, legal y normativamente les son propias como Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo de Gobierno y como titulares de sus respectivos Departamentos o Consejerías.*

*El ejercicio de dichas funciones corresponderá al Gobierno de la Nación o a los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación.*

*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. En todo caso, esta última competencia deberá ejercitarse en el plazo máximo de 6 meses desde la aprobación por el Senado de las presentes medidas”.*

--Conviene tener presente que el cese del Presidente de la Generalidad, acuerdo necesario para que su sustituto pudiera ejercer sus funciones, se produjo con el Real Decreto 942/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó. Este Real Decreto no fue recurrido por los ciudadanos ahora demandantes, ni fue puesto en duda en este recurso.

--La medida recurrida en este recurso no constituye un supuesto de disolución del Parlamento en los términos de las referencias doctrinales citadas en la demanda. En esos casos lo autores citados se referían a la



decisión de disolver el Parlamento como sinónimo de imponer la desaparición del órgano, por eso se conectaba esa medida con la imposibilidad de alterar la estructura institucional estatutaria y constitucional de la Comunidad Autónoma. En este caso, la medida consistió en una convocatoria de elecciones con la necesaria disolución del Parlamento, lo que no supone alterar la estructura institucional de la Comunidad Autónoma.

#### **CUARTO. Alegaciones del Ministerio Fiscal.**

Las resumimos en los términos que siguen:

--Es dudosa la fundamentación fáctica y jurídica que ofrecen los recurrentes acerca de su legitimación activa, puesto que, a tales efectos, se limita el escrito de demanda a afirmar que "*son ciudadanos de nacionalidad española, mayores de edad, con plena capacidad y pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, todos ellos identificados en las comparecencias efectuadas ante órganos judiciales o Notarios*", a lo que añaden que su "*por su innegable condición de ciudadanos-electores, ostentan el derecho a la participación política (...) a través de unas elecciones auténticas [sic], como lo fueron las del día 27 de septiembre de 2015*".

Si la fundamentación jurídica de su pretensión se basa en la supuesta vulneración del derecho de los recurrentes a la participación política, en concreto mediante la elección de representantes al Parlamento catalán, que se habría producido al disolverse dicho Parlamento a través de un procedimiento y por una autoridad no habilitados para ello por la Constitución y las leyes, parece evidente que la fuente de legitimación no puede ser simplemente "*ser ciudadano de nacionalidad española*", puesto que la posibilidad de identificar ese título con el de "*ciudadano-elector*" depende necesariamente del ámbito territorial de las elecciones de que se trata, habida cuenta de que en un Estado compuesto en el que se configuran distintos niveles de representación democrática -europeo, estatal, autonómico y local- la mera inclusión genérica en el ámbito de la soberanía nacional (la *nacionalidad española*) no acota suficientemente esa relación jurídico-política de representación.



En un plano exclusivamente técnico-jurídico la condición de *ciudadano-elector*, que es la que, junto a su nacionalidad española, invocan los recurrentes, se acredita, ex art. 85 LOREG, “*por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas del censo*”, y es obvio que tratándose de unas elecciones autonómicas solamente tienen derecho al voto los ciudadanos censados en la Comunidad Autónoma de que se trate.

Habida cuenta de que no consta a esta Fiscalía si en el otorgamiento de poderes que se mencionan en el escrito de demanda se ha acreditado específicamente la condición de *ciudadano-elector* de cada uno de los recurrentes en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, esta Fiscalía considera oportuno señalar esa eventual falta o insuficiencia de legitimación, o de la acreditación de la misma, para el supuesto de que no se estime directamente la pretensión de desestimación que se formaliza en el presente escrito, en cuyo caso elementales razones de economía procesal excluirían la necesidad de comprobar la legitimación de los recurrentes.

--Por lo que se refiere al fondo de la cuestión planteada, a juicio del Fiscal resulta obvio que el cuestionado Real Decreto constituye en realidad un acto de aplicación de una de medidas propuestas por el Gobierno y aprobadas por el Senado el día 27 de octubre de 2017, como consecuencia de “*la extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña*”. (Apartado I.a. del Acuerdo del Senado).

Concretamente, la propuesta formulada por el Gobierno (Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017) incluía en su apartado 2.A las siguientes:

“A. *Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno*





Se autoriza al Gobierno de la Nación a proceder al cese del Presidente de la Generalitat de Cataluña, del Vicepresidente y de los Consejeros que integran el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

El cese implicará la sustitución en el ejercicio de todas las funciones que estatutaria, legal y normativamente les son propias como Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo de Gobierno y como titulares de sus respectivos Departamentos o Consejerías.

El ejercicio de dichas funciones corresponderá a los órganos o autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación.

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.

En todo caso, esta última competencia deberá ejercitarse en el plazo máximo de 6 meses desde la aprobación por el Senado de las presentes medidas”.

El Senado, en el ejercicio de la competencia que le otorga el art. 155 de la Constitución, autorizó dichas medidas, con la única salvedad de matizar (apartado II.a. del Acuerdo reseñado) lo siguiente:

a. En el apartado A, referido a “Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno”, el tercer párrafo tendrá la siguiente redacción: “El ejercicio de dichas funciones corresponderá al Gobierno de la Nación o a los órganos o las autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación”.

Resulta por tanto incuestionable, a juicio de este Ministerio Fiscal, que tanto la competencia del Presidente del Gobierno para disolver la asamblea parlamentaria de Cataluña como el hecho mismo de su disolución habían sido autorizadas por el Senado en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la vigente Constitución española.



--En consecuencia, el único y verdadero objeto del debate planteado en el presente procedimiento se refiere a la constitucionalidad de las referidas medidas excepcionales propuestas y aprobadas por el procedimiento previsto en dicho art. 155, resultando a todas luces evidente que el Real Decreto que directamente se impugna es claramente conforme con el contenido de dichas medidas aprobadas por el Senado.

Por consiguiente, salvo que la Sala considerase oportuno plantear la cuestión de inconstitucionalidad que interesa la parte actora, esta Fiscalía entiende que el Real Decreto recurrido es en principio conforme a Derecho, por lo que procede la desestimación de la demanda.

**QUINTO.** Inexistencia de razones jurídicas para apreciar la falta de legitimación activa.

Las que expone la Administración demandada se relacionan con la cuestión de fondo que ha de ser resuelta, pues están subordinadas a despejar los interrogantes que en ella se plantean y, principalmente, los referidos a qué protección ha de darse en la situación o contexto en que se dictó el Real Decreto impugnado al ejercicio del derecho fundamental de representación política y, por derivación, cuál es la que ha de ser dada al que tienen los ciudadanos de participar en los asuntos públicos.

Y las que ofrece el Ministerio Fiscal se sustentan en una duda que aunque explicada de modo razonable podría haber sido despejada mediante el estudio de las circunstancias de edad y residencia reflejadas en los documentos aportados para acreditar los apoderamientos otorgados.

**SEXTO.** Las premisas desde las que se ha de hacer el enjuiciamiento.

A la hora de resolver es inevitable poner de manifiesto que el Real Decreto 946/2017, como todas las actuaciones relacionadas con la aplicación del art. 155 de la Constitución que tuvo lugar en octubre de 2017, se inscriben en el contexto que llevó a la autorización por el Pleno del Senado de las



medidas propuestas por el Consejo de Ministros. Se trataba de hacer frente a la que el Acuerdo de esa cámara califica como “extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña”.

Por tanto, los reproches que la demanda hace al art. 2 del Real Decreto 946/2017 han de examinarse necesariamente en el marco de tales circunstancias cuya excepcionalidad es evidente. En efecto, nunca antes bajo la vigencia de la Constitución ha sido necesario hacer uso de ese precepto constitucional ni tampoco se han producido acontecimientos como los sucedidos en Cataluña, en especial, en septiembre y octubre de 2017. Todo eso es notorio.

En esta línea y por ser bien expresivos de aquel contexto y de la finalidad última en la que se enmarcaba, basta con remitir a la lectura de los “Antecedentes de Hecho” 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Auto del Tribunal Constitucional 24/2017, de 14 de febrero; a la de los Antecedentes 1, 2, 3 y 4 del ATC 124/2017, de 19 de septiembre; a la de los del ATC 126/2017, de 20 de septiembre; o, en fin, a la del Antecedente 2 de la Sentencia de ese Alto Tribunal 46/2018, de 26 de abril.

**SÉPTIMO.** Incidencia de aquel contexto y de aquella finalidad en el reconocimiento y protección del derecho fundamental de ejercicio de la representación política y, por derivación, en el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

En este punto, enlaza directamente con la cuestión planteada en este recurso una reflexión del máximo intérprete de la Constitución motivada, precisamente, por los acontecimientos tan excepcionales que hubo de enjuiciar. Es la que puede leerse al final del FD 8 de la sentencia 46/2018, de 26 de abril, antes citada. Dice así:



“[...] El derecho de los diputados del Parlamento de Cataluña a mantenerse en su cargo representativo y a ejercerlo (art. 23.2 CE) sólo existe y se respeta en la medida en que esta asamblea mantiene su identidad jurídico-constitucional, único marco en el que tales derechos fundamentales pueden decirse a su vez reconocidos y garantizados por el Ordenamiento y en el que son, por tanto, lisa y llanamente, derechos. Si el órgano parlamentario autonómico dejara de ser tal -y no otra cosa persigue objetivamente la propuesta en cuestión- es de todo punto evidente que sus miembros verían también desnaturalizado y devaluado su estatus constitucional y estatutario, estatus cuya permanencia y respeto, como corresponde a todo derecho fundamental, no pueden ser sometidos al arbitrio ajeno ni, por tanto, en lo que ahora importa, a la libre decisión de la mayoría de la Cámara. Por ello, la tramitación de la propuesta es lesiva del derecho que consagra el artículo 23.2 CE también por este motivo”.

**OCTAVO.** Consecuencia derivada de lo que acaba de ser transcrito.

La transcrita reflexión, o mejor, doctrina constitucional, lleva directamente a negar que el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, haya vulnerado los derechos fundamentales invocados en este proceso. Sencillamente, porque tales derechos ya habían dejado de ser salvaguardados y respetados por la propia Cámara en que han de ser ejercidos.

Más aún, si el primero de sus preceptos devuelve al ciudadano-elector, a los recurrentes por tanto, su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos.

**NOVENO.** Sobre el art. 155 de la Constitución.

A juicio de esta Sala, no hay una relación tasada de medidas que puedan ser adoptadas al amparo del art. 155 CE. Serán las “necesarias para obligar” a la Comunidad Autónoma “al cumplimiento forzoso” de “las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan” o para proteger “el interés general de España” contra el que se haya atentado. Ese de “medidas



necesarias” para obligar a cumplir las obligaciones constitucionales o legales o poner fin a los atentados al interés general de España es un concepto jurídico indeterminado de igual manera que lo son los que establecen el presupuesto para su aplicación.

No obstante, de la experiencia constitucional vivida durante varias décadas se desprende sin dificultad una primera precisión. No basta cualquier incumplimiento de la Constitución o del ordenamiento jurídico. Ni cualquier actuación contradictoria con los intereses públicos. Han sido numerosos los casos en que se han apreciado comportamientos inconstitucionales o ilegales y contrarios a los intereses generales por parte de las Comunidades Autónomas y, también, por parte del Estado y de las corporaciones locales. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la del Tribunal Supremo ofrecen una amplia muestra.

Los incumplimientos a los que se refiere el art. 155 CE son otra cosa, se cualifican por su extraordinaria gravedad y los atentados graves al interés general de España solamente pueden ser los que atacan su propia existencia e integridad porque es el interés de todo el conjunto en que España consiste según los arts. 1 y 2 del texto fundamental. No en vano es en ese art. 155 el único lugar de la Constitución en que se utiliza el concepto “interés General de España”.

Así, pues, las del repetido art. 155 CE son aquellas medidas útiles para hacer frente a actuaciones contra las que no sirven las respuestas ordinarias que pueden ofrecer los órganos constitucionales en su normal funcionamiento. Han de ser las necesarias, es decir las imprescindibles e idóneas para lograr los objetivos señalados por ese precepto, que no son otros que la defensa, la salvaguardia, de la propia Constitución y, en último extremo, de la soberanía del pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado.

De nuevo hay que recordar que ha sido la primera vez en la experiencia democrática presidida por el texto de 1978 que se ha apreciado la necesidad de aplicar el art. 155 CE. Y que esa necesidad ha surgido porque poderes



constituidos, los de la Generalidad de Cataluña, sin observar el procedimiento de su reforma sino en franca vulneración de la Constitución (SSTC n.º 114 y 124/2017), optaron por separar esa Comunidad Autónoma de España.

La gravedad extraordinaria de lo sucedido no parece necesitar de más explicación.

**DÉCIMO.** Sobre la negada competencia del Gobierno.

Lo expuesto hasta aquí obliga a rechazar que el Gobierno careciera de competencia para acordar la disolución del Parlamento de Cataluña como desarrollo del art. 155 CE. Y más aún si tal disolución fue para convocar de inmediato, sin solución de continuidad, elecciones al mismo, respetando las circunscripciones electorales establecidas en la D.T. 2ª del Estatuto de Autonomía de Cataluña y las disposiciones legales vigentes de aplicación a los procesos electorales.

**UNDÉCIMO.** Improcedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad solicitada.

Entiende esta Sala que resulta innecesario plantear esa cuestión dada la pendencia ante el Tribunal Constitucional de dos recursos sobre la materia:

I) Recurso de inconstitucionalidad núm. 5884-2017, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados, contra el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, mediante el que se autoriza al Gobierno del Estado la aplicación a la Generalidad de Cataluña de medidas al amparo de lo previsto en el art. 155 CE (BOE 17 de enero).

II) Recurso de inconstitucionalidad núm. 143-2018, contra 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 art. 155 CE, así como contra todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad,



en desarrollo o como complemento o adición de las medidas mencionadas, por constituir una unidad normativa (BOE de 9 de febrero de 2018).

**DUODÉCIMO.** Pronunciamiento sobre costas.

Conforme a lo establecido en el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, imponemos a los recurrentes las costas de este recurso. Si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 4 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos la de 3.000 euros. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

**FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

**DESESTIMAMOS** el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, por la representación procesal de los recurrentes relacionados en el encabezamiento.

**E IMPONEMOS** a dichos recurrentes las costas causadas hasta la cifra máxima fijada en conjunto en el último fundamento de derecho de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

PUBLICACIÓN. Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de esta Sala Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez, todo lo cual yo la Letrada de la Administración de Justicia, certifico.





## Missatge LexNet - Notificació

### Missatge

<b>IdLexNet</b>	201910261946203	
<b>Assumpte</b>	Comunicacion del Acontecimiento 83:	
<b>Remitent</b>	<b>òrgan</b>	TRIBUNAL SUPREMO CONTENCIOSO/ADMTVO. SALA 3A. SECCION 4A. de Madrid, Madrid [2807913004]
	<b>Tipus d'òrgan</b>	T.S. SALA CONTENCIOSA
	<b>Oficina de registre</b>	TRIBUNAL SUPREMO OF.REG. Y REPARTO CONTENCIOSO/ADMTVO. [2807913000]
<b>Destinataris</b>	<b>Procurador</b>	VALERO HERNANDEZ, MARIA LUISA [39] (Il·lustre Col·legi dels Procuradors de Terrasa)
<b>Data-hora enviament</b>	18/03/2019 12:42	
<b>Adjunts</b>	28079130040000011762019 280791300432.PDF (Principal)	Descripció: Comunicacion del Acontecimiento 83: Hash del document: f9decbb300ab567f443d6ca937aeec394a91e650
	<b>Dades del missatge</b>	
	<b>Procediment destí</b>	REC.ORDINARIO(c/d) N° 0000658/2017
	<b>Detall d'esdeveniment</b>	NOTIFICACION
	<b>NIG</b>	2807913320170006860

### Història del missatge

Data-hora	Emissor d'acció	Acció	Destinatari d'acció
19/03/2019 08:09	VALERO HERNANDEZ, MARIA LUISA [39]-Il·lustre Col·legi dels Procuradors de Terrasa	HO RECULL	
18/03/2019 12:43	Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (Madrid)	HO REPARTEIX A	VALERO HERNANDEZ, MARIA LUISA [39]-Il·lustre Col·legi dels Procuradors de Terrasa

(\*) Totes les hores referides per LexNET són d'àmbit peninsular.