



**INFORME EN RELACIÓ AMB L'AFECTACIÓ DE L'ACORD DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL DE 3 DE GENER 2020 (EXP. 251/628) SOBRE LA CONDICIÓ DE PRESIDENT DE LA GENERALITAT DEL MOLT HONORABLE SR. JOAQUIM TORRA I PLA.**

**Antecedents:**

L'Acord adoptat per la Junta electoral Central (JEC) el dia 3 de gener de 2020 en l'expedient 251/628, amb el vot discrepant de 6 dels seus membres, estableix el següent:

- 1) Anul·la l'acord de la Junta Electoral Provincial de Barcelona (JEPB) de data 24 de desembre de 2019, que va desestimar les sol·licituds formulades per les formacions polítiques Partido Popular, Ciudadanos i Vox, de procedir al cessament del Sr. Joaquim Torra i Pla com a diputat electe al Parlament de Catalunya, per inelegibilitat sobrevinguda, en aplicació de l'art. 6.2.b) de la LOREG.
- 2) Declara que concorre en el Sr. Joaquim Torra i Pla la causa d'inelegibilitat sobrevinguda de l'art. 6.2.b) de la LOREG en haver estat condemnat per sentència no ferma, dictada el 19 de desembre de 2019 (procediment abreujat 1/2019), per la Sala Civil i Penal del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que va imposar, a més d'una pena de multa, la pena d'inhabilitació especial per l'exercici de càrrecs públics electius d'àmbit local, autonòmic, estatal o europeu, així com per l'exercici de funcions de govern en l'àmbit local, autonòmic i de l'Estat, per un temps d'un any i sis mesos, en considerar-lo autor d'un delictes de desobediència a l'art. 410.1 CP, precepte inclòs al Títol XIX del Codi Penal, que té per rúbrica "*Delictes contra l'Administració Pública*".
- 3) Deixa sense efecte la credencial de Diputat electe al Parlament de Catalunya per la circumscripció electoral de Barcelona del Sr. Joaquim Torra i Pla, efectuada per la Junta Electoral Provincial de Barcelona després de les eleccions celebrades el 21 de desembre de 2017, amb efectes de la data d'aquest Acord.
- 4) Ordena a la Junta Electoral Provincial de Barcelona que, a la recepció d'aquest acord i de manera immediata, declari la vacant com a Diputat del Parlament de Catalunya, per la circumscripció electoral de Barcelona, del Sr. Joaquim Torra i Pla, i expedeixi la credencial al següent candidat de la llista de Junts per Catalunya, amb la que va concórrer a les esmentades eleccions de 21 de desembre de 2017, als efectes procedents.

El Molt Honorable President de la Generalitat de Catalunya, Sr. Joaquim Torra i Pla, va sol·licitar a la JEPB que no s'executés l'Acord de la JEC, per tal de preservar el seu dret fonamental a la tutela judicial efectiva, tota vegada que havia interposat recurs contenciós



administratiu per a la protecció dels drets fonamentals contra l'esmentat Acord, amb sol·licitud de suspensió com a mesura cautelaríssima.

Però la JEPB, a la vista de la Interlocutòria dictada el dia 10 de gener de 2020 pel Tribunal Suprem, en la Peça de mesures cautelars nº 1 del Recurs Ordinari número 8/2020, de la Secció Quarta de la Sala del Contenciós-administratiu, que va desestimar la petició de suspensió de l'execució de l'Acord de la JEC, ha considerat que ja no té objecte aquella petició.

El MH President de la Generalitat de Catalunya, Sr. Joaquim Torra i Pla va presentar davant la JEPB un nou escrit en el qual reiterava la petició de suspensió de l'execució fins que recaigui el pronunciament final del TS sobre l'incident de mesures cautelars.

La JEPB, en la seva sessió de 10 de gener de 2020, ha considerat que no tenia competència per suspendre l'acord de la JEC i, en compliment del que disposa l'esmentat acord de la JEC de 3 de gener de 2020, ha declarat la vacant com a diputat del Parlament de Catalunya, per la circumscripció electoral de Barcelona, del Sr. Joaquim Torra i Pla i ha expedit la credencial a favor del següent candidat de l'esmentada llista de la candidatura electoral de Junts per Catalunya.

### **Objecte de l'informe:**

El MH President de la Generalitat ha sol·licitat al director del Gabinet Jurídic de la Generalitat que, amb caràcter d'urgència, emeti informe jurídic en relació amb l'afectació que l'Acord de la JEC de 3 de gener de 2020 té sobre la seva condició de President de la Generalitat de Catalunya.

### **Consideracions jurídiques:**

**Primera.- Previsions constitucionals respecte l'organització institucional de la Generalitat de Catalunya.**

L'art. 152.1 CE disposa que l'organització institucional de les Comunitats que accedeixin a l'autonomia per la via de l'art. 151 CE han de disposar d'un President elegit pel Parlament entre els seus membres. Aquest precepte és d'aplicació a la Generalitat de Catalunya per efecte de la Disposició Transitòria 2a CE.



A més, l'art. 147 CE, després d'establir en el seu apartat primer que l'Estatut és la norma institucional bàsica de cada Comunitat autònoma, preveu en el seu apartat segon, lletres c) i d) que els Estatuts d'autonomia hauran de contenir la denominació, organització i seu de les institucions autònomes pròpies, així com les competències assumides dins el marc de la Constitució. Al seu torn, l'art. 148.1 CE, va reconèixer com a primera de la relació de matèries respecte de les quals les Comunitats autònomes poden assumir competències, l'organització de les seves institucions d'autogovern.

**Segona.- Les previsions de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, en relació al nomenament i causes de cessament del President de la Generalitat.**

L'art. 2 de l'EAC de 2006 estableix que la Generalitat és el sistema institucional en que s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya i és integrada pel Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern i les altres institucions que estableix el capítol V del títol II del mateix Estatut.

L'art. 67.2 de l'EAC de 2006, com ja anteriorment havia establert l'art. 36.1 de l'EAC de 1979, reitera la prescripció de l'art. 151.1 CE i estableix que el president o presidenta de la Generalitat és elegit pel Parlament d'entre els seus membres. A més, a l'apartat 5è d'aquest mateix art. 67 EAC, es preveu que una llei del Parlament de Catalunya regularà l'estatut personal del president o presidenta de la Generalitat.

Aquesta llei és avui la Llei de Catalunya 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern que, en el seu art. 4.1 ha reiterat també que el president o presidenta de la Generalitat és elegit pel Parlament d'entre els seus membres segons el que estableixen l'Estatut, el Reglament del Parlament i aquesta llei.

Al seu torn, l'art. 67.7 de l'EAC preveu les causes de cessament del President de la Generalitat de Catalunya. Les enumera de forma taxativa i no preveu que el cessament es pugui produir com a conseqüència de la pèrdua de la condició de diputat. Entre les causes de cessament aquest precepte enumera la condemna penal ferma que comporti la inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics.

La Llei de Catalunya 13/2008, del 5 de novembre, ha recollit aquestes mateixes causes de cessament del President de la Generalitat, i n'ha desenvolupat i precisat alguns aspectes procedimentals. Concretament, l'art. 7.1.f) d'aquesta llei ha recollit també la causa de cessament del President per condemna penal ferma que comporti la inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics.

Per tant, una sentència penal que no sigui ferma, en cap cas podria comportar el cessament del President, ja que on l'EAC i la llei han precisat que caldria una sentència ferma, no es pot



fer una interpretació analògica i estendre aquesta causa respecte resolucions jurisdiccionals no fermes. Estendre les causes de cessament a altres supòsits dels estrictament previstos a l'art. 67.7 de l'EAC seria contrari al dret fonamental del President a l'exercici del seu càrrec (art. 23 CE) i al seu dret als recursos previstos en la llei contra la sentència no ferma, com a part del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

Però, a més, com ha quedat exposat, la mateixa Constitució i l'EAC conformen el marc normatiu que defineix l'Estatut del President de la Generalitat, i aquest marc només pot ser modificat pels procediments de reforma de la Constitució (arts. 166 a 169 CE) i, d'acord amb la reserva estatutària que determinen els arts. 137.3 i 52.2 CE, pel procediment de reforma del Títol II de l'EAC, que ha quedat fixat a l'art. 222 EAC. A més, l'art. 67.5 de l'EAC, preveu el desenvolupament legislatiu de l'estatut personal del president o presidenta de la Generalitat mitjançant una llei aprovada pel Parlament de Catalunya que, per a la seva aprovació i modificació ha de seguir el procediment especial de les lleis bàsiques de desenvolupament de l'EAC establert a l'art. 62.2 EAC.

Per tant, qualsevol norma jurídica o acte administratiu o jurisdiccional que pretengui afegir noves causes de cessament del President de la Generalitat no previstes en aquest marc constitucional, estatutari i legal, i que s'adopti per procediments diferents als que requereix la modificació dels esmentats preceptes de la Constitució, de l'EAC i de la llei catalana 13/2008, incorre en un vici d'inconstitucionalitat, d'antiestatutarietat i d'il·legalitat, i vulnera la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya per a la determinació de la seva pròpia organització institucional.

És de destacar el fet que, existeixen, en el conglomerat d'Estatuts d'Autonomia de les Comunitats Autònomes de l'Estat Espanyol, diferents textos estatutaris que sí que preveuen expressament la pèrdua de condició de diputat com a motiu de cessament del President o Presidenta de la Comunitat Autònoma.

Per exemple, la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, en el seu article 52.1.c) estableix que el govern cessarà:

*“c) Cuando quien ostente la Presidencia cese por dimisión; por notoria incapacidad permanente, física o mental, reconocida por el Parlamento por mayoría absoluta de sus miembros, que le inhabilite para el ejercicio del cargo; por condena penal firme que comporte la inhabilitación para el ejercicio de cargo público; o por pérdida de la condición de diputado del Parlamento de Canarias.”*

O la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que en el seu article 51 preveu:

*“El Presidente cesa por la celebración de elecciones a Cortes de Aragón, por la aprobación de una moción de censura, por la pérdida de una cuestión de confianza, por dimisión, por incapacidad permanente que le imposibilite para el ejercicio de su cargo reconocida por las Cortes de Aragón por mayoría absoluta, por sentencia firme que le inhabilite para el ejercicio de su cargo, por pérdida de la condición de Diputado o Diputada a Cortes de Aragón o por incompatibilidad no subsanada.”*



I també la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que en el seu article 26.3 preveu:

*“3. Al comienzo de cada legislatura o en caso de dimisión o fallecimiento del anterior Presidente, pérdida de su condición de Procurador de las Cortes de Castilla y León, inhabilitación derivada de condena penal firme o incapacidad permanente reconocida por las Cortes que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, las Cortes de Castilla y León procederán a la elección del Presidente por mayoría absoluta en primera votación o por mayoría simple en la segunda, con arreglo al procedimiento que establezca el Reglamento de aquéllas.”*

### **Tercera.- Anàlisi de l'acord de la junta Electoral Central de 3 de gener de 2020.**

La JEC ha acordat el dia 3 de gener de 2020 deixar sense efecte la credencial de Diputat electe al Parlament de Catalunya per la circumscripció electoral de Barcelona del Sr. Joaquim Torra i Pla, i ordena a la JEPB que declari la seva vacant com a Diputat del Parlament de Catalunya, per la circumscripció electoral de Barcelona.

Però al marge de l'eficàcia que aquest acord pugui tenir respecte la condició de membre del Parlament del Sr. Joaquim Torra i Pla –que no correspon resoldre en aquest informe-, cal destacar el fet que a l'apartat “*Quinto.Sexta*” de l'Acord, la mateixa JEC reconeix que la seva decisió no es refereix al càrrec de President de la Generalitat de Catalunya sinó només a la condició de membre del Parlament.

No podria ser d'altra manera, ja que, a banda d'altres consideracions, la LOREG només ha conferit atribucions a la JEC per intervenir en els procediments electorals previstos a la mateixa LOREG, i en cap cas a altres càrrecs als quals no s'accedeixi pels esmentats procediments electorals, com seria el de President de la Generalitat, al qual s'accedeix pel procediment previst a l'art. 152.1 CE i 67.2 de l'EAC, és a dir, per elecció indirecta mitjançant designació parlamentària.

### **Quarta.- Les previsions del Reglament del Parlament.**

D'aquest marc normatiu constitucional, estatutari i legal en resulta que en el moment de la seva elecció, el President de la Generalitat de Catalunya ha de tenir la condició de membre del Parlament de Catalunya. Però també en resulta que han quedat fixades les causes de cessament del President de la Generalitat i que no hi ha cap prescripció en el sentit que mentre duri el seu mandat, el President de la Generalitat hagi de mantenir en tot moment la condició de membre del Parlament de Catalunya, com tampoc cap disposició legal determina que la pèrdua de la condició de diputat al Parlament de Catalunya constitueixi una causa de cessament del President de la Generalitat.



Abans d'analitzar les previsions del Reglament del Parlament al cas que ens ocupa, convé tenir en compte que els reglaments són manifestació de la capacitat d'autoregulació dels òrgans parlamentaris, aquestes normes singulars «tenen força de llei i en alguns supòsits poden ser considerats com a normes interposades entre la Constitució i les lleis» (Sentència del TC 227/2004, de 29 de novembre, i sentència del TC 301/2005, de 21 de novembre). Per això poden ser susceptibles de declaració d'inconstitucionalitat pel Tribunal Constitucional, segons disposa l'art. 27.2 d i f de la seva Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, i possibilitar el plantejament de recursos d'empara, atès que les seves previsions són, en molts casos, normes interpretatives dels principis constitucionals i estatutaris, i en d'altres, normes noves que disciplinin instituts jurídics no necessàriament previstos a la Constitució o a l'Estatut.

Les causes de pèrdua de la condició de membre del Parlament de Catalunya es troben fixades a l'art. 24 del Reglament del Parlament, que en el seu apartat e) determina també que es perd la condició de membre del Parlament per la condemna a una pena d'inhabilitació imposada per una sentència judicial ferma. Però ni aquest, ni cap altre precepte del Reglament del Parlament estipula que la condició de membre de la cambra sigui un requisit per a la permanència en el càrrec de President de la Generalitat, ni que la pèrdua de la condició de membre del Parlament de Catalunya hagi de comportar, per sí mateixa, el cessament en el càrrec de President de la Generalitat de Catalunya.

Certament, la legislació vigent en matèria d'incompatibilitats ha mantingut en tot moment la compatibilitat del càrrec de President amb la condició de membre del Parlament (art. 9 de la Llei de Catalunya 13/2008 i art. 10 de la Llei de Catalunya 13/2005, de 27 de desembre), però que l'exercici d'ambdues funcions sigui compatible no determina que hagi de ser necessari el manteniment de la condició de diputat durant tot el mandat del càrrec de President de la Generalitat.

El càrrec de President de la Generalitat, d'acord amb l'art. 152.1 CE i 67.1 de l'EAC, comporta la més alta representació de la Generalitat, però alhora presideix i dirigeix el Govern de la Generalitat i la seva acció de Govern, i també ostenta la representació ordinària de l'Estat a Catalunya. Es tracta d'un càrrec que alhora suposa encapçalar el poder executiu i la representació del conjunt de les institucions de la Generalitat. Per això, si bé ha de ser elegit entre membres del Parlament, un cop elegit, l'exercici d'aquest càrrec apareix clarament desvinculat de la seva funció com a diputat membre de la Cambra, que en la pràctica queda reduïda al dret de participar en les votacions del Ple del Parlament.

Efectivament, si s'atén a la investidura del President, cal observar que la cambra atorga la confiança al candidat en funció del seu programa de govern, no per la seva futura actuació en la condició de diputat. A més, cas que prosperi una moció de censura o el President perdi una qüestió de confiança, això afecta a la pèrdua del càrrec de President, no a la condició de diputat. Per tant, la condició de diputat del President no apareix com un element essencial pel manteniment de la relació de confiança entre la cambra i el President.



Així mateix, cal observar que els diputats acaben el seu mandat quan fineix la legislatura o en cas de dissolució del Parlament, excepte pel que fa als diputats que representen la Generalitat al Senat i els que formen la Diputació permanent, el mandat dels quals és prorrogat fins la constitució del nou Parlament (art. 59.4 EAC i art.24.d RP).

Però el President de la Generalitat no té la condició de Senador, ni forma part de la Diputació permanent de la Cambra, perquè l'art. 74.4 del Reglament del Parlament ho prohibeix de forma expressa a tots els diputats que siguin membres del Govern.

Per això, en finalitzar la legislatura o en produir-se la dissolució del Parlament, el President de la Generalitat cessa com a diputat, però no perd la condició de President, si bé des de la celebració de les eleccions, passa a exercir aquest càrrec en funcions. Per tant, en aquests dos casos, l'exercici del càrrec de President apareix clarament desvinculat de la condició de diputat.

A més, altres preceptes del Reglament del Parlament denoten una diferenciació clara del President de la Generalitat, fins i tot respecte dels drets i deures que es reconeixen als altres membres del Parlament.

Així, per exemple, és evident que el dret dels diputats d'accés a la informació, no s'apliquen al President de la Generalitat en els termes previstos als arts. 6 a 11 del Reglament del Parlament, tot i que el President mantingui la seva condició de membre de la cambra, ja que com a membre del Govern de la Generalitat, en dirigeix l'Administració i, per tant, disposa de la informació que els altres membres de la Cambra han de sol·licitar del Govern i de l'Administració de la Generalitat de Catalunya pels procediments i amb les condicions estipulades en aquests preceptes.

En un sentit similar, l'art. 4.1 del Reglament del Parlament imposa a cada diputat el deure de pertànyer a una comissió, com a mínim, però excepciona d'aquest deure al President de la Generalitat, als diputats que són membres del Govern i als que representen la Generalitat al Senat. Així mateix, l'art. 12.4 del Reglament del Parlament determina que la percepció de les retribucions de caràcter fix per l'exercici de les funcions parlamentàries és incompatible amb la percepció de les retribucions pel fet d'ocupar altres càrrecs públics.

**Cinquena.- La vulneració del dret fonamental ex article 23.2 CE que suposaria el cessament d'un càrrec públic sense una previsió legal.**

En darrer terme, i vinculat als anteriors fonaments de dret, en el cas que ens ocupa ens trobem davant del càrrec de President de la Generalitat que gaudeix del dret fonamental a exercir el càrrec públic pel qual ha estat elegit. Es tracta d'un dret fonamental, article 23.2 CE, que, òbviament, es pot regular i limitar per llei, però aquests possibles límits legals a l'exercici



d'aquest dret fonamental estan cenyits per la pròpia Constitució, i han de respectar el contingut essencial del dret fonamental i superar el filtre de la proporcionalitat.

En el present cas, al fet que ja s'ha explicat, pel qual no existeix cap norma legal que prevegi aquesta causa de cessament del President de la Generalitat per una sentència no ferma, és a dir, no hi ha previsió legal, s'hi suma el fet que la interpretació extensiva de les causes de cessament, més enllà del seu sentit estricte, suposaria una vulneració del dret fonamental de participació política, atès que la pròpia Constitució atribueix només, i amb moltes limitacions, a la llei, la potestat d'establir i fixar causes que impedeixin el gaudiment del dret fonamental a l'exercici d'un càrrec públic.

Per tant, queda clar que el cessament per l'exercici d'un càrrec ha de trobar-se recollit en una causa expressa, el que no concorre en aquest cas, sense que existeixi tampoc una aplicació analògica ja que no hi ha identitat de raó entre la condició de president i la de diputat.

El TC ha indicat reiteradament que la interpretació de les normes s'ha de fer en sentit favorable i amb protecció als drets fonamentals i, de la mateixa manera que no existeix la pèrdua de la condició de diputat com a causa de cessament de president, s'ha d'entendre que aquesta condició tan sols ha de concórrer en el moment de la seva elecció, ja que aquesta es la interpretació gramatical, sistemàtica, teleològica i lògica que deriva de les diferents normes aplicables; les quals permeten una interpretació integradora en el sentit indicat en el present informe i conforme al dret fonamental d'accedir al càrrec i desenvolupar-lo amb plenitud.

En definitiva, no es pot introduir una causa de cessament del president que no existeix en el marc estatutari i legal aplicable, ni pretendre construir-la per la via de la deducció o innovació d'aquest marc ni per la via de la institució de l'analogia.

## **CONCLUSIONS:**

**Primera:** Si bé la condició de membre del Parlament és un requisit necessari per a l'elecció del càrrec de President de la Generalitat, i la lògica institucional intrínseca al sistema parlamentari del Govern de la Generalitat de Catalunya vincula normalment el càrrec de President de la Generalitat al de membre del Parlament, aquesta vinculació queda excepcionalada en determinades situacions.

**Segona:** Les causes de cessament del President de la Generalitat han estat enumerades de forma taxativa en la relació que fixa l'art. 67.7 de l'EAC i que recull l'art. 7 de la llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, sense que de l'ordenament jurídic vigent es puguin deduir altres causes de cessament d'aquest càrrec. El cessament en el càrrec del President de la Generalitat ha d'estar necessàriament previst en una llei; i en l'actualitat, cap llei preveu el cessament en execució d'una pena d'inhabilitació en virtut d'una sentència condemnatòria que no ha esdevingut ferma. Cap òrgan administratiu o judicial pot





fixar noves causes de cessament per al President de la Generalitat que no estiguin previstes en una llei.

És més, la mateixa Constitució i l'EAC conformen el marc normatiu que defineix l'Estatut del President de la Generalitat, i aquest marc només pot ser modificat pels procediments de reforma de la Constitució (arts. 166 a 169 CE) i, d'acord amb la reserva estatutària que determinen els arts. 137.3 i 52.2 CE, pel procediment de reforma del Títol II de l'EAC, que ha quedat fixat a l'art. 222 EAC. A més, l'art. 67.5 de l'EAC, preveu el desenvolupament legislatiu de l'estatut personal del president o presidenta de la Generalitat mitjançant una llei aprovada pel Parlament de Catalunya que, per a la seva aprovació i modificació ha de seguir el procediment especial de les lleis bàsiques de desenvolupament de l'EAC establert a l'art. 62.2 EAC.

**Tercera.-** La interpretació extensiva de les causes de cessament del President de la Generalitat, més enllà del seu sentit estricte, suposaria una vulneració del dret fonamental de participació política, atès que la pròpia Constitució atribueix només, i amb moltes limitacions, a la llei, la potestat d'establir i fixar causes que impedeixin el gaudiment del dret fonamental a l'exercici d'un càrrec públic.

No es pot introduir una causa de cessament del president que no existeix en el marc estatutari i legal aplicable, ni pretendre construir-la per la via de la deducció o innovació d'aquest marc ni per la via de la institució de l'analogia.

**Quarta.-** L'Acord adoptat per la JEC el 3 de gener de 2020, al marge de l'eficàcia que pugui tenir en quan a la condició de membre del Parlament de Catalunya del Sr. Joaquim Torra i Pla, que haurà de determinar el mateix Parlament, no pot comportar el seu cessament en el càrrec de President de la Generalitat de Catalunya.

Aquest és l'informe que emeto únicament subjecte a l'acompliment dels principis d'objectivitat, de llibertat de consciència i d'independència professional.

Barcelona, 13 de gener de 2020.

Francesc Esteve Balagué

Director del Gabinet Jurídic.