

ACUERDOS DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL DE 3 DE ENERO DE 2020

Expte. 100/83

Solicitudes de D. Joaquim Torra i Pla y de Junts per Catalunya, de abstención, o subsidiariamente recusación, del Presidente de la Junta Electoral Central y de los Vocales que, en su día, tomaron parte en los Acuerdos que han sido presupuesto de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y en particular, del Sr. Vidal Prado.

ACUERDO.-

1º.- La Junta Electoral Central es competente para resolver el incidente de recusación contra el Presidente y 2 vocales de la Junta Electoral Central planteados por la representación del Sr. Torra i Pla y de Junts per Catalunya. El motivo es que, como ya declaró la Junta en sus Acuerdos de 10 de junio y 22 de julio de 2019, esta institución constituye el órgano superior de la Administración electoral, por lo que no puede ser de aplicación el artículo 24.4 de la Ley 40/2015, al no resultar compatible con la especial naturaleza y estructura de la Junta Electoral Central, ya que ni tiene órgano superior ni admite la sustitución de los vocales que la componen.

2º.- Inadmitir a trámite las recusaciones “del Presidente y del resto de vocales que en su día tomaron parte en los Acuerdos que fueron el presupuesto de la condena llevada a cabo por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña”, por su manifiesta ausencia de fundamento, al amparo de lo dispuesto en el artículo 116 e) de la Ley 39/2015. Se trata de una solicitud genérica, que no invoca ninguno de los motivos de abstención previstos en el artículo 23.2 de la Ley 40/2015, y que no hace el menor esfuerzo argumental ni aporta elemento probatorio alguno en apoyo de esa solicitud, que permita pensar en que se haya podido incurrir en alguna de las causas de abstención establecidas en el artículo 23.2 de la Ley 40/2015 o que permita dudar de la apariencia de imparcialidad, subjetiva u objetiva, en el ejercicio ordinario de la función de vocal de la Junta Electoral Central.

3º.- Desestimar la recusación hecha al vocal Sr. Vidal Prado puesto que, de una parte, se hace referencia a un documento que ni se adjunta, a pesar de afirmar lo contrario, ni se dan datos de identificación, ni se argumenta en qué medida el contenido de ese escrito puede suponer interés personal en el asunto o amistad o enemistad íntima con alguna de las personas mencionadas, que son las causas de abstención a las que se refiere en su escrito; y de otra parte porque se incluye tres tuits dirigidos a otra persona, el Sr. Puigdemont Casamajó, sin que se aporte argumentación alguna que permita apreciar enemistad manifiesta con el Sr. Torra i Pla que permita dudar de la apariencia de imparcialidad, subjetiva u objetiva, de su actuación como vocal de la Junta Electoral Central.

No tomaron parte en la deliberación y votación de este asunto el Presidente de la Junta Electoral Central, Sr. Fonseca-Herrero Raimundo, y los vocales Sr. Vidal Prado y Sra. Olaizola Nogales.

El presente Acuerdo es firme en vía administrativa, y contra el mismo no cabe recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que ponga fin al procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

Expte. 251/628

Recursos interpuestos contra el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Barcelona de 24 de diciembre de 2019, por el que se desestiman las peticiones formuladas por el Partido Popular, Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía y VOX, de cese como diputado electo del Parlamento de Cataluña de Don Joaquim Torra i Pla, en virtud de causa de inelegibilidad sobrevenida.

ACUERDO.-

PRIMERO.- En los recursos que debemos resolver se impugna el Acuerdo adoptado por la Junta Electoral Provincial de Barcelona (JEPB) el día 24 de diciembre de 2019, por el que desestimaban las solicitudes formuladas por las formaciones políticas Partido Popular, Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía y Vox para que se procediera al cese de Don Joaquim Torra i Pla como diputado electo del Parlamento de Cataluña, por inelegibilidad sobrevenida, ello en aplicación del art. 6.2 b) de la LOREG y en razón de haber sido condenado por sentencia no firme dictada el día 19 de diciembre de 2019 (procedimiento abreviado 1/2019) por la Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, imponiéndole, además de una pena de multa, la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos, ya sean de ámbito local, autonómico, estatal o europeo, así como para el desempeño de funciones de gobierno en los ámbitos local, autonómico y del Estado, por tiempo de un año y seis meses, por considerarle autor de un delito de desobediencia tipificada en el art. 410.1 del CP, precepto incluido en el Título XIX del Código Penal, cuya rúbrica es la de “Delitos contra la Administración Pública”.

SEGUNDO.- El Letrado Mayor del Parlamento de Cataluña ha presentado un escrito de alegaciones en nombre y representación del Presidente de dicha Cámara por el que solicita que se tengan en cuenta dichas alegaciones y se acuerde inadmitir o, en su caso, desestimar los recursos presentados por el Partido Popular, Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía y Vox contra el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Barcelona del que se ha hecho referencia. Aun cuando esta Junta considera que dicha institución no está legitimada para interponer un recurso contra un acuerdo adoptado en un procedimiento en el que no ha sido parte, y que además se presenta de forma extemporánea, en la medida en que esta resolución puede tener incidencia en la composición de dicha Cámara, se admite a trámite el escrito de alegaciones, que serán tenidas en cuenta para adoptar este acuerdo.

TERCERO.- Desde el principio conviene dejar sentado que la causa de inelegibilidad que ahora nos ocupa, la prevista en el artículo 6.2.b) de la LOREG, al igual que ocurriría con la incluida en el artículo 6.2.a), son causas de inelegibilidad por previsión expresa de la LOREG, es decir, tienen eficacia “ex lege” y, por tanto, como consecuencia automática de la pena impuesta por sentencia judicial firme (caso de la pena privativa de libertad del artículo 6.2.a) o no firme (supuesto de las penas de inhabilitación absoluta y especial y de suspensión, por los delitos que se enumeran, del artículo 6.2.b) o, como dice la STC 144/1999, de 22 de julio, *“la Sentencia judicial -en aquel caso firme- es constitutiva de la incapacidad electoral”*, y que, por tanto, no exigen un nuevo acto constitutivo de declaración sino meramente declarativo o de constatación. En este mismo sentido la STC 166/1993 nos dice que *“La incapacidad para ser elegible se produce como consecuencia automática de la pena privativa de libertad (el arresto mayor), y sólo de ella, desconectada pues de su accesoria, la suspensión. Así la configura como causa de inelegibilidad el precepto tantas veces traído y llevado (art. 6 2 L.O.R.E.G), que es aplicable en toda clase de elecciones, generales o no.”*.

De ahí que el órgano competente, sea cual fuere, no pueda ya emitir juicio alguno sobre su existencia y debe limitarse a constatar su producción y a dar los pasos necesarios para llevarlo a efecto.

En relación con esta incompatibilidad debe tenerse también en cuenta lo que declaró el Tribunal Constitucional (1) en su Sentencia 144/1999, en el sentido de que no se trata de una causa ordinaria de incompatibilidad, que permite al cargo electo optar entre este y el puesto considerado incompatible sino “ante la ausencia, lisa y llana de capacidad jurídica para ser elegible, y en tal medida, destinatario de la voluntad del cuerpo electoral en el ejercicio de su función electiva” (STC 144/1999, de 22 de julio, FJ4); y, (2) la causa sobrevenida opera como supuesto de incompatibilidad, generadora, no de la invalidez de la elección, sino de impedimento para asumir el cargo electivo o de cese, si se hubiera accedido al escaño (STC 45/1983, de 25 de mayo, FJ 5).

CUARTO.- Dada la naturaleza de los vicios que se atribuyen al Acuerdo impugnado, analizaremos en primer lugar los recursos interpuestos por la coalición electoral Junts per Catalunya (JUNTSxCAT) y por el Sr. Torra i Pla, procediendo a su desestimación por las siguientes razones:

Primera.- Aunque en vía de recurso no se reproduce la alegación realizada ante la JEPB, ninguna indefensión cabe admitir por el plazo que la JEPB concedió a los ahora recurrentes para presentar a las alegaciones. Los escritos presentados son clara prueba de que han ejercitado sus derechos de manera efectiva, realizando alegaciones en su defensa, tanto de tipo formal como sustantivo.

También afirmaban los recurrentes ante la JEPB y reiteran ahora en esta alzada, que concurría una vulneración de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 16, 20, 21, 23.2, 24 y 25 de la Constitución Española, ello porque el Presidente de la Generalidad de Cataluña no ha incurrido, en ese momento, en causa de incompatibilidad, olvidando así

que la petición referida al Sr. Torra i Pla lo era exclusivamente por su condición de Diputado del Parlamento. En todo caso, debe decirse que (1) una cosa es que el Parlamento de Cataluña deba reflejar la expresión de las elecciones efectuadas por sufragio universal directo y otra muy distinta que esa situación debe permanecer al margen de todo supuesto de inelegibilidad sobrevenida o de incompatibilidad. Si ello fuese así, no tendrían ni tan siquiera sentido las causas de incompatibilidad y cese de Diputados que contienen los artículos 18 y 24 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y que se citan para negar la aplicabilidad de la prevista en el artículo 6.2.b) de la LOREG; (2) la causa de inelegibilidad no tiene naturaleza sancionadora.

Aunque la JEPB tampoco hizo referencia a la alegación de invasión de la jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, órgano que dictó la sentencia condenatoria, es evidente que la mera reseña que hizo de tratarse de una sentencia judicial no firme impide admitir tal vicio. En todo caso, no era la ejecución propiamente dicha de la sentencia lo que se solicitaba por los partidos políticos actuantes sino la aplicación de la causa legal de inelegibilidad derivada de la existencia de una sentencia no firme que imponía una pena de inhabilitación especial por delito contra la Administración Pública.

Segunda.- La competencia de la JEPB para analizar y resolver la petición es indudable y no puede ceder con la cita del artículo 160 de la LOREG, como bien razona y motiva el punto 3 del Acuerdo impugnado cuando dice: *“Sin embargo, dicho precepto no guarda relación alguna con las causas de incompatibilidad sobrevenidas reguladas en el art. 6.2. b) de la LOREG establecidas en virtud del dictado de una sentencia no firme a quien ostente un cargo público de cualquier naturaleza. Basta leer el art. 18 del Reglament del Parlament de Catalunya para concluir que se refiere a otras causas de incompatibilidad distintas a la aquí examinada. Entendemos que somos competentes para la resolución de la petición, al solicitarse su cese en tanto que Diputado del Parlament de Catalunya por la lista de Junts per Catalunya en la provincia de Barcelona.”*

Aunque esa es la única motivación dada en el Acuerdo impugnado ante la alegación de falta de competencia de la JEPB, no es menos cierto que es suficientemente expresiva de la razón de decidir: que las incompatibilidades funcionales son de ámbito parlamentario y de competencia parlamentaria, pero la incompatibilidad por inelegibilidad es propia del ámbito electoral y de competencia de la administración electoral. Y en relación con ello es conveniente y relevante resaltar aquí, porque la causa de lo que se pide es relevante y determinante, que las alegaciones de los escritos de los recurrentes aludían exclusivamente a la falta de concurrencia de un supuesto de incompatibilidad parlamentaria del régimen de incompatibilidades de los Diputados del Parlamento de Cataluña, afirmando que la aplicación de ese concreto régimen de incompatibilidades era competencia exclusiva del Parlamento (alegaciones primera y tercera), sin ni siquiera plantear que ese Parlamento debería ser el competente para aplicar los efectos del artículo 6.2.b) de la LOREG.

Esta diferenciación entre la incompatibilidad por inelegibilidad y la incompatibilidad parlamentaria se desprende de las sentencias del Tribunal Constitucional (STC) que se

citaban en apoyo de esa alegación (STC 7/1992, de 16 de enero; y 155/2014, de 25 de septiembre), que luego analizaremos.

Además, la JEPB hace aquí correcta interpretación y aplicación de la normativa electoral. En el Acuerdo de la Junta Electoral Central (JEC) 6/2016, de 3 de febrero, se dijo: *“No corresponde a esta Junta proceder al enjuiciamiento de situaciones concretas producidas dentro del ámbito de competencias de las Corporaciones Locales, como sucede respecto del examen de incompatibilidades en que puedan incurrir los miembros de éstas, que es competencia del Pleno de la correspondiente Corporación, máxime cuando carece de información suficiente para resolver dichas cuestiones. La función de la Junta debe limitarse a la interpretación de las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General o en la normativa de desarrollo de ésta.”*. La mera lectura de este Acuerdo pone de relieve que se resolvía una incompetencia funcional sobre la compatibilidad de los cargos de Senador y Diputado de Diputación Provincial.

Tercera.- La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 155/2014, de 25 de septiembre, resolvía un recurso de inconstitucionalidad referido a la modificación del régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias aplicable a los Diputados del Parlamento de Andalucía. Esta STC, que es empleada por los recurrentes en defensa de su tesis de falta de competencia de la JEPB, resulta contraria a sus intereses puesto que antes de expresar los particulares que se transcriben en los recursos que ahora analizamos y que viene referidas a lo que la propia sentencia del Tribunal Constitucional denomina “incompatibilidades en sentido estricto”, establece claramente la distinción que describe el Acuerdo impugnado cuando diferencia entre causa de incompatibilidad por inelegibilidad (impedimento para asumir el cargo electivo o de cese, si se hubiera accedido al escaño) y causas de incompatibilidad parlamentaria (desempeño simultáneo con el mandato parlamentario de los cargos, actividades o situaciones, ya sean públicas o privadas, declaradas incompatibles por la norma), situando las primeras en el ámbito del Derecho electoral y las segundas en el Derecho parlamentario pues afectan a la organización interna del órgano parlamentario y, además, declarando que mientras la concreción de los distintos supuestos corresponde al legislador electoral, la articulación del procedimiento y órganos parlamentarios encargados de verificar que los representantes políticos no se encuentren incurso en este tipo de tachas (debe entenderse, incompatibilidades funcionales) y, en caso contrario, declararlos incompatibles, se contiene habitualmente en el correspondiente reglamento parlamentario. Citaba para ello y a continuación, en el caso andaluz, artículos 16 y 17 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (en su redacción original, que luego pasó a los artículos 18 y 19), referidos a las incompatibilidades funcionales, aprobado por Resolución del Parlamento de Andalucía de 29 de septiembre de 2005 («BOPA» núm. 198, del 10 de octubre de 2005).

En consonancia con ello, la propia STC 155/2014 efectúa la afirmación que transcriben los recursos que resolvemos pero, como vemos, en un contexto y con un alcance muy diferentes. La sentencia dice que *“Ha de advertirse, frente a lo alegado por el recurrente, que en la disposición controvertida no está en juego el derecho de sufragio pasivo de los cargos incluidos en la misma. El derecho de sufragio pasivo guarda íntima conexión con la*

inelegibilidad; es más ésta sí que guarda relación con el derecho electoral y, por ende, con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, pero la incompatibilidad, sustancialmente, no guarda relación con el Derecho electoral, sino más bien con el Derecho parlamentario, por cuanto afecta a la propia organización interna del órgano parlamentario.”.

Por último, la Sentencia del Tribunal Constitucional 7/1992, de 16 de enero, que también se cita por los recurrentes y que tiene cita expresa en la 155/2014, no permite una solución diferente pues también está referida a las “incompatibilidades en sentido estricto”.

Cuarta.- Incidiendo en lo anterior, la diferencia entre incompatibilidad por inelegibilidad e incompatibilidad funcional, es preciso indicar que aunque el legislador señale que *“las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad”*, y como tal deben tratarse las previstas en el apartado 1 del art. 6 de la LOREG, esto es las funcionales, debiendo ser las Cámaras respectivas las que las examinen, no sucede así con las del apartado 2. Estas no pierden su naturaleza de causas de incapacidad electoral pasiva que de manera automática se imponen frente a la voluntad del parlamentario y que le privan del escaño. Por eso en estos casos la Administración electoral tiene competencia, porque se refiere al derecho de sufragio pasivo del cargo electo.

La representación del Parlamento de Cataluña así lo reconoce en su escrito de alegaciones cuando señala que la conexión entre el art. 6.2 y el art. 6.4 de la LOREG, *“fue, según la mejor doctrina, producto de la precipitación del legislador, pues al fin nos ha deparado una causa de incompatibilidad sobrevenida, de naturaleza no sólo singular, sino también extraña al ordenamiento parlamentario, en tanto que, como ya se ha dicho, el objetivo de las incompatibilidades es el de impedir el ejercicio simultáneo de dos cargos con posterioridad a las elecciones, esto es, se trata de una situación deseada o al menos provocada por uno mismo que obliga a optar por un cargo u otro en la mayoría de los casos y, a veces, a asumir obligatoriamente la nueva situación”*. Añadiendo *“la aplicación sistemática de los artículos 6.2 b) y 6.4 de la LOREG evidencian la falta del elemento relacional característico de las incompatibilidades pues desaparece el derecho de opción por parte del diputado”*. Concluyendo que *“no constituye un verdadero supuesto de incompatibilidad en tanto que no faculta la elección entre ejercer el cargo de diputado en otra actividad al margen de la parlamentaria”*, sino *“una causa de inelegibilidad sobrevenida”* o *“una forma singular de privación de la capacidad electoral, producto de la mala técnica legislativa”* (apartados IV y V del escrito del Letrado Mayor del Parlamento de Cataluña).

Quinta.- El hecho de que este supuesto de inelegibilidad no aparezca recogido en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, como aduce en su escrito el Letrado Mayor de dicha Institución y como también se viene a indicar en los escritos de los recurrentes, no es un impedimento para que resulte aplicable el artículo 6.2.b) de la LOREG, en la medida en que, conforme a su disposición adicional primera, este precepto resulta aplicable a las elecciones a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas; y que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen electoral general (art. 81.1 CE), así como para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE).

Este planteamiento, que es el que subyace en las alegaciones de los recursos que analizamos, no puede ser admitido pues nos llevaría al absurdo ya que la causa de inelegibilidad prevista en el artículo 6.2.b) de la LOREG nunca resultaría de aplicación a un Diputado del Parlamento de Cataluña.

Lo que se pretende es que los Diputados del Parlamento de Cataluña no puedan ser cesados en sus cargos pese a concurrir claramente el supuesto de inelegibilidad del artículo 6.2.b) de la LOREG y, bajo esa idea se alega la falta de competencia de la JEPB para acordar la pérdida de la condición de Diputada del Sr. Torra i Pla, que es la cuestión concreta, como decimos, de los escritos presentados en la instancia administrativa y en esta alzada por el Sr. Torra i Pla y de Junts per Catalunya.

Sexta.- La condición de elegible o inelegible es la esencia o núcleo central del derecho de sufragio pasivo consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución Española. Tal condición es la base de todo proceso electoral y su aplicación forma parte del Derecho Electoral, siendo los órganos de la administración electoral los que están llamados, los competentes, para su aplicación con carácter de generalidad, por razón de especialidad, y sin perjuicio de las previsiones normativas sobre los recursos pertinentes, ya sean electorales o contencioso-electorales. El artículo 19 de la LOREG realiza una enumeración no cerrada de las competencias y no impide una interpretación no expansiva de sus previsiones.

El artículo 6.4 de la LOREG sobre electos de partidos políticos ilegalizados es un claro reflejo de esa competencia y su concreción expresa no puede servir de base para negarla en los demás casos sobre candidatos ya proclamados, ello porque si se dice en que estos casos será competente la JEC debe entenderse que lo es a los únicos efectos de indicar (1) el concreto órgano de los que integran la administración electoral que deberá efectuar la anulación de los cargos representativos proclamados y con independencia que Junta Electoral hubiera efectuado la proclamación en el proceso electoral afectado; y, (2) además, para residenciar en la Sala del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial los recursos frente a las decisiones de la JEC, ello en clara conexión con la previsión del artículo 108.4.bis de la LOREG.

Séptima.- En todo caso, hemos de precisar que el alcance las consultas resueltas era interpretativo, sin que pueda entenderse que esta JEC haya resuelto expresa y directamente sobre cuál fuera el órgano competente para la aplicación del citado precepto legal orgánico, ni que lo realizado impida un pronunciamiento aclaratorio.

QUINTO.- Entrando ya en el examen de los recursos interpuestos por las formaciones políticas Partido Popular, Vox y Ciudadanos, que son los que afectan al pronunciamiento del Acuerdo denegatorio del cese de Don Joaquim Torra i Pla como diputado electo del Parlamento de Cataluña, por inelegibilidad sobrevenida, en aplicación del art. 6.2 b) de la LOREG, nuestra decisión debe ser la de estimarlos, ello por las siguientes consideraciones:

Primera.- El artículo 6.2.b) de la LOREG dispone que *“Son inelegibles: Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal.”*.

Segunda.- El apartado 2.b) del citado artículo 6 de la LOREG fue modificado por la Ley Orgánica 3/2011, que le dio su actual redacción, incluyendo en la relación de delitos incluidos en este supuesto de inelegibilidad los cometidos *“contra la Administración Pública”*. Precisamente esta modificación legal dio lugar a diferentes consultas ante la Junta Electoral Central, configurando una doctrina que se sintetiza a continuación.

En sus Acuerdos de 3 de marzo de 2011, 13 y 27 de septiembre de 2012, 12 de septiembre de 2013, 20 de marzo de 2014, 3 de febrero de 2016 y 4 de julio de 2018, la Junta Electoral Central declaró que el nuevo supuesto de incompatibilidad introducido por la Ley Orgánica 3/2011 en el artículo 6.2.b) en relación con el artículo 6.4 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, relativo a los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos contra la Administración Pública, debe aplicarse a los delitos tipificados en el Título XIX del Código Penal, esto es, en los artículos 404 a 445. El criterio de la Junta Electoral Central es que la causa de inelegibilidad establecida en el artículo 6.2 b) de la LOREG debe entenderse en el sentido de que afecta a los condenados por los delitos de rebelión, terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado, cuando la sentencia, aunque no sea firme, haya impuesto la pena de inhabilitación especial o de suspensión para empleo o cargo público, cualesquiera que sean los empleos o cargos públicos a los que se refiera dicha pena.

Como fundamento de este criterio la Junta Electoral Central ha considerado que lo constituyen, en primer lugar, la literalidad del precepto, que establece como núcleo de la causa de inelegibilidad la condena por este tipo de delitos sin distinguir los cargos o empleos públicos concretos sobre los que pueda recaer la pena de inhabilitación especial o suspensión. Además, porque esa parece ser la finalidad perseguida por el legislador, al considerar que determinados delitos, por su naturaleza y gravedad, afectan particularmente al ejercicio de los cargos electos, hasta el punto de que no sea necesaria la firmeza de la resolución judicial de condena para que produzca la consecuencia de su inelegibilidad. Finalmente, porque la referencia que hace el inciso final del artículo 6.2.b) de la LOREG "a los términos previstos de la legislación penal" debe entenderse como una remisión general a la legislación penal en cuanto a la previsión de estos tipos penales, pero sin que ello suponga reducir la extensión de la inelegibilidad a los empleos o cargos públicos específicos sobre los que pueda recaer la pena de inhabilitación especial o de suspensión de empleo o cargo público (Ac de 3 de febrero de 2016).

Asimismo, la Junta ha recordado que el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la interpretación que debe darse al precepto de referencia en su Sentencia 615/2017, de 14 de septiembre (Sala de lo Penal, Sección Primera), indicando lo siguiente: *" Señala el recurrente que la finalidad del precepto es la de ampliar los efectos de*

la inelegibilidad a los condenados por sentencia que aún no es firme, pero esa aparente voluntad no resulta del propio precepto que lo que expresa, con claridad, es el alcance y determinación de una pena privativa de derechos, la de inhabilitación para cargo público, consistente en la inelegibilidad cuando la condena sea por los delitos que expresa, entre ellos el de terrorismo". Es, por tanto, la literalidad del precepto la que vincula la consecuencia de inelegibilidad con la pena de inhabilitación. y -cabe deducir, en lo que aquí interesa- con la pena de suspensión de cargo público; así, la consecuencia inmediata es que la inelegibilidad comporta una causa de incompatibilidad sobrevenida en aplicación del artículo 6.4 de la LOREG. De conformidad con cuanto antecede, en opinión de esta Junta, el artículo 6.2.b) en conexión con el artículo 6.4 de la LOREG, tras su reforma por la Ley Orgánica 3/2011, ha ligado una causa de inelegibilidad (y consiguientemente de incompatibilidad) a la condena de suspensión de cargo público, cuando haya sido impuesta por la comisión de alguno de los delitos mencionados (Ac de 4 de julio de 2018).

Tercera.- Esta Junta Electoral Central considera que el artículo 6.2.b) de la LOREG no sujeta o limita su aplicación -ámbito subjetivo de aplicación- a determinados sujetos activos de los delitos que enumera, sino que contiene un enunciado general que permite su aplicación directa, no extensiva ni analógica, a todas aquellas personas que aspiren a obtener un mandato representativo electoral, como puede ser el de Diputado de una Asamblea o Parlamento de una Comunidad Autónoma, o que, habiéndolo obtenido, incurran en causa de inelegibilidad sobrevenida según la doctrina del Tribunal Constitucional.

Cuarta.- La Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 438/2019, de 1 de abril, dictada en el recurso de casación nº 5590/2017, resolvió la siguiente cuestión de interés casacional: *"Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es si, la causa de inelegibilidad e incompatibilidad establecida en el artículo 6.2 b) en relación con el artículo 6.4 de la LOREG debe ser entendida en el sentido de que afecta a los condenados por los delitos de rebelión, terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado, cuando la sentencia, aunque no sea firme, haya impuesto la pena de inhabilitación especial o de suspensión para empleo o cargo público, cualesquiera los empleos o cargos públicos a los que se refiera dicha pena, o si, por el contrario, solo afecta a los empleos o cargos públicos especificados en la sentencia penal en virtud de la remisión que efectúa el artículo 6.2 b) LOREG cuando se refiere a "en los términos previstos en la legislación penal."*

La decisión del Tribunal Supremo se condensa en sus fundamentos de derecho décimo y undécimo, que son del siguiente tenor literal:

"DÉCIMO.- El juicio de la Sala. Inexistencia violación art. 23.1 CE.

Ya hemos dejado consignado en el fundamento anterior lo vertido por el Tribunal Constitucional en su STC 151/1999, de 14 de septiembre acerca de la ejemplaridad social exigible a quien ejerce función pública, máxime si es representante de los ciudadanos.

Lo dicho por el Tribunal Constitucional no es cuestión novedosa en nuestro marco jurídico europeo y su herencia cultural. Si bien los regímenes de los Estados Miembros de

la Unión Europea sobre inelegibilidad reflejan tradiciones jurídicas distintas suelen coincidir en que una condena penal inhabilita para ocupar un cargo público. Incluso, en algún Estado haber incurrido en quiebra o ser indigno de ocupar un cargo público por otro motivo también es causa de inelegibilidad. En Dinamarca, una persona no puede ser elegible si ha sido condenada por realizar actos que según la opinión general la hagan indigna de pertenecer al Parlamento Europeo o al Folketing, Parlamento danés (www Comisión Europea).

Debemos, pues, interpretar el art. 6.2 de la LOREG en su reforma 2011 -condenados por delitos contra la Administración Pública o contra las instituciones del Estado que, eso es significativo, amplió la reforma de 2003 -condenados por delitos contra las Instituciones del Estado- no establecida en la redacción originaria de la LOREG.

Constatamos en esa reforma un sentido omnicomprensivo no limitativo en lo que concierne al art. 23.2 CE en aras a una mayor protección de las instituciones públicas haciendo emerger una orientación más cercenadora respecto a condenados a la pena de inhabilitación especial de empleo o cargo público.

La sociedad contemporánea reclama que empleos y cargos públicos de base representativa no puedan ser ocupados por sujetos que hubieren sido objeto de inhabilitación especial tras una condena penal independientemente del ámbito de la Administración Pública en que hubiera tenido lugar la comisión del delito.

UNDÉCIMO.- La doctrina de la Sala.

Aquí, a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, se establece en los precedentes fundamentos la interpretación de aquellas normas sobre las que el auto de admisión consideró necesario el enjuiciamiento del presente recurso de casación por esta Sala Tercera del Tribunal Supremo y, conforme a ello, declara:

i) Que no lesiona el art. 23. CE la declaración de incompatibilidad de ... para el cargo de Consejero del Cabildo de Fuerteventura.

ii) Que la causa de inelegibilidad e incompatibilidad establecida en el art. 6.2 b) en relación con el art. 6.4 de la LOREG debe ser entendida en el sentido de que afecta a los condenados por los delitos de rebelión, terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado, cuando la sentencia, aunque no sea firme, haya impuesto la pena de inhabilitación especial o de suspensión para empleo o cargo público, cualesquiera que sean los empleos o cargos públicos a los que se refiera dicha pena.”.

Quinta.- Es totalmente improcedente que una Junta Electoral, como hace la Provincial de Barcelona en el punto 7 del Acuerdo impugnado, pueda llegar a cuestionar el alcance típico del artículo 410.1 del Código Penal -concepto de administración pública- y pronunciarse sobre si en él encaja o no la administración electoral, cuando ya el órgano jurisdiccional penal competente se ha pronunciado sobre ello en la sentencia que ha impuesto la pena de inhabilitación que determina la aplicación del artículo 6.2.b) de la LOREG.

Sexta.- Tampoco consideramos correcta la argumentación desplegada para hacer una aplicación armonizada de la LOREG y del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Lo que la JEPB debía decidir, pues hasta allí se extendía su competencia, era simplemente si la condena impuesta al Sr. Torra i Pla integraba o no un supuesto de inelegibilidad sobrevenida y si ello determinaba la pérdida de su condición de Diputado electo del Parlamento de Cataluña. No le correspondía examinar, y menos para modular e incluso condicionar su decisión, si con ello se produciría o no la pérdida de la condición de Presidente de la Generalitat de Cataluña a tenor del artículo 67.2 del Estatuto. Ese será un efecto que deberá ser analizado por los órganos competentes del Parlamento de Cataluña cuando se le comunicase la pérdida de la condición de Diputado electo.

Séptima.- La resolución impugnada invoca el principio de interpretación más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales. Dicho principio, de indudable relevancia, sin embargo no puede conducir a realizar una interpretación "*contra legem*". Cuando la literalidad del precepto legal es patente y explícita no resulta posible su invocación para inaplicar dicho precepto. Las Juntas Electorales son Administraciones Públicas que actúan "*con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho*". (art.103.1 de la Constitución). Aun cuando puedan considerar discutible la constitucionalidad de un precepto legal, no pueden sustituir al legislador, puesto que en nuestro ordenamiento constitucional únicamente el Tribunal Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de una norma con rango legal. Ni siquiera los órganos judiciales pueden hacerlo, si bien estos pueden plantear la cuestión de inconstitucionalidad prevista en el art. 163 de la norma fundamental.

Octava.- Se aduce también en la resolución impugnada que no hay precedente alguno de que la Junta Electoral Central en un caso análogo haya aplicado el artículo 6.2 b) de la LOREG. Si bien esta aseveración es cierta respecto de parlamentarios autonómicos o estatales, la Junta Electoral Central ha resuelto diferentes consultas en esta materia. El hecho de que en estos supuestos se tratase de asuntos que afectaban a miembros de las corporaciones locales no resta valor a esta doctrina. Debe tenerse en cuenta que siempre que una ley se aplica por primera vez a un supuesto concreto no hay precedente de esa aplicación y no por eso debe dejar de hacerse. Las leyes no pierden su vigencia por no haber dado lugar a su aplicación, no es posible una suerte de "*desuetudo contra legem*", pues las leyes solo se derogan por otras posteriores, como establece el art. 2.2 del Código Civil.

Novena.- Por otra parte, tampoco cabe acoger la referencia que la resolución impugnada hace a la finalidad de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2011. Es cierto que dicha reforma tenía como finalidad evitar que formaciones políticas ilegales o que justificaban o apoyaban la violencia terrorista pudieran utilizar vías fraudulentas para concurrir a los procesos electorales y obtener representación institucional. Sin embargo, la inclusión en el apartado b) del art. 6.2 de la LOREG de las condenas por terrorismo o por delitos contra las Instituciones del Estado se produjo con anterioridad, mediante la Ley Orgánica 1/2003. Lo que introdujo la Ley Orgánica 3/2011 fue los "*delitos contra las Administraciones Públicas*", de manera general y no necesariamente conectada con los asuntos de terrorismo. Aun cuando no se hiciese mención a ello en la exposición de motivos, en este punto la Ley Orgánica 3/2011 extendió esa inelegibilidad por sentencias no firmes a

los delitos contra las Administraciones Públicas ante el fenómeno de corrupción política existente en ese momento. No debe olvidarse, como justificación de esta reforma lo que señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 151/1999, en el sentido de que *“pocas dudas pueden albergarse respecto de la necesidad de que los gestores públicos gocen de la confianza y del respeto de la gente. Para ello, si es exigible una cierta ejemplaridad social a quien ejerce cualquier función pública, con más intensidad debe hacerse respecto de aquellos cargos cuya función consiste precisamente, por ser representantes de los ciudadanos, en actuar de manera directa en los asuntos públicos”* (FJ3).

Décima.- Finalmente, tampoco puede acogerse la consideración final que la Junta Electoral Provincial de Barcelona hace sobre la condena al Sr. Torra i Pla como *“delito menos grave”* a tenor de lo dispuesto en el art. 33.3 del Código Penal. Esa diferenciación carece de todo apoyo legal para inaplicar el art. 6.2 b) de la LOREG. *“Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemos”*, puesto que el referido precepto se refiere a delitos contra las Administraciones Públicas, sin distinguir entre graves y menos graves. No cabe minusvalorar la relevancia de cualquier delito contra la Administración Pública en quienes son sus representantes o gestores públicos y la ejemplaridad social que les es exigible. Es esa circunstancia la que ha llevado al legislador orgánico a incluir el supuesto de inelegibilidad establecido en el art. 6.2 b) de la LOREG, y corresponde a la Administración Electoral dar cumplimiento a ello.

SEXTO.- A fin de concretar el alcance y los efectos de este supuesto de inelegibilidad, debe tenerse en cuenta que el artículo 6.2 b) de la LOREG se remite en su último inciso a los términos previstos en la legislación penal. En ese sentido el artículo 42 del Código Penal dispone que *“la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público produce la privación definitiva del empleo o cargo sobre el que recayere, aunque sea electivo, y de los honores que le sean anejos”*; y añade que *“produce, además, la incapacidad para obtener el mismo u otros análogos durante el tiempo de condena”*. De ello se infiere que la pena de inhabilitación especial impuesta al Sr. Torra i Pla supone la privación definitiva de su cargo de Diputado al Parlamento de Cataluña, y en tal sentido, debe ser declarado por la Administración electoral.

Por los motivos expuestos se acuerda lo siguiente:

PRIMERO.- Desestimar los recursos planteados por Junts per Catalunya y por el Sr. Torra i Pla.

SEGUNDO.- Estimar el recurso interpuesto por el Partido Popular, y parcialmente los interpuestos por Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía y Vox, con el siguiente alcance y efectos:

1º.- La anulación del Acuerdo adoptado por la Junta Electoral Provincial de Barcelona el día 24 de diciembre de 2019, que desestimaba las solicitudes formuladas por las

formaciones políticas Partido Popular, Ciudadanos y Vox para que se procediera al cese de Don Joaquim Torra i Pla como diputado electo del Parlamento de Cataluña, por inelegibilidad sobrevenida, ello en aplicación del art. 6.2 b) de la LOREG.

2º.- Declarar que concurre en Don Joaquim Torra i Pla la causa de inelegibilidad sobrevenida del art. 6.2 b) de la LOREG en razón de haber sido condenado por sentencia no firme dictada el día 19 de diciembre de 2019 (procedimiento abreviado 1/2019) por la Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, imponiéndole, además de una pena de multa, la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos, ya sean de ámbito local, autonómico, estatal o europeo, así como para el desempeño de funciones de gobierno en los ámbitos local, autonómico y del Estado, por tiempo de un año y seis meses, por considerarle autor de un delito de desobediencia tipificada en el art. 410.1 del CP, precepto incluido en el Título XIX del Código Penal, cuya rúbrica es la de “Delitos contra la Administración Pública”.

3º.- Dejar sin efecto la credencial de Diputado electo al Parlamento de Cataluña por la circunscripción electoral de Barcelona de don Joaquim Torra i Pla efectuada por la Junta Electoral Provincial de Barcelona tras las elecciones celebradas el 21 de diciembre de 2017, todo ello con efectos de la fecha de este Acuerdo.

4º.- Ordenar a la Junta Electoral Provincial de Barcelona que a la recepción de este Acuerdo y de modo inmediato declare la vacante como Diputado del Parlamento de Cataluña, por la circunscripción electoral de Barcelona, de don Joaquim Torra i Pla, expidiendo la credencial al siguiente candidato de la lista de Junts per Catalunya, con que concurrió a las citadas elecciones de 21 de diciembre de 2017, a los efectos procedentes.

Este Acuerdo se notificará a la Junta Electoral Provincial de Barcelona, a los personados en este procedimiento y al Presidente del Parlamento de Cataluña.

El presente Acuerdo es firme en vía administrativa. Contra el mismo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el plazo de dos meses desde su notificación, conforme a lo dispuesto en el artículo 12.3.a) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Voto Particular discrepante al acuerdo de la Junta Electoral Central sobre el punto 1 del Orden del día (sesión de 3 de enero de 2020), suscrito por D. Antonio V. Sempere Navarro, D^a María Luz García Paredes, D. José Luis Seoane Spiegelberg, D^a Inés Olaizola Nogales, D^a Consuelo Ramón Chornet y D. Juan Montabes Pereira.

Con el máximo respeto a la mayoría de esta Junta Electoral Central (JEC) y al Acuerdo adoptado respecto del asunto referido a la situación del Diputado al Parlamento de Cataluña D. Joaquim Torra i Pla, quienes firmamos al término del presente escrito deseamos dejar expresa constancia de que no hemos compartido el criterio mayoritario. Consideramos que la decisión debía haber desembocado en: 1º) Estimar el recurso presentado por el Sr. Torra, en los términos que se explicará. 2º) Anular el acuerdo de la Junta Electoral Provincial (JEP) de Barcelona de 24 de diciembre de 2019. 3º) Declarar que la competencia para aplicar las consecuencias derivadas de la sentencia nº 149/2019, de 19 diciembre, dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña corresponde al Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. 4º) Dejar imprejuizado el debate sobre las numerosas cuestiones suscitadas por quienes han intervenido en el presente procedimiento respecto del tema de fondo. 5º) Desestimar los recursos formulados por Ciudadans-Partido de la Ciudadanía, Partido Popular y Vox frente al referido Acuerdo de la JEP.

PRIMERO.- Antecedentes de hecho relevantes.

1. La Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia 149/2019, de 19 de diciembre, con el siguiente Fallo:

“Que debemos condenar y CONDENAMOS al acusado, Molt Honorable President de la Generalitat de Catalunya, D. JOAQUIM TORRA I PLA como autor penalmente responsable de un delito de desobediencia cometido por autoridad o funcionario público, ya definido, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal, a las penas de MULTA DE DIEZ (10) MESES con una cuota diaria de CIEN (100) EUROS y una responsabilidad personal subsidiaria de un día de privación de libertad por cada dos cuotas no abonadas, e INHABILITACIÓN ESPECIAL para el ejercicio de cargos públicos electivos, ya sean de ámbito local, autonómico, estatal o europeo, así como para el desempeño de funciones de gobierno en los ámbitos local, autonómico y del Estado, por tiempo de UN (1) AÑO Y SEIS (6) MESES”.

2. Dicha sentencia consideró que el acusado había cometido el precitado delito como consecuencia de haber desobedecido un mandato de esta Junta Electoral Central, en el ejercicio legítimo de sus funciones, en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, convocadas por Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo. La mentada resolución judicial no es firme en Derecho.

3. El recurrente D. Joaquim Torra y Pla es Diputado del Parlamento de Cataluña, por la circunscripción de Barcelona, proclamado electo en las elecciones autonómicas celebradas el 21 de diciembre de 2017. Fue elegido por

el pleno de dicho Parlamento, en sesión celebrada el 14 de mayo de 2018, como Presidente de la Generalitat.

4. El presente procedimiento se inició como consecuencia de la presentación por el PARTIDO POPULAR de escrito de 20 de diciembre de 2019, ante la Junta Electoral Provincial de Barcelona, por el que solicitaba se procediera: *“al cese como diputado electo del Parlament de Catalunya, por inelegibilidad sobrevenida, a Don Joaquim Torra i Pla, en aplicación del art. 6.2 b) de la LOREG, al haber sido condenado por sentencia no firme dictada por la Sala Civil y Penal del TSJC a la pena de un año y seis meses de inhabilitación en virtud del delito de desobediencia tipificada en el art. 410.1 CP, precepto incluido en el Título XIX del Código Penal, cuya rúbrica es la de “Delitos contra la Administración Pública. Todo ello, en virtud de lo dispuesto en el art. 6.4 LOREG conforme al cual las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad”*.

5. En fecha posterior, concretamente el 23 de diciembre, se presentaron, ante la Junta Provincial de Barcelona, sendos escritos de los representantes de CIUTADANS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA y del partido político VOX en similar sentido, solicitando el cese como diputado del Sr. Torra.

6. Por la Junta Electoral de Barcelona se dictó resolución de 24 de diciembre de 2019, en la que, contestando al argumento de su falta de competencia para el conocimiento de la petición formulada, se razonó al respecto:

“El afectado MHP Joaquim Torra i Pla y el representante de Junts per Catalunya consideran que esta Junta Provincial no es competente para resolver la petición efectuada por el Partido Popular, por razón de que son las Cámaras representativas –en este caso el Parlament de Catalunya- las competentes para resolver las cuestiones de incompatibilidad, de conformidad con el art. 160 LOREG. Sin embargo, dicho precepto no guarda relación alguna con las causas de incompatibilidad sobrevenidas reguladas en el art. 6.2. b) de la LOREG establecidas en virtud del dictado de una sentencia no firme a quien ostente un cargo público de cualquier naturaleza. Basta leer el art. 18 del Reglament del Parlament de Catalunya para concluir que se refiere a otras causas de incompatibilidad distintas a la aquí examinada. Entendemos que somos competentes para la resolución de la petición, al solicitarse su cese en tanto que Diputado del Parlament de Catalunya por la lista de Junts per Catalunya en la provincia de Barcelona”.

Una vez resuelta tal cuestión, de imprescindible pronunciamiento previo y entrando en el fondo de la petición formulada, la precitada Junta Provincial de Barcelona acordó desestimar las peticiones realizadas por las representaciones de las formaciones políticas PARTIDO POPULAR, CIUTADANS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA Y VOX.

7. Contra dicha resolución se interpusieron recursos, ante esta JEC, por dichos partidos políticos, por el Sr. Torra y por la coalición electoral Junts per Catalunya.

8. En el presente expediente se personó como parte interesada el Parlamento de Cataluña, por considerar que es el “competente para resolver las cuestiones de incompatibilidad de los diputados del Parlamento, tanto las previstas en el art. 18 del Reglament del Parlament de Catalunya, como en las leyes generales, y por tratarse de una

cuestión que no afecta al régimen electoral sino al Estatuto de los diputados del Parlament de Catalunya”.

SEGUNDO.- Fundamentos jurídicos.

1.- La competencia de la Administración Electoral, como presupuesto resolutorio de la solicitud formulada por los partidos recurrentes.

Por haber sido cuestionado expresamente ante esta Junta Electoral Central y por constituir presupuesto imprescindible para el conocimiento de la cuestión de fondo suscitada, procede analizar, en primer término, la competencia impugnada de la Junta Electoral Provincial de Barcelona.

En definitiva, hemos de pronunciarnos sobre si la cuestión debatida se trata de un asunto que la LOREG reserva a la denominada Administración Electoral, de la que forman parte, tanto la Junta Electoral Provincial de Barcelona, como esta Junta Electoral Central (art. 8 de la LOREG).

El Parlamento de Cataluña y el Sr. Torra consideran que la petición formulada compete al ámbito del derecho parlamentario, al afectar directamente al estatuto de un diputado autonómico, en el que coincide además la condición de Presidente de la Generalitat.

El Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad Autónoma, que ha dictado la sentencia condenatoria del Sr. Torra, no ha remitido testimonio de la misma, interesando alguna actuación de esta Junta Electoral Central.

La competencia concebida como conjunto de funciones o materias, que son asignadas a la denominada Administración Electoral, con la concreta atribución de potestades públicas para la satisfacción de las mismas, deviene en un presupuesto esencial de nuestra actuación, sobre el que debemos pronunciarnos, incluso de oficio.

Es incuestionable que nos compete resolver el recurso interpuesto contra la decisión dictada por la JEP de Barcelona, conforme al art. 21 de la LOREG. Ahora bien, cuestión distinta es si dicha Junta Electoral podía conocer de la petición que le fue formulada; es decir, si era competente para acordar el cese de un diputado del Parlamento de Cataluña, que venía desempeñando las funciones propias de dicho cargo, por causa de inelegibilidad sobrevenida, al amparo de lo normado en los arts. 6.2 b) y 6.4 de la LOREG.

2.- Preceptos de la LOREG sobre los que se basa la pretensión de los partidos recurrentes.

Conforme al artículo 6.2.b) LOREG son inelegibles: “los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal”.

Por su parte, el art. 6.4 de la LOREG dispone que: “Las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad. Las causas de incompatibilidad se regirán por lo dispuesto para cada tipo de proceso electoral”.

3.- Doctrina pertinente de esta JEC.

Sobre el modo en que esas previsiones normativas inciden en el mandato representativo ya vigente que ostenta el recurrente Sr. Torra no existe pronunciamiento de esta JEC que pueda invocarse como auténtico precedente. Sin embargo, en varios acuerdos adoptados sobre materias conexas aparece la misma idea que anima nuestra decisión: la de la incompetencia de la Administración Electoral para adoptar decisiones aplicativas ajenas al proceso electoral. Veamos algunos ejemplos:

- Acuerdo JEC 99/2012 de 13 septiembre: “En consecuencia, corresponde a la Corporación Local que tuviera conocimiento de la imposición de una condena de esta índole recabar del órgano jurisdiccional competente la notificación del fallo para proceder a su ejecución”.
- Acuerdo JEC 100/2012 de 13 de septiembre: “no corresponde a esta JEC proceder al enjuiciamiento de situaciones concretas producidas dentro del ámbito de las Corporaciones Locales, como sucede con respecto al examen de incompatibilidad en que puedan incurrir los miembros de las Corporaciones Locales”.
- Acuerdo JEC 4 julio 2018: “De conformidad con cuanto antecede, el artículo 6.2.b LOREG ha ligado una causa de inelegibilidad (y consiguientemente de incompatibilidad) a la condena de suspensión de cargo público, cuando haya sido impuesta por alguno de los delitos mencionados. Por lo tanto al producirse una situación de incompatibilidad sobrevenida. Una vez que esta sea constatada por el Pleno y declarada la correspondiente vacante, procederá tramitar la oportuna credencial del candidato a quien corresponda”.

Por lo tanto, bien que respecto de supuestos acaecidos en el ámbito de las Corporaciones Locales, nuestra propia doctrina se inclina por remitir al órgano representativo que proceda la aplicación de las consecuencias previstas en el artículo 6.2 LOREG. Asumiendo lo que en otras ocasiones hemos mantenido, consideramos que no corresponde a esta Junta proceder al enjuiciamiento de situaciones de incompatibilidad de los parlamentarios ya que corresponde al ámbito de competencias de las correspondientes Cámaras legislativas.

En la medida en que no existe previsión específica que aboque a otra solución, esa debiera ser también la premisa desde la cual abordar una cuestión tan novedosa y compleja como la presente.

4.- Doctrina constitucional pertinente.

Tampoco el Tribunal Constitucional ha abordado un caso que podamos considerar igual al presente, pero sí alguno emparentado con él.

La STC 7/1992, de 16 enero, aborda la remoción de un Diputado de Asamblea autonómica como consecuencia de las penas accesorias impuestas por sentencia condenatoria firme. En ella se expone lo siguiente:

En segundo término, aunque la pena de suspensión de cargo público implica siempre la imposibilidad de obtener otro de funciones análogas durante el tiempo de la condena (art. 38 C.P.) y, por ello, constituye una causa de inelegibilidad en nuestro Derecho, en los términos expuestos en nuestras Sentencias 80/87 y 158/91, no puede admitirse la aplicación extensiva del art. 160 LOREG que propugnan las partes recurrida y coadyuvante, imponiendo "la renuncia" del escaño a todo aquél diputado que se vea sometido a una condena penal generadora de inelegibilidad, puesto que, ante el silencio de la ley electoral al respecto, no cabe la posibilidad de interpretar extensivamente la formulación legal de las causas de inelegibilidad (STC [28/1986](#)), sino que es preciso proceder a una integración a partir de otros preceptos aplicables con arreglo al sentido de la institución y de los fines que procura (STC [51/1985](#)). Y en este sentido, es indudable que hay que tener en cuenta, tanto las previsiones del Código Penal, que sólo anudan la pérdida del cargo público a las penas de extrañamiento y confinamiento y a las privativas de libertad por tiempo superior a doce años (arts. 45 y 46 C.P.), pero no respecto de otras penas, a las que sólo asocia la suspensión del cargo (art. 47 C.P.), como las del Reglamento de la Asamblea de Cantabria...

La STC 144/1999, de 22 julio, aborda un supuesto en que se dicta sentencia declarando privación de derecho a sufragio a un candidato. En ella se argumenta así:

La inscripción censal es meramente declarativa (STC [154/1988](#)), mientras que la Sentencia judicial firme es constitutiva de la incapacidad electoral activa y pasiva del recurrente, y es la que ha de hacerse valer en el proceso electoral, como han hecho las Juntas Electorales. El hecho de que el período de duración de esa pena coincida justamente con las elecciones sólo es reprochable al comportamiento dilatorio seguido por el recurrente en el proceso penal ordinario. Precisamente, es al recurrente, o cuando menos a la candidatura con la que concurría a las elecciones, a quien cabe reprochar una censurable falta de cuidado, pues con arreglo a reiterada doctrina de este Tribunal, era esperable del demandante de amparo, en su condición de actor del proceso electoral, la diligencia que los partícipes activos en las elecciones han de tener en su actuación para hacer posible un ordenado y fluido proceso electoral, poniendo en conocimiento de la Junta Electoral competente la existencia de la causa de inelegibilidad a los efectos oportunos, pues, en modo alguno puede dejarse a la voluntad de los actores de los procesos electorales decidir sobre cuando pueden y deben apreciarse las irregularidades que atenten contra la pureza de los mimos (SSTC [76/1987](#), [24/1990](#), [175/1991](#), [157/1991](#)). Como igualmente le es reprochable al Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que, en uso de sus poderes en lo relativo a la efectiva ejecución de sus Sentencias, conforme a los art. 117.3 y 118 C.E., arts. 17.2

y 18.2 L.O.P.J. y arts. 983 y sigs. de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no haya adoptado una medida tan simple como la de notificar a las Juntas Electorales la pena que debía cumplir el recurrente habida cuenta de su trascendencia para un proceso electoral que ya estaba transcurriendo (como la que prevé el art. 152 L.O.R.E.G.). No se aprecia, por consiguiente, lesión alguna del art. 23 C.E. ni del art. 24 C.E..

Consideramos que guarda una mayor relación, con el caso que afrontamos, por la línea diferenciadora que establece entre el derecho electoral y el parlamentario, la STC 155/2014, que examinando un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a la incompatibilidad parlamentaria de determinados cargos de la Administración Local, el máximo intérprete de la Carta Magna, manifiesta lo siguiente:

“El derecho de sufragio pasivo guarda íntima conexión con la inelegibilidad; es más ésta sí que guarda relación con el derecho electoral y, por ende, con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, pero la incompatibilidad, sustancialmente, no guarda relación con el Derecho electoral, sino más bien con el Derecho parlamentario, por cuanto afecta a la propia organización interna del órgano parlamentario. A mayor abundamiento, como ha quedado reflejado en el fundamento anterior, la incompatibilidad parlamentaria no tiene propiamente reflejo en el proceso electoral, sino más bien en la adquisición plena de la condición parlamentaria —y conservación, en su caso, de la misma— una vez que el candidato haya resultado electo, incardinándose por lo tanto en el ámbito de las relaciones jurídico parlamentarias, todo ello sin perjuicio de que por imperativo constitucional (o estatutario en este caso) la regulación sustantiva de las incompatibilidades se contenga en la norma electoral”.

El TC anuda la competencia de la Administración Electoral al control de la elegibilidad de los candidatos y a su conexión con el derecho de sufragio pasivo. Extrapolar su doctrina a supuestos distintos, como el que nos ocupa, lo consideramos erróneo, en tanto en cuanto dicha sentencia hace expresa referencia también a que la incompatibilidad parlamentaria afecta a la adquisición plena o a la conservación de la condición de diputado, lo que se incardina en el ámbito de las relaciones jurídico parlamentarias, a las que son ajenas las facultades resolutorias de la Administración Electoral.

5.- Premisas sobre la competencia de la JEC.

Conviene salir al paso de lo que consideramos constituye un malentendido acerca de las competencias de las Juntas Electorales, en especial de esta JEC. Es cierto que la JEC constituye un órgano permanente de la Administración electoral (art. 9.1 LOREG); pero eso no significa que toda cuestión regulada en la legislación electoral pueda ser conocida por ella.

La propia LOREG contempla, con naturalidad, la aplicación de sus previsiones normativas por parte de los Tribunales de Justicia cuando se produce un delito electoral (arts. 139 y siguientes de la LOREG) o

cuando un acuerdo de las Juntas es impugnado jurisdiccionalmente en los casos establecidos en las leyes (arts. 109 y siguientes de la LOREG), o por parte de los propios órganos legislativos en la resolución de incompatibilidades (ver por ejemplo el art. 160 LOREG), o de las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral (arts. 35 y siguientes), o de los medios de comunicación, estableciendo garantías o restricciones, etc.

En consecuencia, que ahora se trate de aquilatar el alcance del artículo 6.2.b LOREG en relación con el mandato del Sr. Torra y que para tal menester sea imprescindible adoptar decisiones interpretativas sobre la legislación electoral no puede constituir argumento para atribuir competencia para ello a la Administración Electoral. Ni toda interpretación sobre la LOREG es competencia de la JEC, ni la adopción de un criterio de fondo sobre el asunto debatido tendría que prescindir de tomar en consideración otras posibles normas, pues así lo exige la unidad del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE).

6.- Necesidad de atribución competencial expresa.

El artículo 19.1 LOREG plasma de modo inequívoco el principio de tipicidad en la atribución de competencias a esta JEC, cuando prescribe que “además de las competencias expresamente mencionadas en esta Ley, corresponde a la Junta Electoral Central”, la asunción de las específicas funciones que se expresan en los doce apartados siguientes, entre las que no aparece consignada el cese de un Diputado de un parlamento, ya sea éste estatal o autonómico, como consecuencia de la comisión de un delito contra las Administraciones Públicas, una vez haya tomado posesión de su cargo.

Es más la que sí figura expresamente contemplada, en el apartado f) de tal precepto, es la de “expedir las credenciales a los Diputados, Senadores, Concejales, Diputados Provinciales y Consejeros Insulares en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, una vez finalizado el mandato de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona”, supuesto asaz diferente al que constituye el objeto del recurso del que conocemos.

Los apartados 2 y 3 del referido artículo 19 aplican el mismo esquema a las Juntas Provinciales y de Zona, las cuales poseen “las competencias expresamente mencionadas en esta Ley” y las que aparecen seguidamente listadas, entre las que, insistimos, no se encuentra el cese de un parlamentario por una incompatibilidad sobrevenida.

Se trata de una cuestión muy relevante a nuestros efectos. La Administración Electoral solo posee competencia cuando la LOREG se

la atribuye expresamente. Por lo tanto, a salvo lo que pudiera suceder respecto de las elecciones al Parlamento Europeo (dada la supremacía del Derecho de la UE), solo si a lo largo del articulado de la LOREG apareciera una previsión bajo la cual quepa subsumir el conocimiento del asunto podría la JEP de Barcelona haberlo examinado. En nuestra opinión, ninguno de los títulos competenciales contenidos en la LOREG es hábil para que la Administración Electoral (primero la JEP, luego la JEC) entre en el fondo de las cuestiones planteadas por los citados solicitantes.

Tampoco existe una suerte de competencia residual que atribuya la resolución de las cuestiones no específicamente contempladas en la ley a la Administración Electoral.

7.- Argumentos hermenéuticos adicionales.

A) El artículo 8.1 LOREG prescribe que “la Administración electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad”.

Las consecuencias que deban derivar de la sentencia condenatoria dictada por el TSJ de Cataluña respecto del mandato del Sr. Torra i Pla, sin duda alguna son relevantes desde muchos puntos de vista. Pero no parece que ninguno de ellos se corresponda con el alcance de lo previsto por el citado precepto. El proceso electoral a la Cámara representativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña finalizó mucho tiempo atrás, habiendo quedado garantizada su “transparencia y objetividad”. Tampoco pensamos que las consecuencias inherentes a la ejecución de esa resolución judicial tengan que ver con el “principio de igualdad”; desde luego nadie lo ha invocado como lesionado.

B) Uno de los apotegmas o argumentos clásicos, a la hora de resolver las dudas que el tenor literal de las normas jurídicas suscita, viene a expresar que cuando la ley incluye un supuesto pero no otro, está dando a entender que es porque desea excluirlo del régimen otorgado al caso que sí contempla (*inlussio unius, exlussio alterius*). Recordamos esto, porque las previsiones del art. 6.4 LOREG, en nuestra opinión, impiden que la Junta Electoral pueda intervenir cuando se produce una causa de incompatibilidad:

“Las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad. Las causas de incompatibilidad se regirán por lo dispuesto para cada tipo de proceso electoral.

En todo caso serán incompatibles las personas electas en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme, así como los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme. La incompatibilidad surtirá efecto en el plazo de quince días naturales, desde que la Administración Electoral permanente comunique al

interesado la causa de incompatibilidad, salvo que éste formule, voluntariamente, ante dicha Administración una declaración expresa e indubitada de separación y rechazo respecto de las causas determinantes de la declaración de ilegalidad del partido político o del partido integrante de la federación o coalición en cuya candidatura hubiese resultado electo; o, en su caso, del partido al que se hubiera declarado vinculada la agrupación de electores en cuya candidatura hubiere resultado electo”.

En el concreto supuesto de incompatibilidad sobrevenida, por declararse ilegal determinada formación política, la LOREG asigna un papel a la Administración Electoral, sin que esa atribución aparezca reiterada en el artículo 19 o en otro precepto, para el caso que nos ocupa. Por lo tanto, parece razonable pensar que sin tal previsión las Juntas Electorales no podrían actuar y que tampoco pueden hacerlo cuando la causa de incompatibilidad en juego es de otra índole, como aquí sucede.

C) Es más, el criterio que se infiere de una interpretación sistemática de la LOREG, teniendo ahora en cuenta su art. 160, es que corresponde el conocimiento de las incompatibilidades de los parlamentarios al Pleno de las Cámaras Legislativas, como igualmente lo hacen, en congruencia normativa, los distintos reglamentos parlamentarios, como el del Congreso de los Diputados (art. 19) y los autonómicos, en este sentido los arts. 18 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Cataluña. En dichas disposiciones normativas se regulan también la pérdida de la condición de diputado.

La circunstancia de que el supuesto que nos ocupa se encuentre expresamente contemplado en una Ley estatal como es la LOREG, de aplicación a todo el territorio nacional (disposición adicional primera, 2 de la misma), y no expresamente contemplada en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, no significa que el cese, por incompatibilidad sobrevenida, de uno de sus diputados por condena no firme por un delito contra la administración pública, sea competencia de las juntas electorales. En sus alegaciones el propio Parlamento de Cataluña asumió la función de aplicar la legislación estatal a las incompatibilidades de sus diputados.

No olvidemos, por último, que dichos reglamentos son manifestación de la capacidad de autorregulación que compete a los órganos parlamentarios, que "tienen fuerza de ley y ... en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes" (SSTC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2 ab initio y 301/2005, de 21 de noviembre, FJ 4). De ahí que puedan ser susceptibles de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, según dispone el art. 27.2 d) y f) de su Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre y STC 101/2008, de 24 de julio, y posibilitar el

planteamiento de recursos de amparo (STC 177/2002, de 14 de octubre)

D) No consideramos coherente una interpretación extensiva de las competencias de las juntas electorales, de manera tal que la provincial de Barcelona pueda decretar la pérdida de la condición parlamentaria de un diputado electo y posesionado de su cargo, al incidir directamente sobre el derecho fundamental del art. 23 CE.

En este sentido, citamos de nuevo la STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3, cuando proclama:

“Este Tribunal ha indicado desde un principio que el art. 23.2 CE , que reconoce el derecho de los ciudadanos "a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes", no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3 ; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2 ; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2 ; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3 ; y 161/1988, de 20 de septiembre , FJ 6, entre otras)".

E) No nos encontramos en este trance ante la ejecución de una sentencia judicial ordenada por un tribunal de justicia en el curso de un proceso penal (art. 117.3 y 118 CE), sino ante una petición de cese de un diputado formulada ante la Administración Electoral.

TERCERO.- Conclusión.

Como hemos anticipado, nuestras conclusiones son las siguientes:

Primero.- El Acuerdo adoptado por la Junta Electoral Provincial de Barcelona con fecha 24 de diciembre de 2019 adolece de un vicio que lo convierte en nulo, toda vez que está adoptado por órgano carente de competencia.

Segundo.- A tal conclusión accedemos a la vista de los acuerdos adoptados por la propia JEC en casos indirectamente emparentados con el presente, de la doctrina constitucional pertinente y, esencialmente, del tenor de la LOREG.

Tercero.- Debiera haberse estimado el recurso interpuesto por el Sr. Torra i Pla, declarándose la nulidad del referido Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Barcelona y, por lo tanto, sin entrar a examinar los problemas aplicativos que suscita conexión del artículo 6.2.b LOREG con otros preceptos.

Cuarto.- No consideramos que la estimación debiera haber conducido a retrotraer las actuaciones para que el Parlament de Catalunya pueda presentar alegaciones ante la Junta Provincial de Barcelona. Primero, porque el eventual defecto generado por su ausencia ha quedado subsanado por la presentación de un completo Informe ante esta JEC. Segundo, porque carece de sentido retrotraer las actuaciones para que se siga un procedimiento ante un órgano que consideramos carente de competencia para decidirlo.

Quinto.- En coherencia con cuanto antecede, los recursos presentados por los partidos políticos Ciudadanos, Partido Popular y Vox debieran desestimarse.

Tal es nuestro parecer, que suscribimos a seis de enero de dos mil veinte.

Firman:

Antonio V. Sempere Navarro

María Luz García Paredes

José Luis Seoane Spiegelberg

Inés Olaizola Nogales

Consuelo Ramón Chornet

Juan Montabes Pereira