



A LA SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Don ANIBAL BORDALLO HUIDOBRO, Procurador de los Tribunales del Ilitre. Colegio de Procuradores de Madrid, actuando en representación del Parlamento de Cataluña en virtud del Acuerdo de la Mesa de 14 de enero de 2020 y de la Resolución del Presidente del Parlamento de 15 de enero de 2020, cuyas copias se adjuntan, y bajo la dirección del Letrado Don Antoni Bayona i Rocamora, perteneciente a los Servicios Jurídicos del Parlamento, ante la Sala comparezco y **DIGO**:

Que mediante este escrito interpongo recurso contencioso administrativo al amparo de lo establecido en el artículo 45 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJ), de acuerdo con lo que se expone a continuación.

1.Objeto del recurso

Mediante este recurso se impugna el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020 por el que se declara que concurre en el MH. Sr. Joaquím Torra i Pla, diputado y Presidente de la Generalidad, la causa de inelegibilidad sobrevenida a que se refiere el artículo 6.2.b) de la ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), se deja sin efecto su credencial como diputado electo y se ordena a la Junta Electoral Provincial de Barcelona que se expida la credencial al siguiente candidato de la lista del Junts per Catalunya.

Se adjunta copia del acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020, notificado el pasado lunes 13 de enero de 2020 (Registro de entrada: 55242).



PARLAMENT DE CATALUNYA

2. Competencia de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Supremo

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12.3.a) de la LJ, la Sala de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de los recursos que se deduzcan contra los actos y disposiciones de la Junta Electoral Central.

3. Legitimación del Parlamento

El acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de enero de 2020 afecta directamente al derecho subjetivo de un miembro del Parlamento de Cataluña (el ejercicio del cargo de diputado y de Presidente de la Generalidad). Sin embargo, no hay duda que, más allá de la afectación de este derecho, la pérdida de la credencial y su eventual sustitución por otra persona, también afecta al Parlamento de Catalunya por diversos motivos.

El ejercicio de un cargo parlamentario es de carácter "personalísimo", pues deriva de un proceso electoral en el que se ha ejercido el derecho de sufragio pasivo y activo. En función del primero, el cargo recae sobre una persona en concreto y, en función del segundo, su legitimación se fundamenta sobre el apoyo dado también a esa persona en concreto por los ciudadanos.

El carácter personal del cargo parlamentario supone, además, que se establezca una relación entre el mismo y el Parlamento que se rige por las normas propias del estatuto de los diputados y los derechos y obligaciones que también son propios del ejercicio del *ius in officium* de los mismos. Es una relación que se da entre el Parlamento y cada uno de sus diputados y es evidente que queda afectada cuando se produce la pérdida de la condición de diputado de un miembro de la Cámara. Con ello se extingue esta relación, al mismo tiempo que se modifica la composición de la Cámara, adquiriendo especial relevancia la causa que origina este hecho, especialmente cuando es ajena a la institución parlamentaria. Esta situación es la que puede producir el acuerdo impugnado al declarar vacante una credencial y sustituirla por otra.

Desde el punto de vista del derecho de sufragio en la doble dimensión mencionada, tampoco resulta intrascendente para el Parlamento la persona que lo ejerce. Esta persona debe ser siempre aquella a quien corresponde legítimamente ejercerlo y es



PARLAMENT DE CATALUNYA

obligación del Parlamento velar para que sea así cuando existen dudas acerca de la adecuación a derecho de un acto de la Administración Electoral que puede privar del ejercicio del cargo parlamentario a un miembro de la Cámara y establecer su sustitución indebida por otra persona.

En el caso que nos ocupa, el acuerdo de la Junta Electoral Central también afecta al ámbito de la autonomía parlamentaria y a las atribuciones del Parlamento relacionadas con el estatuto de los diputados. El acto impugnado no es un acto relacionado con un proceso electoral en curso. Es un acto que se produce fuera del mismo que aprecia una causa de inelegibilidad sobrevenida que tiene relación con el régimen de incompatibilidades parlamentarias, como pone de relieve el apartado 4 del artículo 6 LOREG en que se fundamenta el acuerdo impugnado. El acuerdo de la Junta Electoral Central incide, por tanto, sobre un ámbito que es propio del derecho parlamentario y que afecta de lleno a las atribuciones que corresponden al Parlamento. El recurso plantea en este punto un conflicto de atribuciones en el que el Parlamento pretende defender su fuero frente a un acto que considera que ha invadido su esfera de autonomía.

El acuerdo de la Junta Electoral Central no limita sus efectos a la relación entre un diputado y el Parlamento o a las atribuciones de éste. Se extiende además a otra relación que deriva del hecho de que el diputado sea también el Presidente de la Generalidad. Esta relación se ha establecido mediante el acto parlamentario de especial relevancia (la investidura) y se mantiene vigente con las funciones de control e impulso político inherentes a la misma y con los derechos y obligaciones que comporta de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, el Reglamento del Parlamento y otras leyes. Como es obvio, ello también significa que el acuerdo impugnado tenga importantes consecuencias para el funcionamiento del Parlamento de Cataluña en cuanto atañe a sus relaciones con el Presidente de la Generalidad.

Todo lo expuesto pone de relieve que el Parlamento tiene un interés legítimo para impugnar el acuerdo de la Junta Electoral Central, pues en este caso el Parlamento no actúa por simple interés de preservar la legalidad. Como ha reiterado la jurisprudencia de ese Tribunal, el interés legítimo supera el antiguo concepto de interés directo y legitima para actuar cuando la estimación del recurso puede dar al recurrente un beneficio o ventaja de carácter material o jurídico (Sentencias de 12 de febrero de 2002 y de 11 de octubre de 2004, entre otras).



PARLAMENT DE CATALUNYA

La misma Administración Electoral así lo ha entendido cuando ha dado traslado a este Parlamento para manifestarse en relación con el acuerdo impugnado y sobre la petición formulada por el diputado afectado instando a suspender su aplicación. Así lo hizo la Junta Electoral Provincial de Barcelona antes de dar cumplimiento a lo acordado por la Junta Electoral Central (acuerdo de 8 de enero de 2020 cuya copia se adjunta).

El Parlamento de Cataluña, como persona jurídico pública, está así legitimada genéricamente por la letra a) del artículo 19.1 LJ. Pero también, de manera más específica, por lo dispuesto en la letra d) aunque la misma solo mencione a la Administración de las Comunidades Autónomas. Esta letra legitima para poder impugnar actos de otras administraciones que afecten al ámbito de la autonomía de aquellas y parece razonable y necesario que este supuesto de legitimación deba ser interpretado de manera que también incluya a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas cuando se dé la circunstancia prevista en el precepto legal; es decir, cuando se trate de defender su autonomía ante actos de otros organismos (en este caso la Junta Electoral Central) que son recurribles en vía contencioso administrativa.

4. Solicitud de medidas cautelares de suspensión del acto impugnado

4.1 El artículo 129 LJ permite solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas sean necesarias para asegurar la efectividad de la sentencia. La adopción de medidas cautelares es una medida establecida para asegurar la tutela judicial efectiva y puede acordarse por el Tribunal cuando la ejecución del acto puede hacer perder la finalidad legítima del recurso (artículo 130 LJ), lo que puede suceder cuando dicha ejecución cause perjuicios de imposible o muy difícil reparación. Por otra parte, también hay que valorar si la medida cautelar, por sí misma, puede causar perturbación grave a los intereses generales o de terceros o perjuicios de cualquier naturaleza.

En este caso, por las razones que se exponen a continuación, esta ponderación de intereses solo puede jugar a favor de la adopción de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto impugnado, puesto que su aplicación puede llegar a frustrar la finalidad legítima del recurso y de la sentencia y, en cambio, no se aprecia ningún motivo



PARLAMENT DE CATALUNYA

para considerar que la suspensión del acto perturbe gravemente ningún interés general ni de terceros, ni cause ningún otro tipo de perjuicio.

4.2 En relación con el acto impugnado, es importante señalar que ha sido recurrido por el mismo Presidente de la Generalidad mediante un recurso para la protección de los derechos fundamentales del que conoce la Sección cuarta de esta Sala (Recurso 8/2020). En este recurso se ha dictado ya un Auto de fecha 10 de enero de 2020 mediante el cual se deniega la adopción de medidas cautelarísimas e inaudita parte, sin perjuicio de que el incidente de medidas cautelares prosiga conforme a lo establecido en el artículo 131 y siguientes LJ.

A pesar de la denegación de las medidas cautelarísimas, es necesario poner de relieve que el Auto de la Sección cuarta no considera que exista un *periculum in mora* en este supuesto concreto y ampara esta conclusión en la doctrina establecida por la Sentencia 844/2019, de 18 de junio, de la misma Sección, que resolvió un caso parecido, dando a entender que la emisión de nuevas credenciales por la Junta Electoral Central no genera *per se* el cese de los afectados, ni otorga la condición de nuevos cargos a los llamados a sustituirles.

Del Auto de 10 de enero de 2020 y de la Sentencia 844/2019 a la que remite, se puede deducir que la emisión de nuevas credenciales por parte de la Junta Electoral Central no lleva anudada necesariamente una eficacia ejecutiva derivada de su sola emisión. Sin embargo, aunque eso pueda ser así, tampoco se puede descartar el riesgo de que no se intente hacer valer su eficacia jurídica. De hecho, la Sentencia 844/2019 fue precedida por un Auto (7866/2018, de 16 de julio) mediante el cual se valoraba ese riesgo suspendiendo los acuerdos de la Junta Electoral Central.

Por todo ello, es evidente que la adopción de medidas cautelares resulta procedente y está justificada para asegurar que no quede afectada la finalidad legítima del recurso.

4.2 La aplicación del acuerdo impugnado incide de lleno en el derecho de participación política del artículo 23 CE, en su doble vertiente de sufragio activo y pasivo. El Presidente de la Generalidad es diputado del Parlamento y, como tal, representa a los ciudadanos que lo han votado. Su condición de diputado está amparada por este derecho y es meridianamente claro que el acuerdo de la Junta Electoral Central que declara vacante su credencial y la sustituye por la de otra persona, puede dejar sin



PARLAMENT DE CATALUNYA

contenido este derecho en la doble vertiente mencionada. Un resultado que incide sobre uno de los fundamentos del sistema democrático y que, de hacerse efectivo, tendría efectos irreparables por dos razones básicas. Por privar a una persona del ejercicio de un cargo electo y por la dificultad de poderlo recuperar en caso de una sentencia estimatoria del recurso, en la medida que la legislación electoral no establece ningún mecanismo para revertir una sustitución, una vez hecha esta efectiva.

Este problema no se proyecta solamente sobre la persona del diputado y esto debe ser especialmente destacado cuando el recurso lo interpone el Parlamento de Cataluña y es él quien pide la adopción de medidas cautelares. La ejecución del acuerdo de la Junta Electoral Central genera un problema que compromete directamente a la misma composición de la Cámara, pues no es en absoluto irrelevante que esta se configure exclusivamente por los diputados y diputadas a quien legalmente corresponde ejercer el cargo. Si no es así, la misma composición de la Cámara se resiente en aquello que expresa, esto es, la voluntad del conjunto de representantes políticos, que tienen derecho a serlo y a ejercer el cargo, y no otras personas.

No es en modo alguno intrascendente asegurar que el cargo de diputado se ostenta sin ninguna duda sobre su legitimidad y con la máxima seguridad jurídica posible. Las decisiones de cualquier Parlamento se adoptan mediante el ejercicio del derecho de voto en sede parlamentaria, un derecho de voto que es personal e intransferible. Por tanto, cualquier duda sobre quien ostenta la condición de miembro de un Parlamento trasciende más allá de la persona y puede repercutir inevitablemente sobre la expresión de voluntad de la misma Cámara y, a su vez, también sobre la misma validez de los acuerdos que adopta.

A este respecto, no hay que confundir el sistema de listas electorales o el funcionamiento del Parlamento mediante los Grupos Parlamentarios, con la pérdida o la desnaturalización del carácter personalísimo de la condición de diputado. Con independencia de la lista electoral por la que se presenta el diputado, el cargo no es del partido sino de la persona. El funcionamiento del Parlamento debe basarse siempre en esta premisa y resulta inconcebible que esta pueda quedar perturbada mediante una sustitución de legalidad más que dudosa, sin esperar a la resolución del recurso.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Sin embargo, el acuerdo de la Junta Electoral pone en riesgo esta premisa por adolecer de un vicio de incompetencia en perjuicio de las atribuciones que corresponden al Parlamento y al derecho parlamentario en materia de incompatibilidades. Esta es una cuestión de fondo en la que ahora no podemos abundar, pero si indicar la existencia de este grave problema que es imprescindible considerar en este trámite porque va más allá de una mera opinión de parte. Esto sucede cuando el acuerdo impugnado evidencia la existencia de una profunda división en el mismo seno del órgano que lo ha adoptado, con un voto particular de seis componentes frente a los otros siete de la mayoría. Este dato objetivo no puede ser obviado y resulta esencial para la adopción de medidas cautelares, pues es evidente que no contribuye para nada en favor del "*fumus boni iuris*" del acuerdo, sino todo lo contrario. Sobre todo, cuando también podemos comprobar que el acuerdo se aparta notoriamente de otros precedentes del mismo órgano en supuestos análogos.

Es este un problema de suficiente entidad como para justificar que, mientras no se resuelva la cuestión de fondo, deba prevalecer el mantenimiento del *statu quo* que refleja la composición actual del Parlamento, siendo para ello necesario proceder a la suspensión del acto para evitar que su aplicación no llegue a producir ningún perjuicio, ni situaciones irreparables o irreversibles sobre los derechos del diputado afectado, la composición y el mismo funcionamiento del Parlamento, si la sentencia acaba resolviendo, como cree esta parte que ha de ser, a favor de la anulación del acuerdo impugnado.

4.3 No hay duda de que, en el presente supuesto, la naturaleza del acuerdo impugnado lo hace especialmente idóneo para vulnerar un derecho fundamental tan importante a nivel personal, institucional y para el mismo principio democrático como es el derecho de participación política del artículo 23 CE, así como para afectar al ámbito funcional del Parlamento de Cataluña desconociendo sus competencias en materia de incompatibilidades sobrevenidas.

Estamos, pues, ante dos causas que según el artículo 117.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, justifican la suspensión del acto, no solo por la posibilidad de que su ejecutividad cause perjuicios de imposible o difícil reparación, sino también porque la impugnación del acto se fundamenta en unas causas de nulidad de pleno previstas en el artículo 47.1 de dicha



PARLAMENT DE CATALUNYA

Ley. Ciertamente, este régimen es el que se aplica para la suspensión en vía administrativa, pero no hay duda de que debe ser considerado también en sede contencioso administrativa como un criterio complementario a los que la LJ establece para la adopción de medidas cautelares de suspensión.

4.4 Desde el punto de vista de la tutela cautelar y el cumplimiento de la tutela judicial efectiva, existe otra razón añadida para acordar la suspensión que deriva de la condición de Presidente de la Generalidad que ostenta el diputado cuya credencial declara vacante el acuerdo de la Junta Electoral central. La efectividad del acuerdo afectaría de pleno al acto de investidura del Presidente de la Generalidad mediante el cual el Parlamento dio su confianza política al diputado cuya credencial se deja ahora vacante por la Junta Electoral Central.

El cargo de Presidente de la Generalidad es un cargo institucional específico, pero no por ello separado del Parlamento. En un sistema parlamentario, el Parlamento no solo inviste al Presidente del Gobierno, sino que establece a partir de ese acto una relación fiduciaria con él que se refleja en el mantenimiento permanente de la confianza política otorgada y con el ejercicio ordinario de las funciones parlamentarias de control e impulso de la acción de Gobierno. Es una relación interinstitucional que viene definida por el Estatuto, el Reglamento de la Cámara y la ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno y que se establece también con carácter personalísimo por razón de su naturaleza.

El artículo 67.2 del Estatuto de Autonomía establece que el Presidente de la Generalidad es elegido por el Parlamento de entre sus miembros. La condición de diputado es, por tanto, requisito necesario para ser Presidente de la Generalidad y, a pesar de que la norma no lo diga expresamente, es posible interpretarla en el sentido que esta condición no solo actúa en el momento de la elección, sino que ha de mantenerse mientras se desarrolle el cargo. De hecho, esto es lo que demuestra la praxis institucional y parlamentaria seguida hasta ahora en el Parlamento catalán.

En cualquier caso, es evidente que la aplicación del acuerdo impugnado plantearía un grave problema institucional por la razón que se acaba de exponer y generaría una gran inseguridad jurídica en el funcionamiento del Parlamento. Un Parlamento no puede funcionar con normalidad y con unas mínimas garantías si se cuestiona jurídicamente



PARLAMENT DE CATALUNYA

el cargo de Presidente de la Generalidad como consecuencia de un acuerdo como el adoptado por la Junta Electoral Central, sin esperar a que el Tribunal verifique definitivamente, contando con todos los elementos necesarios, si el recurso está fundamentado y el acto impugnado se ajusta o no al ordenamiento jurídico.

4.5 En definitiva, esta parte entiende que concurren todos los requisitos para que deba actuar la tutela judicial en forma de suspensión del acto impugnado y que la ponderación de intereses que debe verificarse según lo establecido en el artículo 130.1 LJ lleva necesariamente a la conclusión que las medidas son imprescindibles en este caso para que la ejecución del acto no haga perder la finalidad legítima del recurso y se asegure la efectividad de la Sentencia. Una conclusión que no queda debilitada en este caso por la concurrencia de otros intereses o perjuicios de entidad y valor suficientes como para ser contrapuestos frente a la medida cautelar.

4.6 No olvidemos, finalmente, que el derecho a la presunción de inocencia, junto con el de participación política, se encuentran especialmente en riesgo cuando se trata de aplicar una causa de inhabilitación para el ejercicio de cargo público que aún no ha sido confirmada por sentencia firme. Ciertamente, la Junta Electoral Central aplica un precepto de la LOREG que no exige este requisito (el artículo 6.2.b); pero sin necesidad de entrar a valorar si este tipo de norma resiste un contraste suficiente con la Constitución, es evidente que obliga a extremar todas las precauciones para que, al menos, no exista ninguna duda sobre su correcta aplicación. Y esto solo puede hacerlo la sentencia que resuelva el recurso considerando y valorando todos los argumentos aportados por las partes.

4.7 Por razón de la naturaleza del recurso, esta parte considera que no es necesario que se exija ninguna caución o garantía para adoptar las medidas cautelares que se solicitan, en los términos que establece el artículo 133 LJ.

En su virtud,

SOLICITO A LA SALA: Tenga por presentado este escrito junto con los documentos que lo acompañan y por interpuesto recurso contencioso administrativo contra el



PARLAMENT DE CATALUNYA

acuerdo de la Junta Electoral Central referenciado en el punto 1 de este escrito, disponiendo la continuación del procedimiento de acuerdo con lo establecido en la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa.

OTROSÍ DIGO Y SOLICITO: Que tenga por formulada la solicitud de adopción de la medida cautelar de suspensión del acto impugnado y acuerde concederla, previa sustanciación del incidente cautelar a que se refiere el artículo 131 de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa, sin necesidad de prestar caución o garantía.

Barcelona para Madrid, a 16 de enero de 2020

Aníbal Bordallo Huidobro
Procurador de los Tribunales

Antoni Bayona i Rocamora
Letrado del Parlamento de Cataluña