

EL DIPUTADO PROVINCIAL COMO REPRESENTANTE (*)

CARLOS GARRIDO LÓPEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES COMO ÓRGANOS REPRESENTATIVOS.—III. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN Y REPRESENTATIVIDAD DE LOS MIEMBROS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.—IV. DIPUTADOS PROVINCIALES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA.—V. SOBRE LA GARANTÍA DE PERMANENCIA EN EL CARGO REPRESENTATIVO.

I. INTRODUCCIÓN

Partiendo de la consideración de las Diputaciones Provinciales como órganos de representación política, constituyen objeto de este estudio las particularidades que, en términos de representatividad y estatuto jurídico de sus miembros, se derivan del sistema electoral de segundo grado establecido en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). Dicho sistema supone, según veremos, la alteración del nexo elección-representación que sustenta la noción jurisprudencial de cargo público representativo y el *ius in officium* del representante. La atribución de escaños por candidaturas concretas en cada circunscripción no resulta, a este respecto, una opción neutra, y la relación representativa fruto de la elección popular, aquella que permite al Tribunal Constitucional (TC) hablar de derecho fundamental «reflejo», se ve afectada. La re-

(*) Una primera versión de algunas tesis aquí reflejadas fue defendida en el taller sobre «Representación y mandato» del XIV Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional (Alicante, 28 y 29 de abril de 1999).

Agradezco al profesor Ricardo Chueca Rodríguez sus valiosas observaciones formuladas con ocasión de la lectura del manuscrito inicial.

consideración del concepto de representación política utilizado ha sido su primera consecuencia. El debilitamiento de la garantía de permanencia en los cargos públicos podría ser acaso la segunda, en la medida en que la elección de los diputados provinciales por los cargos electos en el proceso *a quo* justificara en ciertos casos su remoción o destitución antes de culminar el mandato.

Estructuraremos el análisis de estas cuestiones en cuatro apartados. Objeto del primero será la regulación constitucional de las Diputaciones Provinciales como órganos representativos, así como las diversas opciones electorales que, a partir de dicho marco, se ofrecían al legislador. Abordaremos en el segundo los principales rasgos del sistema electoral indirecto acogido en la LOREG a fin de poner de manifiesto lo que el TC ha dado en denominar «su lógica interna» (1). En el tercero, y a efectos de la atribución de derechos contenidos en el artículo 23.2 CE, caracterizaremos la figura del diputado provincial como cargo público representativo, aunque no por su relación directa con el sufragio ciudadano, como el TC ha sostenido con vocación general al elaborar dicho concepto, sino por la naturaleza representativa del órgano del que forma parte. Por último, se planteará la eventual remoción o cese del diputado por los concejales que lo eligieron, posibilidad ésta no admitida por el TC, pero tampoco descabellada de tener en cuenta la «lógica interna» del sistema electoral y los argumentos utilizados al denegar el amparo a otros cargos electivos de segundo grado cesados en el ejercicio de su mandato. La noción de representación política ínsita en el artículo 67.2 CE y la salvaguarda del derecho fundamental a la participación del artículo 23.1 CE serán, sin embargo, razones en nuestra opinión decisivas para concluir rechazándola.

II. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES COMO ÓRGANOS REPRESENTATIVOS

La naturaleza política de las provincias se evidencia, fundamentalmente, en el grado de autonomía conferido y la composición de sus órganos de gobierno. Consciente de ello, el constituyente abordó ambas cuestiones. La primera, en el artículo 137 CE, donde, tras organizar territorialmente el Estado en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan, atribuyó a dichas entidades autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La segunda, indirectamente, en el artículo 141.2 CE. «El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u

(1) STC 24/1989, de 2 de febrero, Fundamento jurídico 4.

otras Corporaciones de carácter representativo», reza el precepto, que erige un nuevo órgano de representación política, pero del que poco más se puede concluir que no sea la oportunidad de conectar el mecanismo de designación de sus miembros con un proceso electoral democrático.

La especificación de que la provincia es una entidad local «determinada por la agrupación de municipios», contenida en el artículo 141.1 CE, podría paliar la apertura constitucional si se entendiera como una exigencia de que sus órganos de gobierno incorporaran, en todo caso, una representatividad municipal. Es decir, que las Diputaciones no incorporaran una representatividad popular directa, sino indirecta, a través de los concejales elegidos en los municipios integrados en la provincia que actuarían, de esta forma, como instrumentos de mediación entre la entidad provincial y su población (2). En nuestra opinión, sin embargo, tal interpretación en favor de un sistema electoral de segundo grado resulta más voluntarista que otra cosa. Como tuvo ocasión de señalar el TC, la referencia a la provincia como entidad «determinada por la agrupación de municipios» podía ser considerada, por recurrente en nuestro derecho histórico, mera inercia legislativa o incluso entenderse «como simple alusión a una base física, geográfica o territorial, expresión sustitutoria o equivalente a una descripción jurídica, sin más alcance que el anotado» (3). Extraer de ella exigencias acerca del sistema electoral constitucionalmente idóneo parece, en cualquier caso, excesivo.

La provincia no es una entidad local compuesta por los municipios que la integran. Aunque persiste cierta huella de dicha concepción en el Derecho vigente, se trata de un ente que proporciona expresión jurídica a una colectividad a la que el ordenamiento reconoce diferenciación suficiente (4). La Diputación Provincial actúa en representación de esa colectividad. En el Estado democrático, representar exige *representatividad*. De ahí que la composición de sus órganos no resulte irrelevante. Y de ahí, lógicamente, la importancia de optar por

(2) En este sentido, L. COSCULLUELA MONTANER: «Las elecciones locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, págs. 690-691, y J. SUAY RINCÓN: «Especificidades de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares», en *Elecciones locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, págs. 208-209.

(3) STC 38/1983, de 16 de mayo, Fundamento jurídico 6.

(4) El territorio provincial no es una agregación de términos municipales, sino un elemento constitutivo esencial. La población provincial, por su parte, no es la simple suma de los vecindarios municipales. Además del vínculo con su municipio cada ciudadano mantiene otro vínculo añadido fruto sustantivado y distinto de aquél. El legislador no lo ha formalizado, es cierto, pero ha admitido la existencia de una comunidad subyacente que, integrada por los vecinos de los municipios radicados en el citado territorio, constituye el presupuesto de la provincia. *In extenso*, L. MORELL OCAÑA: *El régimen local español*, tomo I, Civitas, Madrid, 1988, págs. 706-733.

un sistema electoral que permita trasladar a la Diputación las tendencias políticas existentes. A tal efecto, estimamos que convendría asegurar, al menos, el principio de igual eficacia *potencial* del sufragio de cada elector en orden a la designación de los titulares de los mandatos electivos. Principio que, según la jurisprudencia y doctrina constitucionales comparadas, comporta tanto la idea de igualdad del valor aritmético de los sufragios como la de igualdad de oportunidades de resultado, a cuyo servicio la *proporcionalidad* del sistema electoral, incluso reducida a «orientación o criterio tendencial», se estima la opción más adecuada (5).

Más allá de estas exigencias, que sí creemos fundadas constitucionalmente, lo cierto es que la libertad del legislador a la hora de determinar el concreto procedimiento de selección de miembros de las Diputaciones Provinciales parecía ilimitada. De hecho, adoptando una fórmula electoral más o menos proporcional casi todos han sido propuestos en un momento u otro, desde la elección directa por los ciudadanos en circunscripciones plurinominales, incorporada al proyecto de ley elaborado por el Gobierno de Calvo Sotelo (6), a diversos mecanismos de segundo grado, como el de circunscripción única presentado como alternativa a los preceptos de la LOREG (7), pasando por sistemas mixtos, con existencia de dos tipos de diputados que acceden a la Diputación por diferentes vías (8), y fórmulas automáticas de cobertura a partir del

(5) Acerca de la igualdad de oportunidades de resultado de los sufragios, O. SÁNCHEZ MUÑOZ: «Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio», en F. PAU I VALL (coord.): *Parlamento y sistema electoral*, Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 501-523. La expresión «orientación o criterio tendencial» referida al principio de proporcionalidad del sistema electoral corresponde a la STC 75/1985, de 21 de junio, Fundamento jurídico 5.

(6) Dicho proyecto puede verse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, núm. 271-I, 13 de mayo de 1982, págs. 2023-2024. La disolución de las Cámaras y la subsiguiente victoria del PSOE supuso su abandono. La elección directa, sin embargo, se abrió paso en el País Vasco, cuyas Leyes 2, 3 y 4, de 7 de marzo de 1983 la establecieron para las Juntas Generales de los Territorios Históricos (en la actualidad, Ley 1/1987, de 27 de marzo, modificada por Ley 5/1993, de 16 de julio), y también en Canarias, aunque no referida a las Mancomunidades Interinsulares, réplica meramente formal de las Diputaciones en el Archipiélago, sino a los Cabildos Insulares, cuyo sistema electoral, regulado en el artículo 201 LOREG, trae causa del artículo 37 de la Ley de Elecciones Locales (LEL). Hasta la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, también los miembros de los Consejos Insulares de Baleares se elegían directamente (art. 39 LEL).

(7) Véanse las enmiendas núm. 363 y núm. 444 en *Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios*, tomo I, Cortes Generales, Madrid, 1986, págs. 288 y 304-305, respectivamente.

(8) La presencia simultánea de diputados elegidos directamente en circunscripción única y diputados designados por los concejales en cada partido judicial fue propugnada por el Grupo Parlamentario Socialista, durante la tramitación de la LEL, y por los diputados comunistas, con

resultado obtenido en las elecciones municipales, modelo seguido, aun con notables variantes, desde 1978.

III. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN Y REPRESENTATIVIDAD DE LOS MIEMBROS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Excepción hecha de los regímenes especiales autonómicos y forales, que según la «cláusula de salvaguarda» del artículo 209 LOREG quedan al margen de lo regulado en el capítulo III del título V (9), el sistema electoral previsto para conferir representatividad a las Diputaciones Provinciales supone la combinación de dos de las opciones referidas. De una parte, la elección indirecta o de segundo grado de los diputados, atribuida, en cuanto portadores del vínculo que une a la entidad con su población, a los concejales de los municipios comprendidos en las circunscripciones electorales en que se divide la provincia. De otra, la determinación automática del número de escaños asignados a cada uno de los grupos políticos que concurren a las elecciones municipales en función del número de votos obtenidos en la correspondiente circunscripción. Las fuertes correcciones territoriales en la representación y la desproporción entre escaños y votos que se derivarían de un mecanismo indirecto *stricto sensu* en el que los concejales de cada distrito pudieran actuar incondicionalmente como compromisarios, se ven paliadas así por el reparto proporcional a los apoyos obtenidos en las elecciones municipales. En otros términos, la sobrerrepresentación de los habitantes de los pequeños municipios, que en conjunto cuentan con más concejales que los núcleos urbanos (10), queda corregida por la norma

ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, de reforma de la LEL. Véanse, respectivamente, la enmienda núm. 66 al título IV del proyecto de LEL, defendida tanto en Comisión (*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Interior, núm. 27, de 2 de marzo de 1978, pág. 21) como en Pleno (*Diario de Sesiones del Congreso*, Pleno, núm. 29, de 9 y 10 de marzo de 1978, págs. 1138-1139), y la enmienda núm. 34 al artículo 5 del proyecto de reforma de la LEL, defendida en Comisión (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, núm. 4, de 3 de febrero de 1983, págs. 167-168).

(9) Hasta la fecha, resultan ajenos al régimen electoral de las Diputaciones Provinciales los Territorios Históricos vascos, la Comunidad Foral de Navarra, las Mancomunidades y los Cabildos canarios y los Consejos Insulares de las Islas Baleares, además, claro está, del resto de los territorios constituidos en Comunidades Autónomas uniprovinciales, donde las funciones, medios y recursos de las Diputaciones han sido asumidos por instituciones de autogobierno similares a las de las Comunidades pluriprovinciales.

(10) De acuerdo con la escala establecida en el artículo 179.1 LOREG, bastarían los concejales de cinco municipios con menos de 250 habitantes para igualar el número de concejales atri-

al tener en cuenta, a través de las preferencias políticas expresadas en el acto de sufragio, el factor poblacional, reputado más idóneo a la hora de determinar la composición de una institución representativa (11).

Respondiendo a estos criterios, el sistema electoral adoptado en los artículos 204, 205 y 206 LOREG se estructura en tres fases nítidamente diferenciadas: 1) distribución del número de diputados correspondientes a la provincia entre las circunscripciones electorales existentes; 2) reparto en cada circunscripción de los puestos correspondientes a los diversos grupos políticos según el resultado de las elecciones municipales; y 3) designación de los concejales para cubrir los puestos de diputado asignados a cada formación política.

1) Dado que la circunscripción elegida no es única, resulta inevitable la distribución territorial a efectos electorales del número de diputados asignados a la Corporación, que se realiza proporcionalmente atendiendo al número de residentes de cada una de las circunscripciones en que se divide la provincia. Dicha distribución se lleva a cabo por la Junta Electoral Provincial respectiva en el décimo día posterior a la convocatoria electoral, y debe atenerse necesariamente a dos reglas adicionales coherentes con el principio proporcional y a dos correcciones del mismo. Siguiendo las primeras, que se encuentran contenidas en las letras *c)* y *d)* del apartado 2 del artículo 204 LOREG, las fracciones iguales o superiores a 0,50 que resulten del reparto anteriormente referido se corregirán por exceso y las inferiores por defecto. Ante la eventualidad de que, como resultado de estas operaciones, resultase un número total de diputados que no coincidiera, por exceso, con el asignado a la provincia, la Junta Electoral debería sustraer los puestos necesarios a las circunscripciones electorales cuya relación entre residentes y diputados fuera menor. Y, al contrario, de no coincidir el número por defecto, añadiría puestos a las circunscripciones en

buidos a un núcleo urbano con una población comprendida entre los 50.001 y 100.000. De actuar en las respectivas circunscripciones como compromisarios electorales incondicionados, la sobre-representación de los habitantes de las zonas menos pobladas en la Diputación sería abrumadora, desnaturalizándose con ello el principio de igualdad de voto.

(11) Como señaló L. MORELL OCAÑA: «[...] si se está ordenando el sufragio aunque sea indirecto a base de una pluralidad de circunscripciones, no puede soslayarse la distribución sobre las mismas de la población representada. Existe, además, una colectividad subyacente, con una coherencia propia, escindida en una pluralidad de colectividades vecinales, pero que no es simple resultado de una simple suma de éstas. Los municipios, a través de los Ayuntamientos, pueden instrumentar la representación de la colectividad provincial, pero no suplantarla. La referencia a la población había de plasmarse a nivel instrumental, aunque el sufragio fuera indirecto y quedara en manos de concejales. En ese sentido se orienta la LOREG: los puestos que se reservan a cada partido, coalición o agrupación electoral, no dependerán del número de concejales obtenidos en cada partido judicial, sino del número de votos obtenidos en el mismo en las elecciones municipales». *El régimen local español*, cit., págs. 767-768.

que dicha relación fuera mayor. De acuerdo con los criterios correctores de la proporcionalidad, previstos en las letras *a*) y *b*) de ese mismo precepto, cada circunscripción contará, al menos, con un diputado y, como máximo, con tres quintos del número total atribuido a la provincia, lo que supone un límite al factor poblacional concentrado en el distrito de la capital, que, de otra manera, al acaparar en ciertos casos la práctica totalidad de los puestos de diputado, primaría aplastantemente sobre el resto de la provincia (12).

Como evidencia su tramitación parlamentaria, la distribución del número de diputados en varias circunscripciones y las matizaciones de la proporcionalidad pretenden paliar los efectos de la irregular demografía buscando un cierto equilibrio político entre las diferentes zonas que integran la provincia, cuyos municipios, pese a lo muy escasamente poblados que estén, se ven así «representados». Lo cierto, sin embargo, es que los diputados provinciales no representan a los ciudadanos del distrito por el que fueron elegidos, y mucho menos a los municipios del mismo. Los diputados, reunidos en la institución representativa reglamentariamente convocada, representan a la provincia, expresión institucional de la colectividad humana asentada sobre el territorio provincial. Dicha representación, como es obvio, la asumen independientemente del lugar de residencia de sus electores. En el seno de la Corporación no se agrupan por vinculación con distrito o territorio alguno, sino atendiendo a criterios políticos. La idea de representar las diversas zonas o municipios de la provincia, al igual que la de representar las diversas zonas del territorio de las Comunidades Autónomas establecida expresamente en el artículo 152.1 CE, obedece al deseo de aproximar la elección de cierto número de diputados a los electores de determinadas áreas poco pobladas. Pero eso no significa territorializar la representación, que continúa siendo política y general (13), sino procurar una mayor

(12) La corrección de la proporcionalidad contenida en el apartado *a*) del artículo 204.2 LOREG no implica, como en la vieja LEL, que cada circunscripción tenga un diputado, más el o los que le correspondan en el reparto proporcional de la población, sino que cada circunscripción dispone de los diputados provinciales que resulten de la proporción poblacional con un mínimo de uno, auténtica garantía residual para aquellos partidos judiciales que, debido a su baja demografía, quedarían de otro modo sin escaño (Acuerdos de la Junta Electoral Central de 17 de junio de 1987 y de 13 de mayo de 1999). En contra del factor poblacional como criterio predominante para el reparto de escaños, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: «Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales», en *La Provincia. Pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 76-77.

(13) Sobre la distinción entre representación política y representación especial o territorial, *vid.* R. PUNSET BLANCO: «El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978», *Revista del Departamento de Derecho Político* (UNED), núm. 7, otoño, 1980, págs. 109-110.

representatividad de los corporativos a los ojos de los habitantes de los medios rurales, lo que, como contrapartida, supone mermar la representatividad de la institución respecto de los residentes de las grandes áreas urbanas y, a la postre, la proporcionalidad del sistema en su conjunto. Sobre todo, teniendo en cuenta que la circunscripción plurinominal elegida fue el partido judicial, en la mayor parte de los casos de dimensiones muy reducidas (14).

2) Tras la constitución de todos los Ayuntamientos, las Juntas Electorales de Zona proceden a elaborar dentro del partido judicial correspondiente una relación de «los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores» que hayan logrado algún concejal en dicho ámbito en orden decreciente al número de votos obtenidos (15). Establecida la oportuna prelación, las Juntas de Zona distribuyen los puestos de diputado «que corresponden» a las diversas formaciones políticas de acuerdo con la fórmula D'Hondt aplicada según el número de votos alcanzados por cada una de ellas en el partido judicial (16).

3) En los cinco días siguientes a la atribución de escaños se activa la última fase del procedimiento; sin lugar a dudas, la más singular de todas, pues son los concejales de cada formación política en cada distrito quienes designan, de entre ellos, a quienes serán proclamados diputados. Con este fin, las Juntas Electorales de Zona convocan por separado a los concejales «de los par-

(14) El impacto de la utilización electoral de los partidos judiciales sobre la proporcionalidad del reparto de escaños en la Diputación y los problemas interpretativos acerca de su norma reguladora fueron estudiados por B. FERNÁNDEZ PÉREZ: «Las referencias a la demarcación judicial en la Ley de Elecciones Locales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 10, julio-agosto, 1979, págs. 132-135. Recientemente, E. BELDA PÉREZ-PEDRERO: *Los representantes locales en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 263-268.

(15) En el caso de los municipios con una población entre 100 y 250 habitantes, donde el elector, debido al sistema mayoritario y de listas abiertas establecido en la LOREG, vota individualmente candidatos, el número de votos a sumar a cada formación política se obtiene dividiendo la cifra total de votos logrados por cada uno de los integrantes de la lista entre el número de candidatos que la formaban hasta un máximo de cuatro. Nada dice la ley, sin embargo, acerca de la forma de participar en el procedimiento de elección de diputados de los municipios de menos de 100 habitantes, que funcionan en régimen de Concejo Abierto. Ante esta omisión, la Junta Electoral Central ha aplicado por analogía lo dispuesto en el artículo 205.2 LOREG para los municipios de 100 a 250 habitantes, aunque referido a los votos obtenidos uninominalmente en las elecciones directas de alcalde previstas en el artículo 179.2 LOREG (Acuerdos de 23 de abril de 1987 y 8 de junio de 1991).

(16) Ante la eventualidad de una coincidencia de cocientes, el puesto en discordia se atribuye a la fuerza política con mayores apoyos electorales, y sólo en caso de empate a aquella que disponga de más concejales en la circunscripción. Con anterioridad a la reforma de la LEL, realizada en 1983, dicho criterio subsidiario se utilizaba como principal aplicándose la regla D'Hondt al número de concejales y no al de votos.

tidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores» que hayan obtenido en el reparto puestos de diputado (17). No existe, pues, un colegio electoral de segundo grado compuesto por la totalidad de los cargos locales elegidos en el partido judicial. En realidad, habrá tantos colegios electorales como fuerzas políticas tengan atribuido uno o varios escaños en la Diputación. Tanto como hayan permitido el tamaño del distrito y la fragmentación electoral. Dada la opción legislativa, sus integrantes no son llamados en representación de los municipios de procedencia, sino en virtud de su vinculación a candidaturas concretas. De meros apoderados de los grupos políticos llega a calificarlos alguna doctrina, por considerar su intervención básicamente formularia y dirigida a formalizar decisiones adoptadas previamente en otras instancias (18). Y aunque discrepemos de esta opinión, pues los concejales son libres al emitir su voto, no podemos dejar de subrayar la singularidad de la fórmula adoptada.

Como ha señalado el TC, «la inclusión del pluralismo político como valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión del pluralismo [...] e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6 CE) dotan de relevancia jurídica (no sólo política) a la adscripción política de los representantes y hacen que, en consecuencia, esa adscripción no pueda ser ignorada [...] por las normas infraconstitucionales» (19). De dicha afirmación, formulada a propósito de la composición de los órganos representativos, a prever la existencia en cada distrito de tantos colegios electorales *sui generis* como fuerzas políticas con puestos en la Diputación hay, sin embargo, alguna distancia. Pero eso parece consagrar el legislador, asumiendo la decisión de los cargos municipales que integraron sus candidaturas como presupuesto de un acto administrativo posterior: la proclamación de diputados y suplentes por la Junta Electoral de

(17) Aunque el artículo 206.1 LOREG no determina qué Juntas Electorales tienen encomendada la convocatoria, una interpretación sistemática de la ley permite atribuir esta tarea a las de Zona, a quienes compete, *ex* artículo 206.2 LOREG, la proclamación de los diputados electos y sus suplentes. El precepto tampoco especifica las reglas aplicables a la sesión de designación en la que las candidaturas que hayan sido avaladas por, al menos, un tercio de los concejales son votadas, ni el sistema ni la fórmula electorales aplicables. A este respecto, resultan de obligada consulta los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 17 de abril de 1979 y de 1 y 17 de julio de 1991, así como la STC 174/1991, de 16 de septiembre.

(18) En este sentido, L. MORELL OCAÑA: *El régimen local español*, cit., pág. 774; L. COSCULLUELA MONTANER: «Las elecciones locales», cit., pág. 729, e I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA: «Comentario al artículo 206», en L. M.^a CAZORLA PRIETO (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 1795.

(19) SSTC 32/1985, de 6 de marzo, Fundamento jurídico 2, y 141/1990, de 20 de septiembre, Fundamento jurídico 6.

Zona. Los grupos políticos protagonizan las elecciones y articulan la voluntad popular. Merced a la LOREG, cabría decir que también están encargados de conferir representatividad a las Diputaciones. Utilizando palabras del propio TC, «el procedimiento de las elecciones a diputados provinciales, por su carácter indirecto y de segundo grado, tiene una lógica interna en la que la atribución de los puestos de diputados corresponde a cada partido o a cada agrupación de electores en función exclusivamente del número de votos obtenidos por estos grupos políticos en cada partido judicial» (20).

Independientemente de la incidencia que sobre la posición jurídica de los partidos pudiera derivarse, ello suscita no pocos interrogantes acerca del mantenimiento del supuesto nexo de imputación de voluntades entre representantes y representados. La inmediatez en la elección desaparece. El sistema electoral es de segundo grado y los concejales se agrupan a tal efecto por candidaturas. El órgano integrado por diputados provinciales sigue siendo representativo, pero la representación como relación, al menos en los términos en que el TC la ha concebido, se debilita sensiblemente. Volveremos de inmediato sobre ello.

IV. DIPUTADOS PROVINCIALES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La noción jurisprudencial de cargo público representativo se ha construido, en gran medida, al margen de la idea de mandato libre o de prohibición de mandato imperativo. En lugar de recurrir a este expediente, usado por otras jurisdicciones europeas, el TC erigió su doctrina sobre el principio constitucional de Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE) y su presupuesto lógico, la soberanía popular (art. 1.2 CE), así como sobre el mayor valor de los derechos fundamentales del artículo 23 CE. La representación política y los sujetos especializados en ella son, desde este punto de vista, instrumentos de los ciudadanos para ejercer su derecho fundamental de participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Como el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos de naturaleza representativa (art. 23.2 CE) mantiene, a juicio del TC, una «íntima conexión» con el derecho de participación a través de representantes libremente elegidos (art. 23.1 CE), surge el derecho fundamental «reflejo» o «interactivo» de ejercer y mantenerse en el cargo sin intrusiones ilegítimas, cuyos titulares son los representantes legitimados inmediatamente por la elección popular (21).

(20) STC 24/1989, de 2 de febrero, Fundamento jurídico 4.

(21) «El precepto [art. 23.1 CE] consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas, lo

El TC ligó la idea de representación política a la elección mediante sufragio universal. Vinculada de esta forma con una de las manifestaciones del derecho de participación de los ciudadanos, no es extraño que en posteriores pronunciamientos diera un paso más para afirmar:

«El sentido democrático que en nuestra Constitución (art. 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos públicos sólo es legítima cuando puede ser referida de manera mediata o inmediata a un acto concreto de expresión de la voluntad popular. Es obvio que pese a la identidad de legitimación de todos los titulares de cargos públicos, *sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular*, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos» (22).

El TC quiso ofrecer una noción de cargo público representativo aplicable a los diversos cargos de naturaleza representativa existentes. El problema es que la formuló sobre la base casi autónoma del art. 23.2 CE, y a raíz de sucesivos recursos de amparo interpuestos contra la aplicación del discutido artículo 11.7 LEL por supuesta vulneración del derecho de los concejales a permanecer en sus cargos. Es decir, fuertemente condicionada por el acto impugnado y la norma concreta que lo regulaba, que, como es sabido, permitía el cese de los representantes municipales a causa de su expulsión del partido político en el que militaran. La impronta particular de la que tal noción adolece tenía que evidenciarse de inmediato. Y así ocurrió en el mismo pronunciamiento del que arranca la doctrina jurisprudencial referida.

«[...] no se puede afirmar —señaló el TC ante el cese del alcalde de Andújar— que se haya violado un derecho fundamental susceptible de amparo, ya que no puede entenderse que haya quedado vulnerado el derecho de los ciuda-

que evidencia, a nuestro juicio, que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar —y no de ninguna organización como el partido político— y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan en elecciones periódicas». STC 5/1983, de 4 de febrero, Fundamento jurídico 4. La conexión del derecho del representante con el derecho de los representados podía ser también expresada en sentido inverso, como hizo la STC 10/1983, de 21 de febrero, en su Fundamento jurídico 2: «[...] el daño que los ciudadanos, como representados, padezcan no es lesión de un derecho propio, sino reflejo de la vulneración de un derecho ajeno, pues el trato discriminatorio de que puede ser objeto el representante [...] afecta en primer término a su propio ámbito protegido y sólo indirectamente, y en la medida en que lo desplace de su cargo o función [...], a la situación jurídica de los representados».

(22) STC 10/1983, de 21 de febrero, Fundamento jurídico 2 (cursiva nuestra).

danos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal, puesto que la elección es de segundo grado» (23).

En puridad, el acceso a la Alcaldía y la permanencia en el ejercicio del cargo no están vinculados a la voluntad de los ciudadanos, sino a la de los concejales, por lo que resultaba indefendible la presunción de «unidad de voluntades» entre representante y representados sobre la que la STC 10/1983, de mayor fuste teórico que la STC 5/1983, entendió asentada la idea de representación política (24). De ahí que, pese a la llamada de atención que supuso el voto particular de los magistrados Latorre Segura, Díez de Velasco y Díez-Picazo (25), la doctrina fuera reiterada en la STC 30/1983, de 26 de abril, y en el ATC 6/1984, de 11 de enero.

Dado que el procedimiento de elección de los diputados provinciales puede caracterizarse como una elección de segundo grado, parecía plausible la extensión *mutatis mutandis* de la argumentación utilizada en el caso de los alcaldes. Al resultar elegidos por los concejales integrados en candidaturas determinadas, y no por los ciudadanos, la relación que permite la imputación de voluntades propia del concepto de representación reseñado habría desaparecido. Los diputados serían cargos públicos legítimos, por supuesto, pero carecerían de las garantías que acompañan al derecho fundamental «reflejo» derivado del artículo 23.2 CE. El TC, sin embargo, llegado el momento de pronunciarse acerca de su condición representativa, no vio problema alguno para otorgar el amparo requerido, reconociendo a partir de los hechos impugnados —un caso de elecciones a la Diputación Provincial de Salamanca— el

(23) STC 5/1983, de 4 de febrero, Fundamento jurídico 5.

(24) «Lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya [...], es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto, y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría, los actos de aquél. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella.» STC 10/1983, de 21 de febrero, Fundamento jurídico 2.

(25) «[...] en el ámbito de la representación nacional —afirmaron—, no se trata de que todos y cada uno de los representantes lo sean de todos y cada uno de los ciudadanos, sino que [...] es el conjunto de representantes reunidos en las cámaras reglamentariamente convocadas lo que representa al conjunto de los ciudadanos. Sería discutible en qué medida esa concepción de la representación es totalmente aplicable a otras entidades y concretamente a los municipios; pero [...] aceptando esa trasposición, nos encontraríamos con las mismas consecuencias. Cada concejal no representa a todos y cada uno de los vecinos sino que es el conjunto de concejales el que representa al conjunto de los vecinos.» Voto particular a la STC 10/1983, cit..

derecho fundamental de acceso a los cargos públicos. Lo hizo, eso sí, inopinadamente y sin motivación. Como si ello fuera el corolario lógico de su doctrina, cuando, a nuestro entender, se trataba de una sensible rectificación de la misma.

«[...] nada impide, por lo ya razonado respecto al ámbito de las disposiciones generales, la aplicación de esta misma doctrina constitucional [...] a todo tipo de procesos electorales y, en concreto, a la elección de diputados provinciales» (26).

Hubo que esperar a un nuevo pronunciamiento para conocer las razones de tan sucinta afirmación, que no eran otras que la adopción *ad casum* de una idea distinta de representación política. Si en la formulada con pretensión universal lo decisivo era la relación representante-representados creada por la elección, ahora, ante la dificultad para aplicarla a los diputados provinciales, se hacía hincapié en el carácter representativo del órgano. Percibida la afora de una concepción *diádica* de la representación, en la STC 163/1991 prevalecía la representación como atribución normativa. Proceso electoral y función representativa, generalmente vinculados, quedaban con ello separados. Y la inmediatez de la elección dejaba de ser *conditio sine qua non* para el representante.

«El artículo 23.2. CE [...] tiene una especial transcendencia cuando se trata de cargos y funciones públicas de carácter representativo pues en tal caso la violación del derecho a acceder y ejercer la función y el cargo representativo afecta también indirectamente al cuerpo electoral, cuya voluntad representa, sobre todo cuando, como en el presente caso, se trata de una Corporación provincial cuya naturaleza representativa aparece definida por la propia Constitución (art. 141.2)» (27).

Aunque diferente a la sostenida hasta la fecha, esta concepción orgánico-funcional de representación resulta, en nuestro opinión, constitucionalmente más adecuada. La representación política es, ante todo, una creación normativa. Una situación o cualidad que existe siempre que el derecho la atribuye a un órgano del Estado o un ente público. Y es esta convención o, en expresión de Pitkin (28), «autorización» la que permite hacer presente lo que, no obstante, está ausente y ejercer potestades públicas en nombre de un sujeto colectivo: nación,

(26) STC 24/1989, de 2 de febrero, Fundamento jurídico 6.

(27) STC 163/1991, de 18 de julio, Fundamento jurídico 3.

(28) H. F. PITKIN: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, págs. 42-59.

pueblo o, como es el caso, provincia (29). Cuestión distinta es el mecanismo seleccionado para integrar órganos «autorizados» dotándolos de representatividad. La elección popular proporciona legitimidad democrática. Con todo, sólo es uno de los medios de integración posibles. De ahí lo incorrecto de vincular condición representativa a elección popular de los cargos públicos. Elección y representación no son dos facetas del mismo fenómeno indisolublemente unidas. Como la representación se atribuye al órgano, resulta conceptualmente distinta a la elección y puede llegar a disociarse de ella (30). Eso es, en cierta medida, lo que parece ocurrir en este caso, en el que los diputados no son elegidos *directamente* por los ciudadanos aunque la titularidad de sus escaños pueda ser referida a un acto mediato de expresión de la voluntad popular. Así, desde luego, parece intuirlo el TC a tenor del significativo cambio operado en su argumentación. Las Diputaciones, viene a afirmar, son *ex Constitutione* órganos de naturaleza representativa. Los diputados provinciales carecen de la relación inmediata con el cuerpo electoral de los parlamentarios y concejales, pero también son cargos públicos representativos en su condición de miembros de dichos órganos. Por eso gozan de los derechos implícitos contenidos en el artículo 23.2 CE, aunque entre ellos y los ciudadanos no medie una «genuina» relación representativa. Y por eso son representantes de la provincia, si bien considerados en su conjunto en el seno de la institución representativa reglamentariamente convocada (31).

(29) En la Sentencia referida, sin embargo, el TC no acierta a identificar con precisión quién es el sujeto representado, pues lejos de referirse a la provincia, o, en su caso, la colectividad provincial, alude una vez más al cuerpo electoral, como había hecho en repetidas ocasiones en referencia a otros órganos representativos desde la STC 10/1983 (Fundamentos jurídicos 2 y 4). Y ello, incluso, tras haber afirmado en la STC 101/1983, de 18 de noviembre, aproximándose al voto particular formulado a la STC 10/1983, que «los diputados, en cuanto integrantes de las Cortes Generales, representan al conjunto del pueblo español, de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución [...]». Otra cosa sería abrir el camino a la disolución de la unidad de representación y con ello de la unidad del Estado» (Fundamento jurídico 3).

(30) Junto a elementos de *vinculación*, el TC ha tenido que reconocer en ocasiones la existencia de elementos de *separación* entre ambos conceptos que conviven de forma contradictoria con los anteriores. Ello no es, en palabras de R. CHUECA RODRÍGUEZ, sino reflejo lógico de «la presión constante que sobre el concepto de representación produce el principio democrático». Cfr. «Sobre la irreductible dificultad de la representación política», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, septiembre-diciembre 1987, págs. 189-195.

(31) Sobre la distinción conceptual entre representación y elección y, no obstante, la importancia del fundamento electivo de la representación, G. SARTORI: «Representación», en *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992, págs. 231-233. En la doctrina española, L. M.^a DÍEZ-PICAZO: «Los «criterios de representación proporcional» del artículo 68.3 de la Constitución: su alcance y proyección a efectos distintos de la elección para el Congreso de los Diputados», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, tomo III, Civitas, Madrid, 1991, págs. 2063-2065.

V. SOBRE LA GARANTÍA DE PERMANENCIA EN EL CARGO REPRESENTATIVO

El contenido garantizado por el artículo 23.2 CE es el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos establecidos por las leyes, pero, dada la «íntima conexión» de éste con el derecho de participación de los ciudadanos a través de representantes, lo son también los de libre ejercicio de sus funciones y de permanencia en el cargo hasta la finalización del mandato (32). Considerados jurisprudencialmente como integrantes del *ius in officium* del representante, estos derechos conllevan para su titular la posibilidad de solicitar amparo constitucional frente a cualquier agresión arbitraria que implique suspensión o pérdida de la condición representativa. Son, por tanto, derechos *reaccionales*, cuyo contenido básico consiste en la facultad de impugnar los actos lesivos de la igualdad constitucionalmente garantizada y de la relación representativa.

Aunque en su argumentación el TC asume la premisa de que la representación política va unida a la idea de mandato libre, renuncia a plantearse desde ese punto de vista la legitimidad o ilegitimidad de la sujeción de los representantes a la voluntad de los representados. La prohibición del artículo 67.2 CE sólo hace referencia a los miembros de las Cortes Generales, y los casos a los que el TC se enfrenta en un primer momento afectan a cargos representativos locales, cuya amenaza, merced al artículo 11.7 LEL, se cierne en forma de «mandato de partido». Así las cosas, el derecho a permanecer en los cargos lo extrae recurriendo al principio democrático. De nuevo, por consiguiente, de la superposición entre función representativa y elección popular, a la que se ve

(32) «El derecho a acceder a los cargos públicos —afirmó el TC— comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque, de otro modo, el derecho fundamental quedaría vaciado de contenido» (STC 5/1983, de 4 de febrero, Fundamento jurídico 3). «[...] la vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función —puntualizó después— les afecta sin embargo a todos [los representados] simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados» (STC 10/1983, de 21 de febrero, Fundamento jurídico 2). Más recientemente, véanse las SSTC 44/1995, de 13 de febrero, 30/1997, de 24 de febrero, y 38/1999, de 22 de marzo. En contra de la consideración de los derechos a ejercer el cargo y permanecer en el desempeño del mismo como derechos *fundamentales* de los representantes implícitos en el apartado 2 del artículo 23 CE, por conexión con lo dispuesto en su apartado 1, se han pronunciado, especialmente, P. BIGLINO CAMPOS: «Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30, tercer cuatrimestre, 1993, págs. 53-100, y J. JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en *Estudios de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Homenaje al profesor Rodrigo Fernández de Carvajal*, Universidad de Murcia, Murcia, 1997, págs. 219-231.

abocado para afianzar la posición de los concejales frente a cualquier intromisión de los partidos que afecte a la continuidad en sus funciones. Una superposición que le lleva, incluso, a admitir la hipótesis de una organización de la representación en la que los electores puedan poner fin al mandato del cargo representativo (33).

Partiendo de estos presupuestos, el TC no ha dudado en denegar el amparo requerido a los diversos cargos electivos de segundo grado sobre cuyo cese, decidido por las personas o los órganos que los eligieron, ha tenido ocasión de conocer. Desaparecida la inmediatez de la elección, la predicada presunción de «unidad de voluntades» entre representantes y representados quedaba, desde luego, en entredicho. Tanto, al parecer, como el derecho fundamental «reflejo» de permanencia en el cargo público derivado de la relación representativa, que dejaría de ser reaccional frente a sus electores.

«[...] las consideraciones que llevan a declarar que el artículo 11.7 LEL va contra la Constitución afectan únicamente a la pérdida del cargo de concejal, [...] pero no al de alcalde, porque al ser éste de elección por los miembros de la Corporación, y no por los ciudadanos directamente, no se puede afirmar que el cese producido por la Corporación, y en definitiva por los concejales electores, viole un derecho fundamental susceptible de amparo» (34).

El problema en el momento en que se formuló este pronunciamiento residía en la ausencia de previsión legal al respecto. A diferencia de la destitución de los presidentes de las Diputaciones Provinciales, que podía realizarse por votación de los diputados, la LEL nada decía sobre la revocación de los alcaldes, lo que, unido a los diversos sistemas de designación configurados legalmente, condujo a un sector de la doctrina a entender vedada dicha posibilidad (35). El propio TC había afirmado que el derecho a acceder en condiciones

(33) «[...] el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido» (STC 5/1983, *cit.*, Fundamento jurídico 4). «El extremo que debe ser analizado aquí es el de si, dada la conexión necesaria e inmediata que [...] existe entre representación y elección popular, cabe considerar constitucionalmente legítima una organización de la representación en la que los representantes puedan ser privados de su función por una decisión que no emane de sus propios electores» (STC 10/1983, *cit.*, Fundamento jurídico 2). Una crítica de estas afirmaciones en F. J. BASTIDA FREIJEDO: «Derecho de participación de los ciudadanos y función constitucional de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, *cit.*, págs. 205-207.

(34) STC 30/1983, de 26 de abril, Fundamento jurídico 3.

(35) Por todos, M. REBOLLO PUIG: «La moción de censura en la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, julio-septiembre, 1985, págs. 467-472.

de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes implicaba también el de no ser removidos si no era «por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos» (36). Interpuesta demanda de amparo por vulneración del artículo 23.2 CE contra el acto de destitución del alcalde de Rincón de la Victoria basada, precisamente, en esos motivos, el TC se vio obligado a reconocer la existencia de una *laguna legal*. Dicha laguna, empero, podía ser colmada por el juzgador «mediante una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y un recurso a los principios generales». Y en este sentido, el simple hecho de la elección del alcalde por los concejales permitía atribuir a ese electorado la facultad de su destitución. En defecto de previsión normativa, bastaba, pues, la aplicación de los principios democráticos que informan la Constitución y la relación de confianza establecida entre el alcalde y los concejales para reputarla constitucionalmente válida (37).

En respuesta al recurso de amparo interpuesto por un diputado regional que iba a ser removido de su puesto en la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias en virtud de la disposición transitoria tercera de su Reglamento provisional, el Alto Tribunal estimó que el derecho de permanencia de un cargo público de carácter electivo «no podría nunca excluir el cese del titular por la voluntad de las mismas personas que lo eligieron o la voluntad del mismo órgano, formada de acuerdo con el ordenamiento jurídico» (38). Recurrida por inconstitucionalidad la disposición adicional primera del Reglamento parlamentario de Navarra por contemplar el posible cese o remoción del presidente de la Cámara o de los miembros de la Mesa, la respuesta fue asimismo contundente:

«[...] tiene razón el Parlamento de Navarra cuando afirma que los principios de pluralismo y de representación participativa pueden justificar también la posibilidad de cese o remoción de los miembros de la Mesa por la voluntad de quienes los eligieron [...]. Al no existir límites constitucionales que lo impidan, no resulta ilegítima la decisión del Parlamento navarro de prever expresamente la posibilidad de remoción de los miembros de la Mesa» (39).

(36) STC 10/1983, de 21 de febrero, Fundamento jurídico 2.

(37) AATC 6/1984, de 11 de enero, Fundamento jurídico 1, y 429/1985, de 3 de julio, Fundamento jurídico 3. Sobre la problemática laguna legal y la admisión jurisprudencial de la destitución del alcalde por los concejales, *vid.* A. J. TRUJILLO PÉREZ: *La moción de censura en las entidades locales*, Civitas-Alfonso el Magnánim, Madrid, 1999, págs. 41-60.

(38) ATC 52/1983, de 9 de febrero, Fundamento jurídico 2.

(39) STC 141/1990, de 20 de septiembre, Fundamento jurídico 4. Dicha posibilidad, como se afirma a continuación, tiene un límite. Dado que la adscripción política de los representantes

Igualmente significativos han resultado los pronunciamientos del TC en relación con los senadores comunitarios. Aunque designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, son cargos llamados a integrarse en el órgano Cortes Generales, que representa al pueblo español (art. 66.1 CE). Como miembros de dicho órgano, sobre ellos recae la prohibición de mandato imperativo (art. 67.2 CE), estando su permanencia en el escaño constitucionalmente establecida, por lo que no pueden ser removidos antes de cuatro años salvo previa disolución de la Cámara (art. 69.6 CE). La opción del constituyente en favor del modelo *Sénat* frente al de *Conseil* implica que la facultad de designación de senadores que tienen atribuida los órganos legislativos autonómicos se agota en el mismo acto de ejercicio. Al carecer de efecto sinalagmático, no existiría ninguna vinculación jurídica entre dichos cargos representativos y las Asambleas designantes. Las cosas, empero, no han resultado tan sencillas, pues la falta de simultaneidad entre las legislaturas senatorial y autonómicas y el carácter secundario de la elección de los senadores comunitarios han propiciado cierta conflictividad a la que el TC ha debido dar respuesta.

Ante el artículo 6 de la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre «designación de senadores representantes de Euskadi», que vinculaba el término del mandato a la legislatura autonómica, el TC no tuvo inconveniente en reconocer que, dado el mecanismo de designación constitucionalmente previsto, la opción legal adoptada era conforme a Constitución. Es más, la ausencia de regulación del *status* de estos senadores y la coherencia con la concepción autonómica que inspiró la institución parecían aconsejarla (40). Como señaló la doctrina, ello suponía reconocer la posibilidad de una revocación anticipada de sus mandatos. Y es que, mientras la mayoría de los senadores permanecerían en sus escaños hasta el final de la legislatura, la continuidad de los comunitarios estaría supeditada a los avatares de las Asambleas autonómicas de procedencia, lo que podría implicar la pérdida de su condición antes del período de cuatro años fijado constitucionalmente (41). Así ocurrió tras las elecciones autonómicas de 1987 en la Asamblea extremeña. Un año después de ser designado por la Asamblea anterior, un senador comunitario perdió el escaño

presenta relevancia jurídica (STC 32/1985, 6 de marzo, Fundamento jurídico 2), la remoción no puede ser utilizada con la finalidad de «desequilibrar o excluir la proporción necesaria de mayorías y minorías en la composición plural de la Mesa, la cual ha de ser tenida en cuenta también en el momento de la cobertura de vacantes que se produzcan, sea cual sea su causa u origen».

(40) STC 40/1981, de 18 de diciembre, Fundamento jurídico 3.

(41) F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 197-198, y P. GARCÍA-ESCUDERO: *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales/Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, págs. 236-238.

regional y, dada la redacción del artículo 20.1.d) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que vincula ambos cargos, también su mandato senatorial. Pese a la fijación constitucional de su duración y el principio de igualdad, el TC no vio problema alguno (42). Como tampoco lo ha visto al plantearse la posibilidad inversa, esto es, que habiéndose designado senador comunitario al inicio de la legislatura autonómica la Asamblea correspondiente decida no revalidar dicha designación tras la disolución del Senado. Y ello, aunque la vinculación entre ambos mandatos esté prevista legalmente, como ocurre en el artículo 181.5 del Reglamento parlamentario balear, porque, incluso así, la obligación es tan débil «que la propia Cámara puede liberarse de ella, sin que debamos entrar ahora en la cuestión de si para conseguir este efecto ha de acudirse a la reforma del Reglamento o basta con la adopción de un acuerdo que de modo explícito, o aun implícito, excepcione para un caso concreto la aplicación de la regla general» (43).

A diferencia de los supuestos anteriores, el TC no ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de una eventual remoción de los diputados provinciales por los concejales que los eligieron. La ausencia de previsión legal y de iniciativas políticas lo han impedido. La hipótesis, con todo, resulta verosímil. El debilitamiento del nexo elección-representación; el reparto de escaños, vinculado a la representatividad obtenida por cada lista electoral; la designación de los diputados por, y de entre, los concejales de cada grupo político, así como los precedentes referidos, podrían considerarse argumentos suficientes para admitirla. Como titulares del derecho a permanecer en sus cargos los diputados provinciales estarían legitimados para solicitar amparo contra cualquier agresión arbitraria que comportara suspensión o pérdida de la condición representativa, excepto, acaso, frente a la procedente de sus propios electores. La reiterada indisciplina, baja voluntaria o expulsión del grupo político no implicarían pérdida del mandato (44), por supuesto, pero, en la medida en que distorsionaran la

(42) STC 76/1989, de 27 de abril, Fundamentos jurídicos 2 y 3.

(43) STC 149/1990, de 1 de octubre, Fundamento jurídico 4.

(44) El Acuerdo de la Junta Electoral Central de 26 de noviembre de 1990 declaró inadmisibles la retirada de la credencial de diputado provincial por haber solicitado la baja voluntaria en la formación política en cuya candidatura resultó elegido. Tiempo después, el propio TC estimó que la CE «protege a los representantes que optan por abandonar un determinado grupo político y que de dicho abandono no puede en forma alguna derivarse la pérdida del mandato representativo» (STC 185/1993, cit., Fundamento jurídico 5), cerrando con ello las opciones que había dejado abiertas su jurisprudencia anterior. Partiendo, no obstante, de la premisa de que «existen problemas sin resolver en la doctrina del TC en relación con la titularidad del cargo cuando el concejal abandona voluntariamente a su grupo», las fuerzas políticas signatarias del «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones loca-

expresión de la representatividad, podrían influir en la voluntad de los concejales que participaron en la elección hasta el punto de provocar su cese.

Pese a su aparente consistencia, no creemos, sin embargo, que ésta sea una interpretación correcta. Y ello, por las siguientes razones:

1) A diferencia de otros cargos representativos de segundo grado designados y removidos por órganos colegiados, quienes eligen a los diputados provinciales son concejales agrupados por candidaturas en cada circunscripción. Tan singular colegio electoral se reúne una sólo vez con este único cometido. Convocado *ad hoc* por la Junta Electoral de Zona, se extingue con su misión y sólo cabe convocarlo de nuevo, *ex artículo 208 LOREG*, en el supuesto de que las vacantes por fallecimiento, incapacidad, renuncia o pérdida de la condición de concejal no pudieran cubrirse por suplentes.

2) La facultad de elegir no implica, necesariamente, la de revocar. El empeño en demostrar la inconstitucionalidad del artículo 11.7 LEL impulsa al TC a insinuarlo, pero lo cierto es que el cuerpo electoral carece de esa facultad. Y, en nuestra opinión, tampoco la tienen los electores de segundo grado por el simple hecho de serlo. Ocurre, sin embargo, que los alcaldes son elegidos para ejercer funciones de gobierno. Entre ellos y el Pleno correspondiente se establece, por ese motivo, una relación de confianza cuya quiebra puede justificar su cese. El cesado, en cualquier caso, seguiría siendo concejal, por lo que su condición representativa quedaría incólume. El principio de responsabilidad política puede operar con los mismos efectos en la estructura interna de las Asambleas legislativas. Dada la falta de regulación constitucional o estatutaria expresa corresponde al Reglamento parlamentario establecer la relación más oportuna entre el presidente y los demás miembros de la Mesa con la Cámara respectiva. De ser ésta fiduciaria, la eventualidad de su cese en la Mesa estaría justificada. Y, como reconoció el TC, también lo estaría para dar efectividad a los principios de pluralismo y representación proporcional, esto es, para garantizar la expresión de la representatividad del Pleno en los órganos parlamenta-

les», suscrito el 7 de julio de 1998, asumieron el compromiso de estudiar y, en su caso, presentar una iniciativa legislativa de reforma de la LOREG para regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante local electo abandone voluntariamente el partido político por el que resultó elegido. Pese a la reciente reforma de la LOREG, dicho compromiso no se ha concretado. Suponemos que por la dudosa constitucionalidad de su plasmación normativa y por su segura ineficacia práctica, ya que muchos representantes locales díscolos, antes de darse de baja en el partido y verse privados de su cargo, preferirían ser expulsados, dado que ello, como es sabido, no puede comportar la pérdida de la condición representativa. Para doctrina que sostiene la conveniencia de configurar el abandono voluntario del grupo político como causa de pérdida del escaño, M. A. PRESNO LINERA: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, pág. 158.

rios de gobierno, expresión que podría verse alterada, a título de ejemplo, por el eventual acto *tránsfuga* de alguno de sus componentes. El cesado, sin embargo, no perdería su escaño.

La declaración del Senado como «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE), la compatibilidad entre los cargos de senador y de diputado autonómico (art. 67.1 CE *a sensu contrario*) y la remisión a los Estatutos de Autonomía para determinar el procedimiento de designación de los senadores comunitarios (art. 69.5 CE) han sido, por su parte, los argumentos barajados para relativizar la prohibición de mandato imperativo y admitir el cese de éstos. Los senadores autonómicos deben su condición «a un título jurídico cualitativamente diferente al de sus homónimos provinciales», lo que, a juicio del TC, puede justificar un *status* diverso (45). La designación por las Asambleas legislativas correspondientes les otorga, en efecto, una representatividad cualitativamente diferenciada atendida su naturaleza territorial. Y es la expresión de esa representatividad, vinculada a la composición de la Asamblea designante, la que el TC ha querido proteger a través de la revocación del representante (46).

Ninguna de estas circunstancias concurre en el caso de los diputados provinciales. Entre ellos y sus electores no existe, como es obvio, relación fiduciaria, pues el órgano en que se integran no es de gobierno, sino de representación. Aunque elegidos en diversas circunscripciones, la representatividad que incorporan tampoco es territorial, sino política. Y su expresión en la Diputación no refleja la composición de un órgano preexistente, sino las preferencias del electorado de cada distrito en un proceso electoral anterior. Los concejales, en fin, designan a los diputados, pero no son depositarios de su representatividad. Nada permite, en suma, atribuirles la facultad de revocar.

3) Los cargos públicos de representación política, ha reconocido el TC, corresponden al Estado y, por ello, también a los entes territoriales en que se organiza: municipios, provincias y Comunidades Autónomas (47). Abstracción hecha de los concretos órganos representativos de que se trate, lo cierto es que, cumplidos los procesos electorales que les confieren legitimidad democrática y representatividad, los representantes actúan en nombre de dichos entes. Su relación jurídica con el cuerpo electoral respectivo comprende un acto de designación, pasado el cual sólo la voluntad del propio representante, no la de los electores, puede producir su cese.

(45) STC 76/1989, *cit.*, Fundamento jurídico 3.

(46) Especialmente crítico con la revocación anticipada de los mandatos senatoriales se ha mostrado R. PUNSET BLANCO: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 151-160, cuyos argumentos compartimos en gran medida.

(47) STC 23/1984, de 20 de febrero, Fundamento jurídico 5.

La prohibición del mandato imperativo prevista en el artículo 67.2 CE es un presupuesto de la representación que permite hacer presente lo *necesariamente* ausente y expresar su voluntad. Aunque limitada en su tenor literal, dicha prohibición debe extenderse a todos los cargos representativos, incluidos los diputados provinciales. La función que desempeñan en la Diputación, consistente en querer libremente por quien la norma autoriza, ha de prolongarse, consecuentemente, hasta el final del mandato (48). Su permanencia en el escaño y la posibilidad de reaccionar frente a cualquier perturbación ilegítima en el ejercicio de sus funciones resultan, a estos efectos, facultades esenciales. Ni los electores ni los partidos en cuyas candidaturas concurrieron pueden cercenarlas porque, en puridad, los representantes, aunque sean representativos, *no los representan*, ni se mantienen en el cargo por decisión suya. La elección legítima el mandato, pero no lo determina. El artículo 205 LOREG podrá atribuir escaños a las formaciones políticas en función del resultado electoral, pero la titularidad de los mismos es de los diputados provinciales. El TC, siguiendo la «lógica interna» del sistema, afirmará que la atribución de los puestos de diputado corresponde a los partidos a través de los concejales elegidos en sus listas, pero, realizada dicha tarea, los así designados serán representantes de la provincia, pudiendo, merced a esa condición, conformar libremente su voluntad. Actuarán o no de acuerdo con las directrices de sus partidos, o con la representatividad política que portan, pero en ningún caso podrán ser removidos o revocados por los concejales que los designaron. Y no por las dificultades técnicas que pudieran plantearse o la ausencia de previsión legal al respecto, sino porque admitir lo contrario sería, sencillamente, vaciar de contenido el cargo representativo y, con ello, la misma garantía constitucional de la representación (49).

4) La remoción, de producirse, vulneraría, además, derechos fundamentales. Frente a lo sostenido por el TC al elaborar la noción de cargo público representativo, éstos no serían, sin embargo, los derechos del diputado a ejercer sus funciones y permanecer en el cargo considerados implícitos en el

(48) El artículo 59.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, establece que «el mandato de los miembros de la Diputación es de cuatro años contados a partir de la fecha de la elección».

(49) De interés en este punto por las discretas «inflexiones» que incorporan respecto de su doctrina anterior, las SSTC 214/1998, de 11 de noviembre, Fundamento jurídico 4, y 185/1999, de 11 de octubre, Fundamento jurídico 4.c), en las que, al resolver sendos recursos de amparo por supuesta vulneración del artículo 23.2 CE, el TC ha vinculado los derechos contenidos en ambos párrafos de dicho precepto con el «concepto o imagen constitucionalmente garantizado de representación política».

apartado 2 del artículo 23 CE por relación con lo dispuesto en su apartado 1. Como subrayaron en su voto particular a la STC 5/1983 los magistrados Latorre Segura y Díez-Picazo, el artículo 23.1 CE «consagra el derecho de los ciudadanos a elegir representantes, pero nada dice del derecho de éstos», que no debiera reputarse fundamental a partir de una supuesta conexión inescindible entre preceptos derivada de la elección. Y menos si, como es el caso de los diputados provinciales, la elección es de segundo grado. Aunque alguna doctrina crítica con la línea jurisprudencial así lo ha defendido, tampoco creemos que el cese anticipado del representante pueda vulnerar su derecho fundamental a la permanencia en el escaño amparado, bien en una interpretación sistemática de los artículos 23.2 y 67.2 CE (50), o bien, autónomamente, sobre el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones representativas (51). Y ello porque, siguiendo a Jiménez Campo, el artículo 23.2 CE no proclama derecho genérico alguno a acceder a los cargos públicos, ni a ejercerlos y permanecer sin intromisiones ilegítimas en el desempeño de los mismos, sino un derecho a que las condiciones de acceso se definan en términos de igualdad. De ahí la improcedencia de recurrir a este precepto para cuestionar actos y decisiones que afecten a la permanencia del cargo representativo. Improcedencia que no se subsana conectando lo dispuesto en el artículo 23.2 CE

(50) «[...] la idea de cargo público representativo no puede ser construida sin un correlato entre los sufragios activo y pasivo, o lo que es lo mismo, entre los electores que crean la representación política y los elegidos que acceden a esos cargos. Bien es cierto que análogos resultados, pero con más sólido fundamento constitucional, hubieran podido ser alcanzados, en vez de como hace la jurisprudencia, razonando acerca de la estrecha relación presente entre el artículo 23.2 CE y la prohibición de mandato imperativo y paralela afirmación del libre mandato parlamentario que el artículo 67.2 consagra. [...] A results de una interpretación sistemática [...], hay que concluir que la prohibición del mandato imperativo y la subsiguiente facultad de defensa que este artículo concede al parlamentario frente a las perturbaciones ilegítimas a su libre mandato representativo, constituye un derecho subjetivo y reactivo que debe integrar el elenco de potestades que permiten reconocer el derecho fundamental a acceder, permanecer y, en consecuencia, ejercer, un cargo público representativo.» J. GARCÍA ROCA: «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, primer cuatrimestre, 1995, págs. 84-85 y 93. Del mismo autor, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 288-289.

(51) «A mi juicio —afirma por su parte E. MARTÍN NÚÑEZ—, el contenido que efectivamente garantiza el artículo 23.2 CE es el derecho de acceso en condiciones de igualdad y el derecho de permanencia en él sin perturbaciones ilegítimas que conlleva, a su vez, la posibilidad de ampararse en este precepto contra aquellas lesiones que comporten una suspensión o pérdida del cargo público arbitrarias, esto es, al margen de los requisitos establecidos en las leyes que regulen el cargo en cuestión.» *El régimen constitucional del cargo público representativo*, Cedecs, Barcelona, 1996, pág. 131.

con un derecho fundamental distinto, el de participación política de los ciudadanos, a cuyo servicio estarían los derechos fundamentales «interactivos» o «reflejos» del cargo representativo (52).

Las facultades y atribuciones funcionales del representante han sido creadas por la ley o el reglamento y no tienen, aunque así lo ha sostenido recurrentemente el TC a fin de reforzar su estatuto jurídico, rango de derecho fundamental. Su remoción o revocación en el cargo vulneraría, con todo, derechos fundamentales. Concretamente, el derecho de cada ciudadano «a participar en los asuntos públicos [...] por medio de representantes» (art. 23.1 CE) (53). En efecto, la lesión de las facultades del diputado provincial por decisión de los concejales que lo eligieron supondría la quiebra del derecho de participación. Su permanencia en la Diputación durante el tiempo del mandato operaría, por contra, como una garantía al servicio de la plena efectividad de ese derecho sin conexiones o adherencias hermenéuticas de ningún tipo. Una garantía que, de ser atacada, podría ser defendida en amparo por el representante removido, quien, además de un derecho propio a ejercer el cargo carente de rango fundamental, invocaría ante el TC un derecho ajeno, el de participación política del artículo 23.1 CE, de cuyo enunciado y rango en relación con aquél surge su legitimación en el proceso de amparo [art. 162.1.b) CE].

(52) J. JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», *cit.*, págs. 222-224.

(53) *Ibídem*, pág. 225.

NOTAS

