

DR 13 142

Carrera de Derecho. Asignatura Derecho Administrativo 1. Título, Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la destitución de concejales. Autor, Carmen Vila.

En el presente guión vamos a hacer un comentario a una sentencia del Tribunal Constitucional que pone en desmanifiesto un tema de gran actualidad, las elecciones locales, y más en concreto la inconstitucionalidad del artículo 11, párrafo séptimo de la ley que regula estas elecciones, el cual establece que cuando se trate de listas que representen a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partido, si alguno de los candidatos electos dejara de pertenecer al partido que lo presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. Según este artículo se introniza la partidocracia a nivel local, lo cual a la larga puede ser muy peligroso para las entidades locales. Veamos lo que el Tribunal Constitucional ha estimado al respecto.

Según sentencia número 51, de 4 de febrero, sobre el recurso de amparo presentado contra el acuerdo del Ayuntamiento de Andújar sobre el cese del actor en el cargo de alcalde, y sentencia 101, de 21 de febrero de 1983, también sobre un recurso de amparo contra la sentencia dictada por la Sala Segunda de lo Contencioso Administrativo, que versa sobre la destitución de los concejales del Ayuntamiento de Madrid al ser expulsado del Partido Comunista, el Tribunal Constitucional ha mantenido la tesis que el dejar de pertenecer a un partido político no puede ser causa para ser privados de la representación política y por tanto perder la condición de concejal. El artículo 23 de la Constitución establece un derecho fundamental que es el de participación ciudadana en los asuntos públicos. Ésta podrá ser bien directamente o a través de los representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

El paso del antiguo régimen del absolutismo al constitucionalismo se produjo agrietando o suprimiendo sustancialmente algunas viejas instituciones, entre ellas el mandato imperativo de las antiguas Cortes. No hubiera bastado ciertamente con la supresión de señorías jurisdiccionales de permisión y tolerancia, ni con la abolición de los mayorazgos y vinculaciones o la supresión de la Inquisición. Hacía falta que el diputado representara a toda la nación y no a su clientela o pequeño colectivo que haya elegido.

Se pasaba así, de una representación de voluntades a una de intereses, pero no de intereses parciales, egoístas y subjetivos, sino generales, personales y abstractos. En la actualidad, por tanto, los parlamentarios representan a la nación, no a un grupo determinado de intereses. De aquí los diputados no son mandatarios de los electores, sino que representan a todo el país.

Deciden por sí mismos, ejerciendo de esta forma su función libremente. Este principio se reconoce en todas las constituciones modernas y en la nuestra, en el artículo 67, párrafo segundo, se establece que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo. Este principio, por supuesto, es aplicable también al régimen local, ya que los concejales son elegidos por un colectivo más reducido, los vecinos, pero se ligan con su

cuerpo electoral por la misma idea anteriormente expuesta.

Siguiendo este criterio sobre la representación política, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que el artículo 23 de la Constitución consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas, lo que evidencia en nuestro juicio que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar, y continúa el Tribunal, 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 a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho y no de la voluntad del Partido. Se reafirma lo que sin duda constituye el fundamento de la sentencia que comentamos. Si los representantes políticos realmente son los que dan cauce para que los ciudadanos ejerzan sus derechos de participación en la vida pública, únicamente podrán cesar en dichas funciones cuando los propios electores manifiesten su voluntad en contra de esta representación.

Por otra parte, se entra, según el alto Tribunal, en otro principio también fundamental de toda la democracia, y es la igualdad. Y así lo manifiesta cuando expresa que hay que partir del artículo 23.2 de la norma fundamental el cual establece que el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido, derecho a permanecer en condiciones de igualdad con los requisitos que señalan las leyes. Por lo tanto, la permanencia no puede ser violentada por otras instancias de poder como son los partidos políticos.

Si bien, como se dice en el artículo 6 de la Constitución, expresan el pluralismo político, de ninguna forma pueden pasar a ser los representantes de los electores. Esto ha sido matizado en la presente sentencia de forma muy reiterada, ya que el derecho de participación, según el Tribunal, corresponde a los ciudadanos y no a los partidos que los representan. Los elegidos de los ciudadanos son los que realmente no pueden perder la voluntad de permanecer en el cargo, si no es expresada precisamente por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas.

Partiendo de estos fundamentos, se llega al resultado de que realmente, en virtud de todos los puestos, el artículo 11, párrafo séptimo de la Ley de Elecciones Locales, ha de ser interpretado en el sentido de que no comprende el supuesto de expulsión de un partido que no puede provocar el cese en el cargo de concejal, al haber sido derogado por la Constitución extra de extremo, único al que nos hemos referido en la presente sentencia. Nos parece muy acertada la postura que se mantiene ya que se está reconociendo la independencia del concejal, y se es independiente cuando aún no siguiendo el mandato o instrucciones del superior no se puede sufrir sanción. Pues bien, lo que se está ratificando en el artículo 11 de la Ley de Elecciones Locales, 17 de julio del 78, es que por no seguir las instrucciones del partido, un concejal puede ser sancionado con la pérdida del escaño correspondiente, y esto sería grave, ya que el régimen local quedaría en manos de los partidos, federaciones y coaliciones que realmente

pasarían a representar los electores.

El concejal tendría que someterse al voto y disciplina del partido, incluso en contra de los intereses de la comunidad. Por último, se entra a analizar el cese del alcarde. Sentado a lo anterior, se advierte enseguida que el cese del cargo de alcarde acordado por los concejales como consecuencia de entender aplicado el artículo 11, párrafo séptimo, sin modificación alguna, no le son aplicables las consideraciones expuestas anteriormente en cuanto al cargo de concejal, dado que aquí el cese se produce por los electores.

Tesis mantenida también en la sentencia 51 de 1983. Continúa, como vemos, manteniéndose el criterio que solo Ciudadanos los llama a participar en la vida política, y aquí no se ha vulnerado este derecho, puesto que la elección de alcalde, según la Ley de Elecciones Locales, es por los propios concejales, es decir, de segundo grado. Hay que hacer notar que en la citada sentencia existe un voto particular, el cual se fundamenta en que, si bien el artículo 23, párrafo primero, establece el derecho de participación ciudadana, nada se dice que la permanencia de los representantes dependa de la voluntad de los electores.

El precepto en cuestión consagra el derecho de los ciudadanos a elegir representantes, pero nada dice del derecho de que a estos continúe. Otro argumento que entra a analizar el voto particular es si se ha infringido o no el principio de igualdad. El principio de igualdad se vulnera, según el Tribunal, cuando se trata desigualmente a personas que están en igual situación, pero en este caso la situación de los tipos de concejales es distinta.

Los candidatos que se presentan como independientes, según la normativa vigente, no pierden el cargo cualquiera que sea relación con las coaliciones, federaciones o partidos que los presentaron. El cese se produce si el elegido pertenece a algún partido. Resulta claro que en la ley de elecciones locales se distingue entre dos clases de candidatos, los independientes y los que pertenecen a algún partido político.

De aquí que no puedan sentarse iguales criterios para ambos. En este sentido, el voto particular insiste para matizar que no se infringe el principio de igualdad si se hace la distinción que será hasta prevista en la norma. La Ascendencia nº 101 de 21 de febrero de 1983 se vuelve a existir en los argumentos anteriores, reiterándose el Tribunal Constitucional en que los concejales son titulares de una función pública para la que han sido elegidos siguiendo un sistema democrático de participación ciudadana y que, por tanto, ninguna decisión ajena a esta voluntad libremente expresada puede poner fin a la representación política.

Igualmente, en la Ascendencia nº 101 de 21 de febrero de 1983 se contiene un voto particular con argumentos de interés, en el que se manifiesta, en primer lugar, que no se ha vulnerado el derecho fundamental de participación ciudadana expresado en el artículo 23 de la Constitución. Por tanto, no cabe de recurso de amparo, ya que los representantes, en este caso los concejales, no han sido privados de este derecho. Distinto sería si lo hubiesen sido del voto para la elección de alcalde.

En este segundo lugar, se cuestiona el carácter de los partidos políticos y el porqué de los mismos en las democracias actuales, planteándose si son realmente el cauce de participación ciudadana en la vida política, como se afirma en el voto particular, haciéndose hincapié en el artículo 6 de la Constitución, donde se considera instrumento fundamental para la participación ciudadana, como puede verse en el voto particular sediciente de la teoría general que se mantiene en la sentencia comentada. Realmente, el Tribunal Constitucional ha considerado que el artículo 11, párrafo séptimo de la Constitución, en las elecciones locales de 21 de julio del 78, está infligiendo un precepto constitucional establecido en nuestro texto, el artículo 23, donde se consagra como un derecho fundamental la participación política de los ciudadanos a través de los representantes elegidos democráticamente. De aquí, que haya admitido recurso de amparo en las sentencias que comentamos.