

# ELECCIÓN DE DIPUTADOS PROVINCIALES Y RUPTURA DE LA RELACIÓN REPRESENTATIVA

Carlos GARRIDO LÓPEZ  
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. OBJETO Y PLANTEAMIENTO.— II. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES COMO ÓRGANOS REPRESENTATIVOS.— III. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.— IV. EL DIPUTADO PROVINCIAL COMO CARGO PÚBLICO REPRESENTATIVO.— V. SOBRE LA POSIBLE REMOCIÓN DEL DIPUTADO PROVINCIAL POR LOS CONCEJALES QUE LO ELIGIERON.

## I. OBJETO Y PLANTEAMIENTO

La elección de los miembros de las Diputaciones Provinciales es una de las cuestiones técnicamente más complejas y políticamente más controvertidas de nuestro régimen electoral general. Su singularidad, sus efectos representativos y la maraña de incógnitas que plantea contrastan, sin embargo, con la escasa atención prestada hasta la fecha por la doctrina y con las contadas ocasiones en las que el Tribunal Constitucional (TC) ha podido pronunciarse sobre alguna de sus aristas. De ahí que, transcurridos más de veinte años desde su primera regulación jurídica en democracia, siga moviéndose en gran medida en un «clarooscuro jurídico» apenas alumbrado por los Acuerdos de la Junta Electoral Central.

Nuestra intención, como es obvio, no es paliar el vacío doctrinal existente, ni subrayar las deficiencias y paradojas que el sistema electoral provincial, regulado desde 1985 en los artículos 204, 205 y 206 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), continúa presentando. Aunque, de resultar factible, no descartamos intentarlo en un futuro, no es éste el momento de abordar cuestiones tales como la extemporánea utilización del partido judicial como circunscripción electoral plurinominal; el discutido mecanismo automático de distribución de escaños entre las diversas formaciones políticas con representación municipal; la prohibición de agrupaciones supramunicipales de electores a efectos de dicho reparto; o, en fin, las incertidumbres derivadas de la ausencia de regulación sobre la

forma de proveer, en cada partido judicial, los puestos de diputados por y de entre los concejales de cada grupo político.

El trabajo que sigue pretende limitarse al estudio de las particularidades que, para la representatividad de las Diputaciones Provinciales y el estatuto jurídico de sus miembros, se derivan del mecanismo de elección indirecta perfeccionado en la LOREG(1). Un mecanismo de segundo grado que, en nuestra opinión, supone la ruptura del binomio elección popular-representación política sobre el que se ha edificado la noción jurisprudencial de cargo público representativo, lo que podría repercutir en el *ius in officium* del diputado. No en vano, la fusión pretendidamente mecánica entre proceso electoral y función representativa, aquella que permite hablar de derecho fundamental reflejo, desaparece en este caso. Una consecuencia no menor que nos proponemos abordar es el eventual debilitamiento de la garantía de permanencia en los cargos que comporta el artículo 23.2 CE, en la medida en que la singular elección por los concejales adscritos a cada grupo político podría dejar expedita, de acuerdo con la noción jurisprudencial referida, su remoción o destitución antes de culminar el mandato. Y no precisamente por voluntad del órgano, como ocurre en los casos del alcalde censurado o del senador comunitario cuya designación efectuada al inicio de la legislatura autonómica no es renovada tras las elecciones generales, sino por la de un colegio *ad hoc* integrado exclusivamente por los correligionarios del diputado que participaron en su elección.

Por razones expositivas estructuraremos el análisis en cuatro apartados. El objeto del primero será la escueta y abierta regulación constitucional de las instituciones provinciales de gobierno, así como las diversas opciones electorales que, partiendo de dicho marco, se ofrecían al legislador. En el segundo, abordaremos el concreto procedimiento electoral configurado en la LOREG a fin de poner de manifiesto las consecuencias de lo que el TC, sin el menor atisbo de ironía, ha dado en denominar «su lógica interna»(2). 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 o *situación* representativa del órgano del que forma parte. Por último, se planteará la eventual remoción o cese del diputado por los concejales que lo eligieron, no admitida expresamente por el TC, e incluso rechazada por un sector de la doctrina, pero no imposible a tenor de la «lógica interna» del sistema y de los argumentos jurisprudenciales utilizados al denegar el amparo a otros cargos electivos de segundo grado cesados en el ejercicio de su mandato. Cuestión distinta es, por supuesto, su compleja articulación técnica,

sobre la que, no obstante, sugeriremos asimismo alguna propuesta al final del trabajo.

## II. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES COMO ÓRGANOS REPRESENTATIVOS

La naturaleza política de las Diputaciones Provinciales se evidencia, fundamentalmente, en el grado de autonomía conferido y en el carácter electivo de sus órganos de gobierno. Consciente de ello, el constituyente abordó ambas cuestiones de forma expresa, aunque sucinta. 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, en el artículo 141.2 CE, cuyo tenor, sumamente conciso, no pasó de ser un «compromiso apócrifo», en el sentido que Schmitt confirió a dicha expresión(3). «El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo», reza el precepto, de donde no cabe extraer otra conclusión que 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», según proclama el artículo 141.1 CE, podría paliar la apertura constitucional en la medida en que se entendiera como una exigencia de que los órganos de gobierno provinciales 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 la provincia(4).

A nuestro entender, 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»(5). Extraer de ella exigencias acerca del sistema electoral constitucionalmente idóneo parece, en cualquier caso, excesivo. Máxime teniendo en cuenta que las Diputaciones, como entes públicos territoriales que son, representan a los residentes en la provincia respectiva, y no a los municipios integrados en ella. De ahí que, como apuntó Díez-Picazo, puestos a buscar la *representatividad* en la composición de la

institución provincial, lo más acertado fuera optar por un sistema electoral que, abstracción hecha de su carácter directo o indirecto, trasladara a la Diputación la correlación de fuerzas políticas realmente existente en la provincia. Y, ni que decir tiene que, a tal efecto representativo, sólo la proporcionalidad de la fórmula electoral reflejaría las preferencias y voluntades expresadas inmediata o mediatamente por los representados(6).

Más allá de esta última exigencia, que sí creemos fundada, lo cierto es que la disponibilidad del legislador a la hora de determinar el concreto procedimiento de selección de miembros de las Diputaciones Provinciales se antojaba ilimitada. De hecho, casi todos han sido propuestos en un momento u otro, desde la elección directa por los ciudadanos, incorporada al proyecto de ley elaborado por el Gobierno de Calvo Sotelo en cumplimiento de los Acuerdos autonómicos de 1981(7), a diversos mecanismos de segundo grado, como el de circunscripción única presentado por el PCE como alternativa a los preceptos de la LORE(8), pasando por sistemas mixtos y fórmulas automáticas de cobertura.

### III. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN 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 fuera del ámbito de aplicación de la ley(9), el sistema electoral previsto con carácter general 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 a los concejales de los municipios comprendidos en las circunscripciones electorales en que se divide la provincia, y, de otra, la determinación automática del número de escaños asignados a cada uno de los grupos políticos que concurrieron a las elecciones municipales en función del número de votos obtenidos en la correspondiente circunscripción. Es así como las fuertes correcciones territoriales en la representación que se derivarían de un mecanismo indirecto *stricto sensu* en el que los concejales pudieran actuar incondicionalmente como compromisarios se ven paliadas por el mecanicismo del reparto proporcional a los apoyos electorales realizado anteriormente. La inevitable sobrerrepresentación de los municipios menos poblados, que en conjunto cuentan con mayor número de concejales que los núcleos urbanos(10), queda limitada por el legislador con el factor poblacional, reputado más idóneo a la hora de determinar la composición de una institución que se pretende representativa, esto es, asentada en criterios generales de representatividad(11).

Respondiendo a estos criterios, el procedimiento electoral adoptado por el legislador se estructura en tres fases nítidamente diferenciadas: i) la distribución del número de diputados correspondientes a la provincia entre las circunscripciones electorales creadas al efecto; ii) el reparto en cada circunscripción de los puestos correspondientes a los diversos grupos políticos según el resultado de las elecciones municipales; y iii) la designación de los concejales para cubrir los puestos de diputado asignados a cada formación política. Veamos más detenidamente cada una ellas.

i) Dado que el colegio electoral de segundo grado no es único, es decir, no está integrado por la totalidad de los concejales de los Ayuntamientos de la provincia, resulta inexcusable la distribución territorial a efectos electorales del número de diputados de la Corporación(12), que se realiza proporcionalmente atendiendo al número de residentes de cada circunscripción. Dicha distribución, que se lleva a cabo por las Junta Electoral Provincial en el décimo día posterior a la convocatoria electoral, debe atenerse necesariamente a dos reglas 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, las fracciones iguales o superiores a 0,50 que resulten del reparto 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 que dicha relación fuera mayor. De acuerdo con los elementos 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 la capital, que, de otra manera, al acaparar la práctica totalidad de los puestos de diputado, primaría aplastantemente sobre el resto de la colectividad provincial(13).

Sin duda, la distribución del número de diputados en varias circunscripciones y las correcciones de la proporcionalidad pretenden paliar los efectos de la irregular demografía buscando un cierto equilibrio en la representación de los residentes de cada uno de los territorios que componen la provincia. En el fondo de la opción legislativa, sin embargo, late, a nuestro entender, un malentendido planteamiento territorialista de la representación. 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 totalidad de los residentes de la provincia independientemente, como es obvio, de su lugar de residencia. En el seno de la institución, además, no se agrupan por vinculación con distrito o territorio alguno, sino atendiendo a criterios políticos, por lo que suelen asumir la disciplina de las formaciones políticas bajo cuyas siglas concurrieron a las elecciones. La idea de representar las diversas zonas de la provincia, al igual que la de representar las diversas zonas del territorio establecida 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, sino procurar una mayor *representatividad* de la Diputación 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 áreas más urbanizadas y, a la postre, la proporcionalidad del sistema en su conjunto. Sobre todo teniendo en cuenta que la circunscripción plurinominal elegida es el partido judicial, en la mayor parte de los casos, dado su elevado número, bastante pequeña en términos electorales. No en vano, la atribución legal de, al menos, un diputado por cada partido convierte muchos distritos en uninominales, reduciendo, a su vez, el número de puestos a cubrir en el resto(14).

ii) 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»(15) que hayan obtenido algún concejal en dicho ámbito en orden decreciente al número de votos obtenidos(16). 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 el número de votos obtenidos por cada una de ellas en el partido judicial. 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, criterio subsidiario que, con anterioridad a la reforma de la Ley 39/1979, de 17 de julio, de Elecciones Locales (LEL) realizada en 1983, se utilizaba como principal, al aplicarse la regla D'Hondt al número de concejales y no al de votos(17).

iii) Dentro del plazo de 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 representantes municipales de cada formación política quienes designan de entre ellos a los compañeros del distrito que han de ser proclamados

diputados(18). Con este fin, las Juntas Electorales de Zona convocan por separado a los concejales «de los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones» que hayan obtenido en el reparto puestos de diputado(19). Consecuentemente, el colegio electoral de segundo grado no está integrado por la totalidad de los cargos locales elegidos en el partido judicial. En realidad, puede haber tantos colegios electorales como puestos de diputados a cubrir en la circunscripción. Tantos como fuerzas políticas tengan atribuido uno o varios escaños en la Diputación.

Como es obvio, los integrantes de tan insólitos colegios no van a actuar en representación de los habitantes de sus municipios, sino en calidad de compromisarios de las fuerzas políticas a las que están adscritos, cuya decisión, además, es asumida como presupuesto para un acto administrativo posterior: la proclamación de diputados y suplentes por la Junta Electoral de Zona. De meros apoderados del grupo político llega a calificarlos Morell Ocaña, por considerar su intervención básicamente formularia y dirigida a formalizar decisiones adoptadas en otras instancias, a las que en realidad se ha reservado la función electoral(20). Y aunque no secundemos sus palabras, pues los concejales son jurídicamente libres en el acto de emitir el voto, sí compartimos su perplejidad por la opción legislativa.

Ciertamente, 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»(21). Debemos tener en cuenta, asimismo, que «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»(22). Pero de dichas afirmaciones a reconocer legalmente la existencia de tantos colegios electorales como fuerzas políticas con puestos a cubrir integrados exclusivamente por militantes de dichas fuerzas, hay un buen trecho. Y eso, realmente, es lo que consagra la ley, al hacer primar en este acto electoral no la condición de cargos públicos representativos que los concejales detentan, sino su vinculación partidista, su relación asociativa con organizaciones privadas. El predominio de los partidos adquiere así plena carta de naturaleza. Como actores político-constitucionales que son, protagonizan el proceso electoral y dan vida a las instituciones, pero, merced a la LOREG, también tienen atribuida la misión de designar, a través de los concejales elegidos en sus listas, a los representantes de los

residentes en la provincia. De hecho, como ha reconocido el TC acaso sin sopesar debidamente sus palabras, los puestos de diputado atribuidos por la Junta Electoral de Zona *les corresponden*.

Independientemente de la incidencia que sobre la posición constitucional de los partidos pudiera derivarse, y en la que no es momento de entrar<sup>(23)</sup>, los efectos de esta elección indirecta sobre la relación representativa parecen claros. La ruptura entre elección y representación es absoluta. No sólo no existe inmediatez entre la voluntad popular expresada en el sufragio y la función representativa, lo que es propio de todo proceso electoral indirecto o mediato, sino que, debido a la singular composición de los colegios de segundo grado constituidos *ad hoc* en cada distrito, tampoco hay relación entre los concejales, representantes de los habitantes de los municipios comprendidos en la provincia, y los diputados provinciales. Quienes eligen a éstos son concejales, en efecto, pero agrupados en tanto que representantes de sus respectivas fuerzas políticas. Se establece así una nueva relación representativa, en este caso sólo con sus correligionarios, que se superpone a la relación electoral entre representantes y representados, por remota o indirecta que ésta fuera, hasta el punto de eliminarla. En el órgano integrado por diputados provinciales resta, por dictado constitucional, la representación como situación. La representación como relación, sin embargo, desaparece.

#### IV. EL DIPUTADO PROVINCIAL COMO CARGO PÚBLICO REPRESENTATIVO.

La noción jurisprudencial de cargo público representativo se ha construido al margen de la idea de mandato libre o de prohibición del mandato imperativo. En lugar de recurrir a este expediente, usado por otras jurisdicciones europeas, el TC ha erigido su razonamiento sobre el principio constitucional del 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, que debe ejercitarse con arreglo a los requisitos que establezcan las leyes, (art. 23.2 CE), mantiene una «íntima conexión»<sup>(24)</sup> con el derecho de participación a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE), surge un derecho fundamental «reflejo» o «interactivo»



cuyos titulares son los representantes legitimados inmediatamente por la elección popular(25).

«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 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, como es propio de un Estado democrático de Derecho, y no de la voluntad del partido»(26)

Con esta afirmación, formulada muy tempranamente, el TC ligó la idea de representación política a la elección mediante sufragio universal, acaso sin percibir en ese instante que la relación entre ambas es sumamente ambivalente(27). Vinculada de esta forma con una de las manifestaciones del derecho de participación de los ciudadanos, no es extraño que en posteriores pronunciamientos jurisprudenciales 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» (la cursiva es nuestra)(28)

Con objeto de ofrecer una noción de cargo público representativo que pudiera calificarse de general y ser aplicada a los diversos cargos de naturaleza representativa previstos constitucionalmente, el TC huyó de las particularidades o nociones especiales ínsitas en la regulación de las figuras de diputado (art. 68 CE), senador (art. 69.2 CE), senador comunitario (art. 69.5 CE), parlamentario autonómico (art. 152.1 CE), concejal (art. 140 CE) o diputado provincial (art. 141.2 CE). El problema es que tal noción de pretendida validez universal 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 la particularidad de los actos impugnados y la norma concreta que los regulaba, que, como es sabido, permitía el cese de los representantes municipales a causa de su expulsión del partido político en el que militaran(29).

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. Ante el cese del alcalde de Andújar, el TC no dudó en afirmar que, a efectos del artículo 23.2 CE, precisamente el que servía para configurar tan insólito derecho fundamental reflejo, los cargos públicos electivos cuya procedencia no fuera *directa* de la elección popular no eran representativos.

«[...] no se puede afirmar —señaló el TC— que se haya violado un derecho fundamental susceptible de amparo, ya que no puede entenderse que haya quedado vulnerado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal, puesto que la elección de alcalde es de segundo grado»(30)

En puridad, su acceso y permanencia en el ejercicio de las funciones públicas no están vinculadas 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(31). De ahí que 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, aunque sumamente *sui generis*, puede caracterizarse como una elección de segundo grado, parecía inevitable la extensión analógica de la argumentación utilizada en el caso de los alcaldes. Al resultar elegidos por los concejales compañeros de partido en cada distrito, la relación que permite la imputación de voluntades propia de la representación se habría volatilizado. Los diputados serían cargos públicos legítimos, pues su titularidad puede ser referida de manera mediata a un acto concreto de expresión de la voluntad popular, pero en ningún caso representantes. Carecerían, consecuentemente, 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 la condición de los diputados provinciales, no vio problema alguno para otorgar amparo aplicando a los hechos impugnados, un caso de elecciones a la Diputación Provincial de Salamanca, el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos.

Lo hizo 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»(32)

Hubo que esperar a un nuevo pronunciamiento para conocer las razones de tan sinóptica afirmación, que no eran otras que la adopción *ad casum* de una concepción distinta de la representación. Si en la formulada con pretensión universal lo decisivo era la relación representativa creada por la elección, ahora se hacía hincapié en el carácter representativo del órgano. Frente a la representación como elección, en la STC 163/1991 prevalecía la representación como situación. Proceso electoral y función representativa, anteriormente vinculados, quedaban con ello separados. Y la inmediatez, considerada nuclear para el *status* del representante, devenía recurso democrático para la consecución de un cierto grado de representatividad política del órgano(33).

«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)»(34)

Aunque contraria a la sostenida hasta la fecha, esta concepción orgánica-funcional de representación resulta, en nuestra opinión, constitucionalmente más acertada. La representación política es, ante todo, una ficción normativa. Una situación creada por el derecho que existe siempre que una norma la atribuya a un órgano del Estado o un ente público. Cuestión distinta es el mecanismo seleccionado para proveer de miembros dichos órganos y dotarlos de representatividad. A tal efecto, la elección popular es la principal fuente de legitimidad democrática. Pero sólo es uno de los medios de provisión posibles. De ahí lo incorrecto de afirmar que elección y representación son dos facetas del mismo fenómeno indisolublemente unidas. «La fusión en un solo instituto de la representación como situación —o representación en sentido propio— y la representación como relación —o elección— no es algo que funcione de modo

meramente mecánico»(35). Como la representación reside en el órgano, conceptualmente son distintas y, de hecho, pueden existir por separado. Eso es, en gran medida, lo que ocurre en este caso. Y, desde luego, es lo que parece admitir el TC a tenor del «giro» en su argumentación. Las Diputaciones son *ex Constitutione* órganos de naturaleza representativa. Los diputados provinciales carecen de la relación directa 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 contenidos en el artículo 23.2 CE aunque no medie una genuina relación representativa. Y por eso son representantes, al igual que los cargos electivos de primer grado, en el seno de la institución representativa reglamentariamente convocada(36).

#### V. SOBRE LA POSIBLE REMOCIÓN DEL DIPUTADO PROVINCIAL POR LOS CONCEJALES QUE LO ELIGIERON.

El contenido garantizado efectivamente 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 también, dada la íntima conexión con el derecho de participación de los ciudadanos a través de representantes (art. 23.1 CE), los de libre ejercicio de sus funciones y de permanencia en el cargo hasta la finalización del mandato. Considerados jurisprudencialmente como esenciales del *ius in officium* del representante, estos derechos conllevan la posibilidad de su titular de solicitar amparo constitucional contra todas aquellas agresiones arbitrarias que impliquen la suspensión o la pérdida de la condición representativa(37). Son, por tanto, derechos *reaccionales*, cuyo contenido básico consiste en la facultad de impugnar los actos contrarios a la igualdad constitucionalmente garantizada y a la relación representativa(38).

Aunque en su argumentación el TC parte de 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 públicos representativos bien distintos, cuya amenaza, además, merced al art. 11.7 LEL, se cierne en forma de «mandato de partido»(39). Así las cosas, el derecho a permanecer en los cargos lo extrae recurriendo al principio democrático. De nuevo, por tanto, de la superposición entre función representativa y elección, a la que se ve abocado para afianzar la posición de los concejales frente a cualquier intromisión de los partidos que afecte a la continuidad en sus funciones.

«[...] 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.

Los partidos políticos, tal y como establece el artículo 6 de la Constitución, ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual [...]. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas»(40)

Con estos presupuestos el TC puede elaborar una noción de cargo público representativo con vocación universal. Lo malo es que su empeño en demostrar la inconstitucionalidad de la expulsión de un partido político como motivo de cese del representante le impulsa a realizar afirmaciones de gran calado democrático, pero, como señaló Bastida Freijedo, acaso innecesarias tratándose de una cuestión tan extraordinariamente compleja como la representación política(41). Unas afirmaciones, además, de muy difícil componenda futura, como el propio TC a buen seguro habrá tenido ocasión de comprobar. Y es que, una vez admitida como hipótesis la eventual revocación de los concejales por los electores, nada puede impedir su extensión a todo tipo de relaciones representativas. Y mucho menos si, en términos generales, se proclama la legitimidad constitucional de una organización de la representación en la que los representantes puedan ser privados de su función por decisión de quienes los eligieron, como hace sin ambages la STC 10/1983 en su fundamento jurídico 2.

Congruente con su doctrina, el TC no dudó en considerar plenamente legítimo el cese en el cargo de alcalde acordado por los concejales.

«[...] 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»(42)

El problema, en el momento en que se formularon estos pronunciamientos, 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 al rechazo de las enmiendas que en trámite parlamentario postulaban su extensión y a los diversos sistemas de designación configurados legalmente, condujo a un sector de la doctrina a entender vedada dicha posibilidad(43). El propio TC, además, había afirmado que el derecho a acceder en condiciones 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»(44).

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 argumentos, el TC se vio obligado a reconocer la existencia de una *laguna legal*. Dicha laguna, no obstante, podía ser colmada por el juzgador «mediante una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y un recurso a los principios generales». Y a este respecto, el simple hecho de que fuera la voluntad de los concejales la que hace al alcalde depositario de los destinos del Ayuntamiento permitía sostener la posibilidad de su destitución(45). En defecto de previsión normativa, bastaba, pues, la aplicación de los principios democráticos que informan la Constitución y la vinculación electoral existente entre alcaldes y concejales para reputarla constitucionalmente válida(46).

Pues bien, de acuerdo con los referidos principios, nada impedía extraer idénticas conclusiones respecto de una eventual remoción de los diputados provinciales por los concejales que los eligieron. El TC no ha tenido ocasión de admitirla expresamente, pero tampoco la ha excluido, aunque, al hacer extensible la garantía de permanecer en los cargos públicos representativos al socaire de la resolución de asuntos que nada tenían que ver con remociones o cese(47), algunos autores así lo han estimado. Fossas Espadaler, concretamente, por entenderla contraria a la naturaleza de la representación política, esto es, al carácter representativo del órgano y a la condición de cargo público representativo del diputado derivada de dicho carácter. García Roca, en cambio, por la necesidad de preservar la relación representativa, que considera intacta pese al carácter indirecto y *sui generis* del procedimiento electoral provincial y, por ello, necesitada de todo tipo de cuidados que eviten su ruptura(48).

No creemos, sin embargo, que ésta sea la interpretación más correcta. Y, desde luego, no parecen existir argumentos constitucionales que nos obliguen a aceptarla. No lo es la prohibición de mandato imperativo, establecida únicamente para los miembros de las Cortes Generales. Tampoco la existencia de un supuesto derecho reflejo de los ciudadanos fruto de la íntima relación entre representación y

sufragio popular, pues la elección de diputados provinciales es de segundo grado. Ni los derechos de acceso y permanencia en el ejercicio de los cargos públicos, en absoluto menoscabados por la eventual remoción de un representante de segundo grado decidida *exclusivamente* por sus electores. La lógica democrática impuesta por la doctrina del TC así lo ha aceptado en el caso de los alcaldes. Y, a mayor abundamiento, también lo ha admitido, aun sin existir previsión legal al respecto, en relación con todos los cargos públicos electivos sobre cuyo cese ha tenido ocasión de pronunciarse.

En efecto, en respuesta al recurso de amparo interpuesto por un diputado regional 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, en el caso de que le fuera aplicable el artículo 23 CE, «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»(49).

Recurrida 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 igualmente contundente, pese a no abordarse desde la perspectiva del artículo 23.2 CE:

«[...] 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, pero tampoco lo sería de no haberlo previsto expresamente, y ésta resultara de la práctica política»(50)

Más significativos todavía han resultado los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la remoción de senadores comunitarios. Aunque designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o, en su defecto, por los órganos colegiados superiores correspondientes (art. 69.5 CE), se trata de cargos públicos electivos llamados a integrarse en un órgano constitucional, las Cortes Generales, que representan al pueblo español (art. 66.1 CE). Como miembros de dicho órgano, sobre ellos la recae la prohibición de mandato imperativo (art. 67.2 CE), estando su permanencia en el escaño constitucionalmente establecida, por lo que, al menos en teoría, no pueden ser removidos antes de cuatro años, salvo previa

disolución de la Cámara (art. 69.6 CE). A diferencia, pues, de los casos anteriores, en los que podría dudarse del carácter representativo del cargo público de alcalde —como hizo en su momento el TC— o del de miembro de una Mesa parlamentaria(51), aquí la condición representativa es inequívoca, por lo que los pronunciamientos del TC acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del cese resultan, en nuestra opinión, decisivos.

Como ha subrayado Caamaño Domínguez, la opción del constituyente en favor del modelo *Senat* frente al de tipo *Conseil* implica que la facultad de designación de senadores que tienen atribuidos los órganos legislativos autonómicos se agota en el mismo acto de ejercicio. Al carecer de efecto sinalagmático, no existiría, en puridad, ninguna vinculación jurídica entre dichos cargos representativos y las Asambleas designantes. Las cosas, empero, no han resultado tan sencillas. El origen parlamentario de los senadores comunitarios supone, en tanto que cuña de un modelo distinto, la ruptura parcial del modelo de Segunda Cámara adoptado(52). En su elección no participa directamente el cuerpo electoral, por lo que, de acuerdo con la doctrina del TC, no existe relación representativa. No, al menos, la que mantienen el resto de sus compañeros. Esta circunstancia, unida a la falta de simultaneidad entre las legislaturas senatorial y autonómicas, ha propiciado una abundante 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 mandato senatorial con la legislatura autonómica, el TC no tuvo empacho en reconocer que, dado el mecanismo de designación constitucionalmente previsto, la opción legal en favor de dicha vinculación era legítima. Es más, la ausencia de regulación sistemática sobre el *status* de estos senadores y la coherencia con la concepción autonómica que inspiró la institución parecían aconsejarla(53).

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 la disolución de las Asambleas autonómicas de procedencia, lo que, caso de no ser reelegidos miembros de ellas tras los comicios, podría implicar la pérdida de su condición antes del período de cuatro años fijado constitucionalmente(54). Así ocurrió de hecho tras las elecciones autonómicas de 1987 en la Asamblea extremeña. Un año después de ser designado, un senador comunitario perdió el escaño regional y, dada la redacción del art. 20.1.d) del Estatuto de Autonomía, que vincula ambos cargos, su mandato senatorial. Pese a la fijación constitucional de su duración y el principio de



igualdad, que exigiría idéntico *status* entre los elegidos y los designados, el TC no vio problema alguno(55). Como tampoco lo ha visto en el caso inverso, cuando, designado senador comunitario al inicio de la legislatura autonómica, la Asamblea correspondiente no revalida dicha designación tras la disolución del Senado. Y ello, aunque la autovinculación esté prevista legalmente, como ocurre en el artículo 181 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 acudir a la reforma del reglamento o *basta con la adopción de un acuerdo que de modo explícito, o aun implícito, excepción para un caso concreto la aplicación de la regla general*» (la cursiva es nuestra)(56).

La revocación de los senadores comunitarios por el órgano que los eligió resulta, por tanto, constitucionalmente legítima. Pero no porque el Senado haya sido configurado en términos generales como una Cámara de representación territorial, que en realidad no es, sino por el carácter indirecto de la elección, cuya peculiaridad se ha querido subrayar calificándola de designación(57). La misma razón, derivada de idéntica lógica, que justifica los ceses de alcaldes y miembros de Mesas parlamentarias decididas por los plenarios que los eligieron. La misma, en consecuencia, que, en nuestra opinión, puede argüirse, pese al vacío legal existente, para entender expedita la posible remoción de los diputados provinciales por los concejales que los designaron.

Con ello, su condición de cargos públicos representativos no queda desdibujada, pues deriva del órgano provincial del que forman parte. Como titulares del derecho a permanecer en sus cargos pueden solicitar amparo contra cualquier agresión arbitraria que comporte suspensión o pérdida de la condición representativa, menos de aquella que derive de sus propios electores, considerada plenamente legítima. El derecho de participación de los ciudadanos, por su parte, no sufre lesión refleja. La relación representativa fruto de la elección popular se establece respecto de los concejales, no de los diputados, vinculados jurídicamente con la representatividad obtenida por cada concreta lista electoral. No en vano, los puestos de diputado *corresponden* a los partidos, siendo los concejales adheridos a ellos sus electores. Si, como ha afirmado no hace mucho el TC, ningún concejal es más representativo que sus propios compañeros de lista igualmente elegidos para ocupar el puesto de alcalde(58), tampoco ninguno lo es para ocupar los escaños de diputado. En realidad, resulta irrelevante quiénes de entre sus correligionarios de la provincia detenten dicha condición, siempre que, dada la «lógica interna» del sistema, *representen adecuadamente* la línea política de la formación política por la que fueron elegidos. Su reiterada indisciplina, baja voluntaria o expulsión del

partido no implicarían por sí solas la pérdida del cargo público(59), pero podrían ser factores determinantes en la voluntad de sus electores, encargados, *ex lege*, de dotar de representatividad a la Diputación y, en nuestra opinión, también de velar por ella, llegado el caso, a través de la revocación.

Cuestión distinta es, por supuesto, su más que difícil articulación técnica. Y es que, a diferencia de los otros cargos representativos de segundo grado, en los que la remoción se produce por decisión de sendos órganos colegiados convenientemente reglamentados en su funcionamiento, quienes eligen a los diputados provinciales son sus compañeros de partido en cada circunscripción. Tan singular colegio electoral se reúne una sola vez y con un sólo cometido. Convocado *ad hoc* por la Junta Electoral de Zona, realiza su misión y desaparece. ¿Cabría reunirlo de nuevo a iniciativa de un número determinado de los concejales que lo integraban? ¿Y a iniciativa de la formación política a quien corresponda el diputado provincial que se intenta remover? ¿Qué órgano de la Administración electoral se encargaría de la convocatoria y la proclamación de los nuevos diputados? ¿La revocación podría ser constructiva?

Estas y otras cuestiones carentes de encaje en el actual ordenamiento jurídico acaso resulten pintorescas, pero no son irresolubles para el intérprete, ni, de concurrir la voluntad política necesaria, para el legislador(60). Aunque las Juntas Electorales de Zona encargadas de convocar a los concejales de los grupos políticos y de proclamar los diputados electos y los suplentes concluyen su mandato cien días después de las elecciones, el artículo 208 LOREG prevé la celebración de una nueva elección de diputados en el caso de que las vacantes por fallecimiento, incapacidad, renuncia o pérdida de la condición de concejal no puedan ser cubiertas por los suplentes. Teniendo en cuenta que la Junta Electoral Central es el único órgano permanente de la Administración electoral, parece clara la competencia de ésta para convocar dicha elección(61), salvo que, como ha reconocido la propia Junta Electoral Central, las Juntas de Zona estén constituidas con ocasión de un proceso electoral distinto, en cuyo caso cabría delegar todas las actuaciones en aquélla a la que correspondiera la vacante(62). Pues bien, en nuestra opinión, la nueva convocatoria a la totalidad de los concejales del partido político prevista en el artículo 208.2 LOREG podría producirse igualmente a solicitud de un elevado porcentaje de firmas de los concejales que en su momento eligieron a uno o varios diputados que ahora desean remover. En la medida en que resultan *formalmente* ajenos al procedimiento indirecto de elección, no nos parece oportuno, en cambio, que dicha iniciativa parta de las propias formaciones políticas. Los legitimados para remover al cargo público representativo son sus electores, y de ellos debe surgir a esos efectos la solicitud de convocatoria de una nueva reunión de todos los

concejales dirigida a la Junta Electoral Central. A los grupos políticos «les corresponden» los puestos de diputado, en efecto, pero conferirles dicha facultad adicional proyectaría no pocas sombras de duda sobre el carácter jurídicamente libre del mandato.

La revocación, finalmente, podría tener carácter constructivo, es decir, llevar incorporada la candidatura o candidaturas alternativas al cargo removido. Dada la existencia de suplentes ya proclamados, resultaría, no obstante, más razonable que éstos ocuparan, tras la expedición de las credenciales correspondientes, las vacantes producidas asimismo por causa de cese. Sólo en el supuesto de agotarse los suplentes disponibles en el partido judicial debería procederse a la elección de nuevos diputados, que sería automática, de optar por la remoción constructiva, o se tramitaría junto con la elección de suplentes de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 206 LOREG. Si, en su momento, hubieran concurrido varias listas de candidatos convenientemente avaladas, también cabría obviar la elección y atribuir la vacante al siguiente candidato más votado de la misma lista del diputado removido. El trámite de proclamación, en cualquiera de estos casos, resultaría obligado.

## NOTAS A PIE DE PÁGINA

(1) La expresión «representatividad» referida a las Diputaciones Provinciales se emplea aquí en el sentido conferido por C. MORTATI, esto es, en cuanto correspondencia entre la composición sociopolítica del grupo representado y la del órgano que lo representa. *Instituzioni di Diritto Pubblico*, tomo I, 9ª ed., Cedam, Padova, 1975, pág. 425.

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

(3) C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, pág. 54.

(4) De esta opinión es, concretamente, L. COSCULLUELA MONTANER, «Las elecciones locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, págs. 690-691.

(5) STC 38/1983, de 16 de mayo, fundamento jurídico 6.

(6) L. M<sup>a</sup>. 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. 2066-2068.

(7) Dicho proyecto fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, n° 271-I, 13 de mayo de 1982, págs. 2023-2024. La disolución de las Cámaras y la victoria por mayoría absoluta del PSOE supuso su abandono definitivo. La elección directa, sin embargo, se abrió paso en el País Vasco, cuyas Leyes 2, 3 y 4, de 7 de marzo de 1983, dictadas al amparo de la disposición adicional primera CE y del Estatuto de Autonomía de Guernica, la establecieron para las Juntas Generales de los Territorios Históricos.

(8) Véanse las enmiendas n° 363, de totalidad, y n° 444, cuyo primer firmante era en ambos casos el diputado comunista Santiago Carrillo Solares, en *Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios*, tomo I, Cortes Generales, Madrid, 1986, págs. 288 y 304-305, respectivamente.

(9) Hasta la fecha, han quedado al margen del régimen electoral general los Territorios Históricos vascos, la Comunidad Foral de Navarra y los Archipiélagos canario y balear, además, claro está, de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, donde la Diputación Provincial ha sido sustituida por instituciones de autogobierno similares a las de las Comunidades pluriprovinciales. Un sucinto análisis de dichos regímenes puede verse en los comentarios de I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA contenidos en L. M<sup>a</sup>. CAZORLA PRIETO (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1988, págs. 1740-1745 y 1817-1828.

(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 atribuidos a núcleos urbanos con una población comprendida entre los 50.001 y 100.000. De actuar en las respectivas circunscripciones como compromisarios electorales incondicionados, la sobrerrepresentación de los habitantes de las zonas menos pobladas en la Diputación sería abrumadora y el principio de igualdad de voto de los ciudadanos, entendido como tendencia a la igualdad en su resultado, adquiriría la condición sarcasmo.

(11) Como señaló con acierto 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». *El régimen local español*, tomo I, Civitas, Madrid, 1988, pág. 767. 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), n° 7, otoño, 1980, págs. 109-110.

(12) El número de diputados correspondiente a cada Diputación Provincial se determina conforme al baremo poblacional previsto en el artículo 204.1 LOREG.

(13) La corrección de la proporcionalidad contenida en el apartado a) del artículo 204.2 no implica 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 (Acuerdos de la Junta Electoral Central de 17 de junio de 1987 y de 13 de mayo de 1999).

(14) El impacto de la utilización electoral de los partidos judiciales sobre la proporcionalidad del reparto de escaños en la Diputación, así como los problemas interpretativos acerca de su norma delimitadora, han sido estudiados por B. FERNÁNDEZ PÉREZ, «Las referencias a la demarcación judicial en la Ley de Elecciones Locales», *Revista de Estudios Políticos*, nº 10, julio-agosto, 1979, págs. 132-135. Sobre el tamaño de las circunscripciones y el mayor o menor efecto proporcional de los sistemas electorales, *vid.*, en general, D. NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, págs. 55-62.

(15) Dada la terminante redacción del artículo 205.1 LOREG, las agrupaciones de electores no pueden acumular sus respectivos resultados, ya sean concejales o número de votos, en el procedimiento de elección de diputados provinciales, ni, obviamente, presentar candidaturas supramunicipales. En la práctica, carecerán de representantes en la Diputación. Una crítica a esta exclusión, formulada con anterioridad a la aprobación de la LOREG y, en consecuencia, dirigida contra la interpretación de la LEL dada por la Junta Electoral Central, en A. EMBID IRUJO, «Una interpretación judicial de la Ley de Elecciones Locales: sobre la posibilidad de unión de las listas de concejales independientes a efectos de la atribución de puestos en la Diputación Provincial», *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 22, julio-septiembre, 1979, págs. 437-441.

(16) 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 que hay que 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 laguna, la Junta Electoral Central ha aplicado por analogía lo dispuesto en el artículo 205.2 LOREG para los municipios de 100 a 250 habitantes (Acuerdo de 23 de abril de 1987).

(17) *Vid.* L. COSCULLUELA MONTANER y S. MUÑOZ MACHADO, *Las elecciones locales (comentarios a la ley 39/1978, de 17 de julio)*, Abella, Madrid, 1979, págs. 328-329.

(18) El artículo 206.1 LOREG no precisa si los diputados deben ser necesariamente concejales, ni si está vedada la elección como diputado de un concejal de otro partido judicial. No obstante, la lectura del apartado 1 del artículo 208 LOREG, que vincula el cese como diputado a la pérdida de la condición de concejal, y la de su apartado 2, que habla de una nueva elección de diputados «correspondientes al partido judicial» en caso de vacantes, permite extraer una respuesta afirmativa sobre ambos extremos.

(19) Aunque el artículo 206.1 LOREG, en un ejemplo más de defectuosa técnica legislativa, no determina qué Juntas Electorales son las encargadas de 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 las que las candidaturas que hayan sido avaladas por, al menos, un tercio de los concejales son supuestamente 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.

(20) L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, cit., pág. 774. En parecidos términos, *vid.* el comentario de I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA contenido en L. M<sup>a</sup>. CAZORLA PRIETO (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, cit., pág. 1795.

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

(22) STC 24/1989, de 2 de febrero, fundamento jurídico 4.

(23) Utilizando la conceptualización realizada por M. GARCÍA-PELAYO, cabría decir que los partidos están a punto de transmutarse en sujetos jurídico-constitucionales, pues sus militantes, en condición de tales más que de representantes, vienen llamados *ex lege* a adoptar decisiones electorales en un proceso reglado. Decisiones que, además, constituyen presupuestos necesarios de posteriores actos administrativos, como la proclamación y la expedición de credenciales, exactamente igual que ocurre con el cuerpo electoral. Sobre la distinción entre actores político-constitucionales y sujetos jurídico-constitucionales realizada por el autor referido, *vid.* *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, 2<sup>a</sup>. ed., Madrid, 1988, págs. 121-122.

(24) La expresión corresponde a la STC 76/1989, de 27 de abril, fundamento jurídico 2.

(25) F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, «Mandato parlamentario y derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 36, 1992, pág. 134-137. Sobre la representación política como medio de realización del derecho fundamental de participación, *vid.* F. BASTIDA FREIJEDO, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, septiembre-diciembre, 1987, págs. 199-203.

(26) STC 5/1983, de 4 de febrero, fundamento jurídico 4.

(27) Como ha puesto de relieve R. CHUECA RODRÍGUEZ, la relación entre proceso electoral y función representativa es tan compleja e imprecisa que, junto a elementos de *vinculación*, como los señalados en el texto, el TC ha tenido que reconocer en otras ocasiones la existencia de elementos de *separación* entre ambos, que conviven, de forma contradictoria, con los anteriores. «Sobre la irreductible dificultad de la representación política», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, cit., págs. 189-195.

(28) STC 10/1983, de 21 de febrero fundamento jurídico 2.

(29) M. PULIDO QUECEDO, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, 1992, págs. 253-256, y E. FOSSAS ESPADALER, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 69-71.

(30) STC 5/1983, de 4 de febrero, fundamento jurídico 5.

(31) *Vid.* STC 10/1983, de 21 de febrero, fundamento jurídico 2.

(32) STC 24/1989, de 2 de febrero, fundamento jurídico 6.

(33) Sobre la inmediatez de la elección como valor recogido por los ordenamientos constitucionales democráticos para lograr representatividad, *vid.* R. CHUECA RODRÍGUEZ, «Sobre la irreductible dificultad de la representación política», cit., pág. 194.

(34) STC 163/1991, de 18 de julio, fundamento jurídico 3.

(35) L. M<sup>a</sup>. DíEZ-PICAZO, «Los "criterios de representación proporcional" del artículo 68.3 de la Constitución: su alcance y proyección a efectos distintos...», cit., págs. 2063-2065.

(36) Diferente opinión, sin embargo, sostiene J. GARCÍA ROCA, para quien la relación representativa se mantiene porque la «crean» los ciudadanos, independientemente de que el procedimiento de elección sea directo o indirecto. «Es jurídicamente obvio —afirma— que el cargo se crea en sentido estricto por una norma organizativa de erección del órgano y de previsión de su titularidad, pero es del sufragio activo de los ciudadanos de donde trae origen la relación política y representativa que configura el mandato». *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 50-51.

(37) «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 vacío de contenido; derecho a permanecer en condiciones de igualdad, "con los requisitos que señalen las leyes", que será susceptible de amparo» (STC 5/1983, de 4 de febrero, fundamento jurídico 3).

(38) Sobre el carácter reaccional de los derechos contenidos en el artículo 23.2 CE, FOSSAS ESPADALER, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, cit., págs. 135-138.

(39) Acerca del término «mandato de partido» como sucedáneo de la expresión mandato imperativo en el contexto *político* del Estado de partidos, R. CHUECA RODRÍGUEZ, «La representación como posibilidad en el Estado de partidos (Mandato libre *versus* mandato de partido)», *Revista de Derecho Político*, nº 27-28, 1988, págs. 26-27.

(40) STC 5/1983, de 4 de febrero, fundamento jurídico 4.

(41) F. J. BASTIDA FREIJEDO, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», cit., págs. 204-205.

(42) STC 30/1983, de 26 de abril, fundamento jurídico 3. Una acerada crítica del razonamiento jurisprudencial por considerarlo «excesivamente simplista e incluso carente de lógica», en F. J. BASTIDA FREIJEDO, «Derecho de participación de los ciudadanos y función constitucional...», cit., págs. 205-207. Desde una perspectiva distinta, pero igualmente crítica, A FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pág. 375.

(43) Por todos, M. REBOLLO PUIG, «La moción de censura en la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 227, julio-septiembre, 1985, págs. 467-472.

(44) STC 10/1983, de 21 de febrero, fundamento jurídico 2.

(45) ATC 6/1984, de 11 de enero, fundamento jurídico 1.

(46) «En lo que concierne a la presunta violación del artículo 23 de la Constitución [...], es lo cierto que el derecho consagrado en dicho precepto constitucional no impide a quienes están legitimados para ello cesar o destituir a quienes han sido investidos para los correspondientes cargos públicos, en este caso, a los concejales de un Ayuntamiento respecto del alcalde elegido por aquéllos» (ATC 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-Alfons el Magnànim, Madrid, 1999, págs. 41-60.

(47) SSTC 24/1989, de 2 de febrero, fundamento jurídico 6, y 163/1991, de 18 de julio, fundamento jurídico 3.

(48) Véanse, respectivamente, E. FOSSAS ESPADALER, *El derecho de acceso...*, cit., págs. 123-124, y J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos...*, cit., págs. 50-51.

(49) ATC 52/1983, de 9 de febrero, fundamento jurídico 2.

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

(51) E. MARTÍN NUÑEZ, concretamente, considera a estos últimos cargos públicos electivos, en lugar de cargos representativos de segundo grado, que son tratados en epígrafe aparte. *El régimen constitucional del cargo público representativo*, Cedecs, Barcelona, 1996, págs. 143-144.

(52) F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 194-195.

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

(54) F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, cit., págs. 197-198, y P. GARCÍA-ESCUADERO, *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales/Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pág. 236-238.

(55) STC 76/1989, de 27 de abril, fundamentos jurídicos 2 y 3.

(56) STC 149/1990, de 1 de octubre, fundamento jurídico 4.

(57) En este sentido, J. ASENSI SABATER y J. SEVILLA MERINO, «La designación de senadores comunitarios en la perspectiva de la territorialización del Senado», en *Jornadas de Parlamentos Autónomos*, Corts Valencianes, Valencia, 1986, pág. 113, y J. SEVILLA MERINO, «Los senadores autonómicos», en *Las Cortes Generales*, vol. III, cit., págs. 2261-2262. En contra de la eventual remoción de senadores comunitarios y de la línea jurisprudencial referida, R. PUNSET BLANCO, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 156-160.

(58) STC 31/1993, de 26 de enero, fundamento jurídico 3.

(59) En este sentido, 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. No obstante, partiendo 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 locales», 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.

(60) Sobre la adaptabilidad técnica de la revocación a nuestro sistema constitucional, *vid.*, en general, A. TORRES DEL MORAL, «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», en *Revista de Derecho Político*, nº 14, verano, 1982, págs. 28-29.

(61) Acuerdos de la Junta Electoral Central de 3 de febrero y 14 de abril de 1989 y de 29 de abril de 1994. A efectos de la expedición de credenciales y de realización de cuantos actos exija la ejecución de la nueva elección, una delegación de la Junta Electoral Central se constituirá en los locales de la Junta Electoral de Zona en donde se haya producido la vacante.

(62) Acuerdos de 29 de abril de 1994, 9 de febrero de 1996 y 23 de febrero de 1998.