

EL DERECHO DE ACCESO Y EJERCICIO DE CARGO PUBLICO REPRESENTATIVO (art. 23.2)

Elviro Aranda

Universidad Carlos III de Madrid.



A jurisprudencia del Tribunal Constitucional está teniendo un irremplazable valor para poder entender con toda su extensión el derecho de acceso y ejercicio de cargo público representativo. Con éste, como con tantos otros derechos, donde la configuración legal se hace imprescindible para poder percibir su auténtica dimensión, las resoluciones del Alto Tribunal nos descubren sin “rubor” como la conformidad constitucional se tiene que desvelar en muchos casos recurriendo a niveles infraconstitucionales.

Se ha de partir de una jurisprudencia que hoy podemos considerar consolidada, y que entiende el artículo 23 como “derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes, que no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se

mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga” (SSTC 32/85, de 6 de marzo, y 161/88, de 20 de septiembre). Sin que lo anterior lleve al Tribunal a mantener que ambos apartados del precepto se han de entender por separado; tanto es así, que ha señalado que *los dos párrafos del 23 son inseparables cuando se trata de cargos públicos representativos* (SSTC 10/83, de 21 de febrero; 32/85, de 6 de marzo; 161/88 de 20 de septiembre, y 225/92, de 14 de diciembre).

En el ámbito específico del 23.2 de la CE, el Tribunal ha dicho que estamos ante “un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en consecuencia, compete a la ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos de poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC”¹.

En la sentencia 225/92, de 14 de diciembre, tenemos un buen exponente de cómo las normas reglamentarias también pueden pasar a formar parte del grupo que conforma el derecho de acceso y ejercicio de cargo público.

La cuestión que suscita el amparo es un acto de la Mesa del Parlamento de Murcia, por el que se deniega a trámite una interpelación. En la línea con la jurisprudencia resaltada más arriba, el TC inicia su fundamentación exponiendo que, para el caso que le ocupa, el grupo normativo conformador

¹ Las sentencias del Tribunal Constitucional que han ido configurando esta doctrina son a estas alturas muy abundantes; a modo de muestra podemos señalar:

— Que estamos ante un derecho que su desarrollo se debe inexcusablemente hacer por ley, se dijo en la sentencia 8/85, de 25 de enero.

— Que dentro del ámbito legal de desarrollo del Derecho se han de incluir los Reglamentos parlamentarios, se ha dicho expresamente por el Tribunal en las sentencias 101/83, de 18 de noviembre (FJ 3); 122/83, de 16 de diciembre (FJ 4); 76/88, de 20 de septiembre (FJ 2); 161/88, de 20 de septiembre (FJ 7).

— Que no se lesiona el artículo 23.2 de la CE si las exigencias legales se aplican motivadamente y sin discriminación personal. SSTC 45/83, de 25 de mayo; 72/84, de 14 de junio; 24/1989, de 2 de febrero.

está constituido por el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara. El primero reconociendo el derecho de los parlamentarios a formular preguntas, interpelaciones y mociones (25.3 EAM); el segundo mostrando en qué consisten las interpelaciones (art. 142 Reglamento de Parlamento murciano).

Como la Mesa es el órgano encargado de efectuar la admisión y calificación de los escritos recibidos, le compete a ella efectuar un control de la regularidad reglamentaria de la iniciativa. El control de regularidad no puede ser un mero control de formalidad, sino que por el contrario tiene que conocer el contenido de la interpelación, para ver si se ajusta al tipo de iniciativas que entran dentro del ámbito de las interpelaciones. El Tribunal Constitucional nos está diciendo que la actuación de la Mesa, en la calificación y admisión a trámite, debe comprobar que se cumplan los requisitos formales, la regularidad jurídica y la viabilidad procedimental de la iniciativa². Sólo cuando el órgano parlamentario inadmita, sin comprobar la adecuación a la norma interna de la propuesta, o frente a lo que en ella se señala, estaremos ante un acto de la Mesa de la Cámara que atenta contra el artículo 23.2 de la CE.

La segunda sentencia que traemos aquí (STC 30/93, de 25 de enero), es un caso por el que se interpone recurso de amparo frente al acuerdo municipal del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, por el que se reajustan los componentes de las Comisiones municipales. El actor, único concejal de Izquierda Unida, entendía que no haberle incorporado a todas y cada una de las Comisiones, como representante de su grupo político, atentaba contra el derecho de acceso y ejercicio de cargo público (23.2 de la CE).

Para mantener esta posición el recurrente sostenía que la Ley de Bases del Régimen Local (desde ahora LBRL), en su artículo 20.3 y los artículos 78 y 79 de la ley canaria 8/1986, no pueden entenderse referidas a los grupos políticos en los que se integran los Concejales a los efectos de su actuación corporativa, sino a las formaciones políticas, coaliciones y agrupaciones electorales que hayan concurrido a las elecciones y obtenido representación en la Corporación.

El Tribunal Constitucional pronto advierte que el verdadero problema es determinar el sentido que se da a la expresión *grupo políticos* utilizable tanto en la legislación estatal como autonómica. Incluso reconoce que todo

² Entre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que resuelve casos donde actos de la Mesa de la Cámara han obstaculizado el ejercicio de cargo público, podemos apuntar:

- Sentencia 161/88, de 20 de septiembre.
- Sentencia 181/89, de 13 de noviembre.
- Sentencia 23/90, de 15 de febrero.
- Sentencia 205/90, de 13 de diciembre.

el problema consiste en una cuestión de interpretación de la ley, y por lo tanto debería caer dentro del ámbito de la jurisdicción ordinaria, pero que al afectar a un derecho fundamental no le queda más remedio que entrar en dicha interpretación.

“... Se trata, pues, de interpretar una determinada expresión legal, lo que hace que nos encontremos ante una cuestión que, en principio, cae dentro del terreno de la legalidad ordinaria competencia de los órganos judiciales. Si bien este Tribunal sólo podría revisar la interpretación llevada a cabo por éstos si con ella se hubiera vulnerado un derecho fundamental, es menester recordar la dificultad de trazar la barrera entre legalidad y constitucionalidad en supuestos en los que, como en el presente, se debate sobre derechos constitucionales de configuración en gran medida legal...” (fundamento jurídico 6.º).

El Tribunal, por tanto, entra en una interpretación sistemática de la expresión *grupos políticos*, y, a partir del carácter que se le atribuye en normas como la LBRL (art. 20.3), el ROF (art. 125) y la Ley 8/86, de Canarias (art. 79), concluye que en lo que se refiere a normativa sobre legislación local aplicable al supuesto, la expresión *grupos políticos* (de la que se hace uso tanto en la legislación estatal como autonómica) no puede entenderse sino referida a los grupos municipales, esto es, a los que constituyen los Concejales mediante su agrupación a los efectos de su actuación corporativa y en número no inferior a tres. Todo ello lleva al Tribunal a desestimar el amparo, precisamente por no concurrir en el demandante la condición de *grupo político* en el sentido antes señalado.

Por último, nos referiremos a la sentencia 31/93, de 26 de enero. Se trata de un recurso de amparo que tiene lugar frente al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, sobre la proclamación de candidato y elección de Alcalde. Según el recurrente, se habrían lesionado los derechos reconocidos en los artículos 23.1 y 2 de la Constitución, al no respetarse los requisitos que señalan las leyes en dicha proclamación y posterior elección. Se reconoce la condición de cabeza de lista del llamado Grupo Mixto de un Concejal, designado candidato y posteriormente elegido Alcalde, que había comparecido en tal condición en la candidatura del Partido Popular. Posteriormente, y por su propia voluntad, se había constituido con otros Concejales salidos también de dicho partido un grupo municipal propio, el llamado Grupo Mixto.

Según el artículo 196, a), de la LOREG, para la elección de Alcalde “pueden ser candidatos todos los Concejales que encabecen sus correspondientes listas”. En el caso de la sentencia, el proclamado y electo Alcalde había encabezado la lista del Partido Popular y obtuvo la proclamación y

elección por el Grupo Mixto, tras apartarse del partido por el que concurrió a las elecciones e incorporarse a este último.

Aunque la solución dada por el Tribunal es desde el punto de vista de la construcción argumental muy discutible, tenemos que destacar como el Tribunal, acogiéndose a la doctrina de la sentencia 32/85 (donde por primera vez se tiene en cuenta la relevancia de los partidos políticos como grupos que conforman y expresan el pluralismo político), sostiene la importancia política de la adscripción de los representantes³. Aunque la personalidad de quien figure como cabeza de lista haya podido tener alguna notoriedad en el momento de la elección popular, jurídicamente, y por la configuración de nuestro sistema electoral, los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son a listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, sin que sea posible determinar, dentro de cada lista, qué candidato ha recibido más votos y es por tanto más representativo que sus propios compañeros de lista igualmente elegidos. El derecho a ser proclamado Alcalde, atribuido en la legislación electoral, ha de conectarse con una determinada lista y con la permanencia en ella, sin que quepa pretender ostentar tal condición, una vez que se abandona voluntariamente el grupo político por el que fue elegido.



³ En esta misma línea, la sentencia 119/90, de 21 de junio.