**STC 16/1983, de 10 de marzo de 1983**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 257/1982, promovido por el Procurador don Enrique Sorribes Torra, en nombre de don antonio Rovira Sastre, don José Roca Pagés, don Miguel Ferrer Calzada, don Juan Luque Núñez, don Gonzalo Sánchez Oliver, don Joaquín Vega Panera, don Antonio Salazar Navarro, doña Montserrat Castro Lenzán, don José Capilla Pujol, don Félix Fisa Massaguer y don Jaime Roura Calls, y con la dirección del Abogado don César Molinero, respecto los actos del Ayuntamiento de Vilassar de Mar, uno procedente de su Alcalde y que es de fecha 24 de febrero de 1982 y el otro del pleno de 6 de abril de 1982, y en el que han comparecido el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y el Ayuntamiento de Vilassar de Mar, representado por el Procurador don Eduardo Muñoz-Cuéllar Pernia y con la dirección del Abogado don José María Pou de Avilés, siendo Ponente el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. La demanda de amparo, presentada por el Procurador don Enrique Sorribes Torra, en nombre de los demandantes relacionados en el encabezamiento de esta Sentencia, demanda que fue presentada el 8 de julio último, dice:

A) Que se dirige contra el Decreto del Alcalde de Vilassar de Mar, de 24 de febrero de 1982 y acuerdo del pleno del Ayuntamiento del mismo Vilassar, de 6 de abril de 1982, conforme al art. 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC);

B) Que los hechos en que se funda el amparo son: a) los comparecientes, presentados por electores del Municipio de Vilassar, solicitaron su proclamación para concurrir a las elecciones municipales, como «Grupo de Vilassar», conforme al art. 14 c) de la Ley 39/1978, de 17 de julio, solicitud que fue aceptada; b) en las elecciones locales de 1979, fueron elegidos y proclamados concejales don Lorenzo Vila Pons, don Jaime Roura Calls y don José Roca Pagés, y el candidato siguiente en la lista fue don Miguel Ferrer Calzada; c) con posterioridad, la conducta política del señor Vila Pons, originó la petición de los otros dos concejales, al Ayuntamiento, de que aquél fuera cesado como Teniente Alcalde, petición rechazada acertadamente: d) los miembros de la candidatura del Grupo Vilassar acordaron por unanimidad el 2 de febrero de 1982 la expulsión del señor Vila, del citado Grupo, por no haber seguido las directrices acordadas; e) los demandantes solicitaron del Alcalde la aplicación del art. 11.5, 6 y 7 de la Ley de 17 de julio de 1978, y que diera traslado a la Junta Electoral de Zona del acuerdo de expulsión, para que la misma resolviera; el Alcalde desestimó la petición porque el señor Vila no pertenecía a partido político y sí a una Agrupación electoral: f) el Alcalde, no obstante, sometió al pleno municipal la cuestión, y éste decidió enviar a la Junta Electoral la propuesta del Alcalde de que no encontraba base legal para el cese; g) la Junta Electoral acuerda que en el supuesto de que el Ayuntamiento se dé por enterado del cese del concejal, debe pedir a la Junta cuál es el candidato siguiente: h) como no se convocó pleno para decidir sobre lo dicho por la Junta Electoral, seis concejales pidieron la convocatoria de pleno que, por fin, se convoca para el día 6 de abril de 1982, en que se rechaza la propuesta por falta de motivación legal que lo justifique;

C) Que los motivos constitucionales en que se funda el amparo, son el principio de igualdad en la Ley y ante la Ley, proclamados en el art. 14 de la Constitución Española (C.E.), exponiendo lo que llaman los aspectos jurídicos siguientes: a) las competencias de las Juntas Electorales; b) las asociaciones políticas, a lo que equipara los grupos de electores, no deben tener distinto tratamiento que los partidos políticos, y la exclusión del art. 11.7 del Proyecto de la Ley citada, de la referencia a las asociaciones políticas, debe entenderse que entraña una discriminación entre asociaciones y partidos políticos: c) las agrupaciones de electores son también cauce de expresión del electorado, de modo que el respeto de igualdad en la Ley es una exigencia de la igualdad, representación y derechos de todos los ciudadanos; d) los demandantes son elegidos libremente, existe una libertad de participación en la lista presentada, son legitimados para el acceso a los cargos públicos con un ideario, por lo que al solicitar la aplicación del art. 11.7 son discriminados por el Ayuntamiento, ejerciendo, además, unas facultades de la Junta Electoral; e) invoca el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos, del art. 23.2 de la Constitución; f) no hay obligatoriedad de pertenecer a un partido político;

D) Que el petitum de la demanda es: a) la nulidad de los actos municipales por razón de los cuales se formula el amparo; b) el reconocimiento de que las agrupaciones tienen el mismo trato que los partidos políticos y, por tanto, que es aplicable el art. 11.7 de la Ley 39/1978; c) se aplique la sustitución que ha pedido la representación política, y d) en su caso, que se eleve al Pleno la cuestión de inconstitucionalidad del mencionado art. 11.7, si así se estima.

2. El Fiscal formuló sus alegaciones, que no concluyó con una petición acerca del otorgamiento o de denegación del amparo. Después de una relación de hechos, bajo la rúbrica de fundamentos de derecho, comenzó diciendo que ante el Pleno o ante las Salas se siguen otros procesos similares al presente, en todos los cuales late la idea de la eventual inconstitucionalidad del art. 11.7 de la ley 39/1978. Hizo unas consideraciones generales sobre el protagonismo de los partidos políticos, como manifestación de la voluntad popular e instrumento de participación política, y respecto a los principios que presiden la vida de los municipios, consideraciones que son comunes a todos los procesos en esta materia, y que, según manifiesta el Fiscal, son de aplicación al presente. Añade que el Ayuntamiento produce una interpretación restrictiva en el sentido de no comprender en el art. 11.7 las agrupaciones electorales, y que el Fiscal, en el previo proceso judicial, sostuvo una interpretación extensiva, si bien entiende el Fiscal que alega en el presente proceso de amparo que nadie se ha preocupado, hasta el momento, de traer al proceso los estatutos o normas por las que se rige el denominado «Grupo de Vilassar». Por todo esto, el Fiscal solicita la acumulación al proceso 374/1981, acumulación que hace extensiva a otros procesos y pide la práctica de prueba enderezada a lo que antes se ha dicho.

3. En nombre de la Administración, se ha opuesto al amparo el Abogado del Estado, quien ha sostenido:

A) Que el recurso de amparo es inadmisible por no haberse agotado la vía judicial previa, pues la sentencia era recurrible en apelación, según lo dispuesto en el art. 9.° de la Ley 62/1978;

B) Lo que los demandantes pretenden es una declaración de inconstitucionalidad del art. 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, que tiene el carácter de inconstitucionalidad por omisión, puesto que tendría que integrar en su texto que generalizase para todas las agrupaciones electorales el régimen previsto para los partidos políticos, tipo de impugnación indirecta que rebasa la legitimación procesal de los recurrentes, por cuanto ésta será posible cuando la ley sea la causante directa del agravio, y el respeto al derecho fundamental, obligue a anular la Ley;

C) En un plano subsidiario, la cuestión se centra en determinar si el apartado 7 del art. 11 debe ser aplicado a los recurrentes, por representar su inaplicación un atentado al art. 14 de la Constitución y en este punto sostiene el Abogado del Estado que la Ley establece una justificada distinción entre «agrupaciones espontáneas» y «partidos políticos», extremo sobre el que completa la argumentación marcando el distinto modo como se produce la decisión electoral, sin que el mandato electoral pueda ser desvirtuado por decisiones tomadas por un grupo de concejales.

4. También compareció en el proceso el Ayuntamiento de Vilasar de Mar para oponerse al amparo y en el escrito de oposición destacó, en primer lugar, los hechos que, a su juicio, son relevantes para la decisión: a) que el señor Rovira, diciendo que actuaba por el Grupo Electoral «Grupo de Vilassar Independent», expuso al Ayuntamiento que habían decidido la expulsión del señor Vila, por lo que debía aplicarse el art. 11.5, 6 y 7 de la Ley de Elecciones Locales, petición desestimada por el Alcalde el 24 de febrero de 1982, y es que, añade, no se está en presencia de un partido político por lo que es un imposible la expulsión o cese de la condición de miembro de un partido político; b) el Pleno Municipal, después de otras actuaciones, rechazó la petición; e) relata a continuación cuál fue la postura de su parte en el proceso judicial previo, sosteniendo que no existía vulneración del art. 23 y tampoco del art. 14, ambos de la Constitución, y lo que decidió la Sentencia, en la línea postulada por el Ayuntamiento; d) a continuación analiza la argumentación de la demanda, argumentación que se monta sobre la idea equivocada de que los grupos de electores son partidos políticos, y luego discurre acerca del principio de igualdad, concluyendo que se trata de situaciones -la de los partidos y las de agrupaciones de electores- desiguales, por lo que no es posible extender la solución propiciada para los partidos a los indicados grupos.

5. El desarrollo del presente procedimiento de amparo, a partir del planteamiento del amparo el 8 de julio último, fue el siguiente: a) el 16 de septiembre se admitió la demanda; b) el 8 de octubre se recibió fotocopia del expediente municipal y en la misma fecha se recibieron las actuaciones del previo proceso judicial; e) el 27 de octubre se abrió el trámite de alegaciones; d) han formulado alegaciones el Fiscal, el Abogado del Estado y el Ayuntamiento de Vilassar de Mar y no lo ha hecho la representación de los recurrentes; e) el Pleno del Tribunal recabó para sí el conocimiento de este asunto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10 k) de la LOTC; f) solicitada por el Fiscal la acumulación al recurso 374/1981 y la práctica de prueba, después de dar traslado a las otras partes se resolvió por auto de 17 de febrero actual no haber lugar a la acumulación ni al recibimiento a prueba solicitado.

Por providencia del 23 de febrero se señaló para la deliberación y votación, por el Pleno, del presente recurso de amparo el día 1 de marzo siguiente, en que se verificó.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Dice el art. 9.°-1 de la Ley 62/1978 que contra la Sentencia recaída en el proceso sumario que regulan los arts. 6.° y siguientes de esta Ley «podrá interponerse, en su caso, recurso de apelación, en un solo efecto, ante el Tribunal Supremo». Atendiendo a esta regla, el Abogado del Estado cuestiona que en el presente recurso de amparo falta uno de los presupuestos de acceso a esta vía constitucional, porque el art. 43.1 de la LOTC entendido en relación con la disposición transitoria segunda de esta misma Ley, sólo abre la posibilidad de acceso al amparo «una vez que se haya agotado la vía judicial procedente». Cabe preguntarse si este proceso sumario se configura, en todo caso, bajo el modelo de la doble instancia o si subsisten las reglas generales que, en este particular, se contienen en el art. 94 de la LJCA, excepcionadoras de la apelabilidad en los supuestos que dice, preservadas en la regla del art. 9.1.° mediante el modo adverbial que incorpora a su texto, y si, precisamente, el de este proceso es uno de ellos. Esto podría tener interés si los demandantes no hubieran intentado en el proceso judicial precedente la apelación, pero como la interpusieron, y la Sala entendió que la Sentencia no era apelable, no puede agravarse la posición procesal de aquéllos cuestionando ahora que debió acudirse a un recurso que fue expresamente negado.

2. El problema específico del presente recurso no se resuelve con el solo traslado -con ser esto capital- de lo que este Tribunal ha decidido respecto al art. 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, en los casos en que la pérdida de la afiliación política, provocada por expulsión del partido, determinó el cese en el cargo de concejal. En las Sentencias de 4 y 21 de febrero de 1983 (recursos de amparo 374/1981 y 144/1982), en las que se examinó desde la perspectiva indicada el art. 11.7, se precisó como doctrina constitucional, que la privación del cargo de concejal con arranque en la expulsión del partido político que le propuso en la candidatura para las elecciones municipales, y cobertura legal en el indicado art. 11.7, entrañaba la violación de un derecho constitucional (el del art. 23) para cuya defensa está abierta -como defensa última- la vía del amparo, que tiene su fundamento constitucional en el art. 53.2, y su articulación legal en los arts. 41 y siguientes de la LOTC. El Tribunal otorgó el amparo en las dos Sentencias que hemos dicho y sin necesidad de acudir al mecanismo del art. 55.2 de la LOTC, porque la norma legal (la del art. 11.7) era anterior a la C.E., lo que permitía la técnica derogatoria, en lo opuesto a la norma constitucional, y que resultaba preciso a los efectos del proceso de amparo, que tiene su reconocimiento en la disposición derogatoria tercera, declaró la pérdida de vigencia (nos referimos al art. 11.7), relativa al punto que entonces era objeto del debate, que fue el de expulsión de concejales del partido político proponente. Como en el presente recurso los demandantes piden la extensión de indicada norma al caso de concejales presentados por una agrupación electoral, para lo cual invocan sobre todo, un derecho de rango superior, cual es el de igualdad que proclama el art. 14 de la Constitución, es claro que lo decidido en las sentencias mencionadas, vacía de contenido el amparo. Se comprende el interés capital de la doctrina de estas sentencias para dar solución al presente proceso, pero el análisis tiene que afrontar otros aspectos, pues si sobre ellos guardáramos silencio, pudiera entenderse mal algunos puntos que son también principales en cuanto al derecho constitucional del art. 23 y el sistema de protección mediante el recurso de amparo.

3. La primera observación es que aquí se pretende que opere la revocación del mandato de un concejal, que fue presentado a las elecciones municipales por una agrupación electoral [art. 14.2 c) de la Ley de Elecciones Locales], como cabeza de candidatura y quien asume la potestad revocatoria no es, por supuesto, un partido político, ni son los electores que le propusieron como candidato, ni -resulta obvio el cuerpo electoral. La sustitución del concejal elegido, por el siguiente en la lista de candidatos, se quiere hacer valer por lo propios integrantes de la candidatura, candidatos y concejales unos y candidatos los otros, con el propósito de que el primero de éstos, sea el que se integre como concejal. El art. 14.2 c) de la Ley de Elecciones Locales arbitra la posibilidad de presentación de candidaturas independientes de los partidos políticos, y los electores que así lo hacen constituyen a los efectos electorales, una agrupación que, por su propio carácter, tiene la vida constreñida al concreto proceso electoral, sin que se genere -aunque otra cosa opinan los recurrentes- una asociación política, cuyo órgano de representación y decisión se traslade a los integrantes de la candidatura presentada por los electores. Hay que notar que los candidatos elegidos, o los propuestos y no elegidos, ningún poder de disposición tienen respecto de los otros integrantes de la lista que alcanzaron la concejalía, en este caso, como cabeza de candidatura y tampoco ostentan una representación de los proponentes de la lista, ni una disponibilidad del escaño concejil. Podrá, acaso, invocar titularidades legitimadoras a los efectos procesales el candidato que siguiendo en la lista al último de los que accedieron a la concejalía pudiera resultar favorecido de prosperar la pretensión de cese, mas ni ostentan todos los de la candidatura una suerte de legitimación para todas las vicisitudes relacionadas, de algún modo, con la candidatura, ni el derecho a acceder al cargo concejil podrá hacerse valer por otros distintos de aquel que invoca este derecho.

4. En cualquier caso, tampoco sería legítimo concluir que el derecho del siguiente en la lista, pudiera haber sido violado, y que este derecho se enmarca en el art. 23.2 de la Constitución, por cuanto, mientras los candidatos incluidos en una lista presentada por un partido político, se contemplan en el art. 11.7 (en relación con la regla precedente), los presentados por una agrupación de electores, no se favorecen de esta regla. Prescindiendo de las diferencias institucionales que median entre el significado de los partidos políticos y de las agrupaciones de electores, que obliga a una extremada cautela a la hora de extensiones analógicas de los preceptos dadas para aquéllos, es lo cierto que el cese del concejal se quiere anudar aquí a una decisión, no del electorado o del conjunto de electores que actuaron como proponentes de la lista,sino de la decisión mayoritaria de los componentes de la candidatura, a los que -desde ningún aspecto- cabe un poder de revocación del mandato que el concejal, cabeza de lista, obtuvo de las urnas. El juicio de semejanza que es la esencia de la tesis de los recurrentes para defender la extensión de la regla del art. 11.7 de la Ley de Elecciones Locales a los concejales propuestos por una agrupación de electores, quiebra, por tanto. Por lo demás -como ya hemos notado en el fundamento 2.°- la aplicación del art. 11.7 de la Ley de Elecciones Locales a los casos de expulsión del partido político, violenta la norma constitucional. En este punto nos remitimos a las Sentencias de 4 y 21 de febrero de 1983 (recursos de amparo 374/1981 y 144/1982).

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por los demandantes que se dicen en el encabezamiento de esta Sentencia.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diez de marzo de mil novecientos ochenta y tres.

### Votos

1. Voto particular que formulan los Magistrados don Angel Latorre Segura y don Manuel Díez de Velasco Vallejo a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 257/1982

Nos vemos obligados a disentir de una parte de la fundamentación de la presente Sentencia, aunque no con respecto a la decisión o fallo, en consonancia con la posición adoptada anteriormente mediante voto particular en las Sentencias de este Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983 (RA núm. 374/1981) y de 21 de febrero de 1983 (RA 144/1982). Discrepamos de la presente Sentencia sólo en tanto en cuanto se remite al cuerpo de las Sentencias citadas en lo relativo a la declarada inconstitucionalidad del art. 11, núm. 7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales. En definitiva no compartimos el criterio de considerar que dicho último precepto vulnera un derecho fundamental susceptible de amparo en base al art. 23 núms. 1 y 2 de la Constitución Española en los casos de cese de Concejales por expulsión del partido político en cuyas listas electorales fueron elegidos.

Madrid, a diez de marzo de mil novecientos ochenta y tres.