

Comentario jurisprudencial

**LA GARANTÍA JURÍDICA DE LA DEMOCRACIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL**  
**Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política**

Esther Martín Núñez

**Sumario**

1. Introducción
2. La participación política como derecho fundamental: participación directa y representativa
3. La interconexión entre los dos apartados del artículo 23 CE
4. El *ius ad officium* y el derecho a la igualdad
5. El *ius in officium*
6. Los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política
7. Conclusiones

## 1. Introducción

El reconocimiento constitucional de la participación como derecho fundamental se realiza en el artículo 23 CE. Este precepto acoge un conjunto de derechos que expresan la vertiente subjetiva de la estructura democrática del estado y proclama como elemento indispensable del estado democrático la participación popular, a través de diversos mecanismos, en la formación y la composición de los órganos del estado. Siguiendo la trayectoria del Tribunal Constitucional, y dado que el derecho en cuestión es uno de los que más pronunciamientos ha requerido por parte de nuestra justicia constitucional, empezaremos analizando la jurisprudencia sobre la participación directa y representativa, la incidencia que la nueva ley para la igualdad efectiva de hombres y mujeres tiene en una materia tan delicada como la electoral, y pasaremos a hacer un repaso, posteriormente, del papel de los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política. La abundancia de resoluciones por parte del Tribunal Constitucional, mayoritariamente a través de recursos de amparo, ha hecho posible la entrada del derecho de participación en dos ámbitos singularmente relevantes del proceso político como son el sistema electoral y el derecho parlamentario, y ha permitido al Tribunal construir toda una teoría de la representación política en sede de derechos fundamentales.

## 2. La participación política como derecho fundamental: participación directa y representativa

El artículo 23 CE consagra como derecho fundamental el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, que se puede ejercer de dos formas diferentes: directamente o a través de representantes elegidos libremente en elecciones periódicas por sufragio universal. Con este enunciado se proclaman dos grandes modalidades de participación delimitadas por la expresión asuntos públicos: la participación directa concretada en las formas de democracia directa y participativa y la participación representativa. Ciertamente, del análisis sistemático del articulado de la Constitución, la jurisprudencia constitucional se decanta claramente por una primacía de los "mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa" (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3). Pero en ambos casos se establece una doble delimitación subjetiva y objetiva. Con respecto a la primera, la titularidad del derecho de participación se otorga sólo a los ciudadanos, de acuerdo con la teoría que considera los derechos de participación política consustanciales a la nacionalidad; en esta línea, la Declaración del Tribunal Constitucional del 1 de julio de 1992 ha avalado la titularidad del derecho de participación política en elecciones municipales a cualquier ciudadano de la Unión Europea residente en el Estado español. La segunda delimitación, complemento del anterior, viene dada por el contenido del precepto que está delimitado para la expresión asuntos públicos y donde, dejando de lado la participación directa, se pronuncia la participación representativa con dos condiciones: el sufragio universal libre y la periodicidad de la elección de los representantes. Estos dos elementos, apuntan, como señala la STC 119/1995, de 17 de julio, "a la representación política, con exclusión de otras posibles representaciones de carácter corporativo, profesional, etc." (FJ 2). Ésta es una jurisprudencia constante del Tribunal que, interpretando de forma conjunta los dos apartados del artículo 23 CE -y dejando de lado el derecho de acceso a las funciones públicas- ha afirmado que se prevén "dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el art. 1 de la Constitución" (STC 71/1989, de 20 de abril, FJ 3), cómo son el derecho electoral activo y el derecho electoral pasivo, derechos que aparecen como modalidades o vertientes del mismo principio de representación política y que expresan la forma de ejercer la soberanía. Por eso, para el Tribunal, la participación en los asuntos públicos a la cual se refiere el artículo 23 CE es "en primera línea, la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes

Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución" (STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2).

El Tribunal traslada esta interpretación restrictiva del concepto asuntos públicos, identificado con la participación estrictamente política, a la participación directa. Aunque son escasas las ocasiones que ha tenido el Tribunal para pronunciarse al respecto, en todas se constata esta concepción restrictiva del derecho de participación que se ve reducida en sus manifestaciones políticas de extensión y definición territorial y de alcance general, como ahora el referéndum consultivo previsto en el artículo 92 CE o, en otro ámbito, las instituciones abiertas a la generalidad de ciudadanos, como la iniciativa legislativa popular del artículo 87.3 CE. En este sentido, y sobre la base del artículo 23.1 CE, "no todo derecho de participación ha de ser siempre un derecho fundamental" (ITC 942/1985, de 18 de diciembre, FJ 2) y sólo disfruta de rango de derecho fundamental la participación exclusivamente política. Explícita es, en este sentido, la STC 63/1987, de 20 de mayo, en la cual se afirma, en el FJ 3, que "la participación política directa en los asuntos públicos es para el Tribunal la que se realiza a través de las consultas populares previstas en la misma Constitución" (art. 92, 149.1.32, 150.1 [sic], 152.2, 167.3 y 168.3). "Todos los preceptos enumerados se refieren a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se viene considerando como formas de democracia directa, se decir, a aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía. Dentro de ellas habría que encuadrar también el denominado concejo abierto al que se refiere el art. 140 CE y, asimismo, este Tribunal ha vinculado con el art. 23.1 CE la iniciativa legislativa popular que establece el art. 87.3 CE". Sin embargo, eso no excluye que no puedan establecerse mecanismos de participación directa que tengan un alcance territorial delimitado (a escala autonómica o municipal) que también serían una manifestación del derecho fundamental de participación directa, como es el caso de la iniciativa legislativa popular a escala autonómica (prevista en el artículo 29.3 EAC) o el derecho de los ciudadanos a promover la convocatoria de consultas populares para la Generalitat y el Ayuntamiento, previsto en el artículo 29.6 EAC.

El Tribunal Constitucional deja fuera del ámbito del artículo 23 CE y, por lo tanto, de la consideración de derecho fundamental, otras modalidades o títulos de participación que puedan derivar de otros derechos constitucionales o de su reconocimiento legislativo, porque no se trata estrictamente de participación política, es decir, de manifestación de la soberanía popular. Ya se sabe que la Constitución contempla diversas manifestaciones de la participación o del fenómeno participativo, desde un mandato genérico a los poderes públicos para promover la participación en ámbitos diferentes (art. 9.2 CE) hasta determinaciones concretas, algunas de las cuales se convierten en auténticos derechos subjetivos, ya sea *ex constitutionem* o como consecuencia del desarrollo legislativo posterior. Es el caso de la participación en el ámbito de la enseñanza prevista en el artículo 27, apartados 5 y 7; de la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias (art. 105.a); del derecho de audiencia a los interesados en la elaboración de actas administrativas (art. 105.c); o del derecho de los ciudadanos a participar en la administración de justicia a través del jurado (art. 125). Para el Tribunal, "no puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades -representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos [...] se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden" (STC 119/1995, de 17 de

julio, FJ 4). A partir de estas consideraciones, el Tribunal niega que el trámite de información pública en la planificación urbanística, que entiende como una concreción del artículo 105.a), pueda ser, por contra, incardinable en el marco del derecho fundamental de participación del artículo 23.1 CE, en este caso de participación administrativa como modalidad de participación directa más allá del referéndum y de la iniciativa legislativa popular.

Sin embargo, la doctrina jurisprudencial mantiene una perspectiva asimétrica con respecto a la interpretación del segundo apartado del artículo 23 que proclama el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, ampliando su ámbito más allá del estrictamente político. Así, la STC 24/1990, de 15 de febrero, señala que "aunque en alguna decisión aislada [...] llegó a afirmarse que este precepto, interpretado a la luz de los Pactos Internacionales sobre Derechos Fundamentales suscritos por España, hace referencia sólo a los cargos y funciones representativos, a los que se llega por procedimientos electivos, una doctrina constante, reiterada en numerosísimas Sentencias, lo entiende también aplicable a los cargos y funciones de otro orden, siempre, claro está, que se trate de cargos y funciones públicas" (FJ 2). Con esta interpretación, que es una constante, el derecho de acceso a los cargos públicos va más allá de los cargos representativos e incorpora, además, otros cargos públicos de naturaleza electiva. Ahora bien, de esta extensión del ámbito protegido por el precepto, no se deriva un tratamiento uniforme con respecto a su contenido, que no es el mismo "cuando se predica de cargos funcionariales, o más ampliamente no representativos, que cuando hace relación a cargos que se alcanzan a través de la elección popular, y tienen, por tanto, naturaleza representativa" (STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2, párrafo sexto), ya que en este último caso se preserva también la voluntad del pueblo manifestada a través del derecho de sufragio activo.

### **3. La interconexión entre los dos apartados del artículo 23 CE**

El Tribunal Constitucional elabora toda una teoría de la representación -y del derecho parlamentario- en sede de derechos fundamentales y conecta el derecho de acceso a los cargos públicos representativos del artículo 23.2 CE con los principios de soberanía popular, democrático y de pluralismo político consagrados en el artículo 1 CE, junto con el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos consagrado en el artículo 23.1 CE. La razón de ser es que la gran mayoría de pronunciamientos se han efectuado como consecuencia de la interposición de recursos de amparo para entrar en juego el derecho fundamental de participación de los ciudadanos y no otros preceptos aislados de la teoría de la representación, como ahora el artículo 67.2 CE. Ya desde la STC 5/1983, de 4 de febrero, el Alto Tribunal constató la íntima conexión que se da entre los dos apartados del artículo 23 CE y afirmó 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 a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de Derecho, y no de la voluntad del partido político" (FJ 4).

La actuación del artículo 23.2 CE como elemento objetivo del sistema democrático supone una garantía del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes y comporta que se atribuya a los ciudadanos un estatus constitucional. Así se pronuncia la STC 71/1994, de 3 de marzo (FJ 6): "En el Estado social y democrático de Derecho conformado por la CE, el grupo minoritario de ciudadanos a quienes el resto de los mismos encarga periódicamente el ejercicio de diversas y plurales manifestaciones de la soberanía popular adquiere una posición necesariamente singular, con proyección sobre las condiciones de permanencia en

la función o cargo público. Como ciudadanos, son titulares o sujetos de derechos fundamentales, pero al mismo tiempo, son depositarios y sujetos activos de las funciones y cargos públicos a través de los cuales se manifiesta el orden democrático de la comunidad". De esta forma, la interconexión entre los dos apartados del artículo 23 CE en relación con los cargos representativos amplía la dimensión constitucional del derecho y, por lo tanto, su prefiguración constitucional. En el mismo sentido, la STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3, indica que "los recurrentes (concejales) son todos ellos, como titulares de cargos electivos, representantes del Cuerpo Electoral Municipal, pero también, aunque en otro sentido, representantes de sus electores, quienes a su través ejercen el derecho de participación [...] que garantiza el art. 23.1 CE".

El artículo 23.2 CE funciona así como una "garantía añadida" al derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del artículo 23.1 CE (STC 39/2008, de 10 de marzo) y por eso el contenido del derecho ha sido ampliado más allá del acceso, al derecho a la permanencia en el cargo, es decir, el derecho a permanecer en el cargo sin perturbaciones ilegítimas, sin el cual el derecho de acceso se convertiría en una garantía meramente formal. Así, en la STC 5/1983, de 4 de febrero, se afirma que "el derecho de acceder a los cargos públicos comprende también el derecho de permanecer en los mismos porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido" (FJ 2). De acuerdo con esta línea, el contenido del derecho proclamado en el artículo 23.2 CE queda concretado en dos grandes núcleos. Por una parte, el *ius ad officium* -según la terminología utilizada por el ITC 942/1985, de 18 de noviembre-, que incluye también el derecho a concurrir en las diferentes fases que determinan la entrada efectiva al cargo -la accesibilidad al cargo- así como, una vez superadas estas fases, el derecho subjetivo a ocuparlo. El segundo gran núcleo lo conforma el llamado *ius in officium* -denominación dada por la STC 161/1988, de 20 de septiembre- que abraza el derecho a permanecer en el cargo sin perturbaciones ilegítimas. La función del representante como garantía del derecho de participación de los ciudadanos "va unida a la de mandato libre" (STC 10/1983, de 21 febrero, en la cual se señala también que "no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediata o indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representados" -FJ 3) y incorpora también el derecho a ejercer las facultades de actuación que comporta el desarrollo del cargo. En el FJ 7 se declara que "una vez creados por las normas legales derechos y facultadas (propias del cargo), éstos quedan integrados en el estatus propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales el *ius in officium*". Este derecho de permanencia en el cargo, comprende el derecho a no ser removido si no es por las causas y los procedimientos establecidos, contenido que determina la protección del precepto ante remociones ilegítimas (la STC 136/1989, de 19 de julio, declaró que la suspensión, sin cobertura legal, de la condición de diputado "ha privado a los recurrentes de su derecho a permanecer, sin intromisiones ilegítimas, en el cargo público para el que fueron elegidos" (FJ 3). El Tribunal, en la STC 32/1985, de 6 de marzo, completó esta ampliación incorporando un nuevo contenido al artículo 23.2: la permanencia en el cargo comporta la posibilidad de ejercerlo de acuerdo con las previsiones legales.

#### **4. El *ius ad officium* y el derecho a la igualdad**

El derecho de sufragio posibilita el acceso de los ciudadanos a los cargos de naturaleza representativa (sufragio pasivo) a través de la manifestación de la voluntad popular expresada en unas elecciones (sufragio activo); por eso, "son aspectos indisociables de una misma institución, nervio y sustento de la democracia: el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto" (STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2). El contenido esencial del derecho de sufragio pasivo se identifica en la STC 154/2003, de 17 de julio, como la garantía que "accedan al

cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes, satisfaciéndose, por tanto, dicho derecho siempre que se mantenga la debida correlación entre la voluntad del pueblo electoral y la proclamación de los candidatos" (FJ 6c), proclamación que, de forma parecida, ya se había mantenido en la STC 71/1989, de 20 de abril, FJ 4. Ahora bien, el Tribunal Constitucional considera que, del artículo 23.2 CE, no es posible inferir la exigencia de un determinado sistema electoral, o de un determinado mecanismo de atribución de los cargos representativos objeto de elección en función de los votos obtenidos (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4), dado que, desde un punto de vista jurídico, el voto se emite a favor de una candidatura y no a favor de candidatos. Así, la igualdad en el *ius ad officium* es una igualdad referida a las condiciones legales a través de las cuales se desarrolla el proceso electoral y que determinan el acceso al cargo.

Ahora bien, cuándo la Constitución establece una exigencia de proporcionalidad del sistema electoral para determinadas elecciones, como el artículo 68.3 CE, con respecto a las del Congreso de Diputados, o en el artículo 69.5 CE, con respecto a la distribución de escaños en el Senado que corresponde cubrir a los parlamentarios autonómicos, no está exigiendo un sistema proporcional puro, sino una orientación o criterio general, "porque siempre mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier corrección o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte de esa 'pureza' de la proporcionalidad abstractamente considerada" (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5). A través de esta argumentación, el TC admite la necesidad de mecanismos de corrección para la atribución de escaños, y uno de estos mecanismos es la barrera legal. "La validez constitucional de la finalidad de procurar, combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en las cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia, es lo que justifica en último término el límite del 3% impuesto por el legislador, validez que se aprecia si tenemos en cuenta que el proceso electoral en su conjunto no se sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el art. 23 CE, sino también un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél" (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 6). En esta sentencia y en otros posteriores (72/1989, de 20 de abril, FJ 3; 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 5), el Tribunal avalará la legitimación de las barreras legales en la preservación de otros bienes y valores constitucionales como la funcionalidad del sistema de gobierno; evitar una fragmentación excesiva de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las cámaras y dotar de eficacia las instituciones representativas, son todos criterios reconducibles a las formas racionalizadoras del sistema parlamentario, incluso en casos más extremos, como el resuelto por la STC 225/1998, de 25 de noviembre, en la cual se declara la validez de la barrera legal del 6% de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Canarias (FJ 5).

La cuestión de la paridad en las listas electorales es analizada en la STC 12/2008, de 29 de enero, que resuelve el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad acumulados presentados contra el artículo 44 bis de la LOREG, introducido por la disposición adicional segunda de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que establece la obligación de presentar candidaturas electorales con una composición equilibrada de mujeres y hombres en porcentajes que aseguren un mínimo del 40% para cada sexo, por lo tanto, sin imponer la paridad. Para el TC este condicionamiento legal afecta exclusivamente a quien pueda presentar candidaturas, es decir, según el artículo 44 de la LOREG, partidos, federaciones y coaliciones de partidos y agrupaciones de electores; pero no se trata de una condición de elegibilidad, por lo cual no afecta de forma directa al derecho de sufragio pasivo individual (FJ 3). Las limitaciones que impone la ley a la libertad de

selección de candidatos por parte de los partidos es, para el tribunal, perfectamente constitucional por el fin que se persigue "la consecución de la igualdad efectiva en el terreno de la participación política" (art. 9.2, 14 y 23 CE), pero no es lesiva del ejercicio de derechos fundamentales, porque los partidos "no son, por definición, titulares de los derechos fundamentales de sufragio activo y pasivo" (FJ 5). La sentencia analiza, desde otra perspectiva, si estas limitaciones suponen una vulneración de la libertad ideológica o de la libertad de expresión de los partidos, que en ningún caso considera absoluta e ilimitada, ya que se encuentra también condicionada por otros requisitos jurídicos, como la exigencia de un determinado número de candidatos o el sistema de listas bloqueadas. Para el TC, la disposición legal no impide "la existencia de partidos con una ideología contraria a la igualdad efectiva entre ciudadanos (y no supone la exigencia) de que esas mismas formaciones políticas participen de los valores sobre los que se sustenta la llamada democracia paritaria" (FJ 6). La exigencia que una lista determinada tenga una composición equilibrada en razón del sexo es para el Tribunal "una condición que se integra con naturalidad en el ámbito disponible al legislador en sus funciones de configuración del derecho de participación política" (FJ 7). Sería una cuestión diferente si la aplicación de esta norma se efectuara en una fase posterior de proclamación de candidatos electos a actuar a partir de los resultados electorales, lo cual sí que supondría una vulneración del artículo 23.2 CE. El voto particular formulado por el magistrado Rodríguez-Zapata a la STC 12/2008 considera que el sistema de paridad impuesto por ley -y no a través de cláusulas en los respectivos estatutos- altera las bases sobre las cuales se construye la soberanía popular y la libertad ideológica y de autoorganización de los partidos políticos y genera una lesión del "derecho de sufragio pasivo de los candidatos propuestos que quedan excluidos de participar en el proceso electoral como consecuencia de la aplicación de la norma cuestionada" (FJ 1).

El derecho a ser elegible está definido en la STC 45/1983, de 25 de mayo, FJ 4: "La elegibilidad es, a tenor del art. 70.1 CE, un derecho ciudadano configurado por las leyes y delimitado negativamente por la ausencia de causa de inelegibilidad que se inserta en el marco del art. 23.2, de modo que, desde este parámetro, no podrá negarse a quien, estando en pleno uso de sus derechos políticos, no esté incurso en causas de inelegibilidad definidas por la Constitución y, por remisión, en la Ley Electoral, interpretada dentro del marco constitucional". En este fragmento se aprecia una diferencia entre las condiciones necesarias para ser titular del derecho -estar en pleno uso del derecho político- y para poder ejercerlo -la inexistencia de causas de inelegibilidad. Así, el derecho a ser elegible exigirá disfrutar de la capacidad electoral pasiva y no incurrir en ninguna causa de inelegibilidad. La STC 158/1991, de 15 de julio, analiza si la proclamación de un candidato, cuya candidatura no había sido impugnada de forma jurisdiccional, se convertía en inatacable. Al 'FJ 2 se afirma que "si una persona no puede ser candidato, por concurrir en ella una causa legal que se lo impida (menor de edad, penado), tampoco podrá ser electo, ni ejercer el cargo en cuestión, mientras subsistan los motivos de incapacidad, y ello, aunque por inadvertencia, desidia, o inacción no se haya atacado el acto originario, que lo proclamó candidato".

Por otra parte, en el establecimiento de las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, el legislador se encuentra vinculado por el artículo 70.1 CE que establece un núcleo mínimo y remite el resto a una ley concreta, la Ley electoral. La STC 72/1984, de 14 de junio, FJ 4, exigió el tratamiento unitario de las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad de los miembros integrantes de las Cortes Generales, con exclusión de los parlamentarios autonómicos, y no es posible tampoco interpretar extensivamente "la formulación legal de las causas de inelegibilidad, aplicando a la Administración autonómica las que no hayan sido establecidas expresamente en relación con ella" (STC 28/1986, de 20 de febrero, FJ 1 y, en el mismo sentido, 45/1983, de 25 de mayo, FJ 4).

La STC 60/1987, de 20 de mayo, es la primera en abordar la constitucionalidad de la exigencia de la condición política de miembro de una determinada comunidad autónoma (en este caso era Extremadura), para acceder al cargo de diputado autonómico. Para el TC, "las singularizaciones normativas no merecen tal reproche cuando muestran un fundamento razonable, atendiendo al criterio adoptado para la diferenciación y finalidad perseguida [que no es otra que la de] procurar una cierta homogeneidad de intereses en el ámbito de la Comunidad entre el Cuerpo electoral y aquéllos que ante él se proponen como candidatos" (FJ 2).

Quizás una de las cuestiones más relevantes es la exigencia del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución que establecen los artículos 4 y 20.1.4 RCD y el artículo 12 b) del RS como requisito para adquirir la condición plena de parlamentario. El TC ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre la validez constitucional de este requisito desde la perspectiva del artículo 23.2 CE, en diversas sentencias. En la primera de las sentencias recaídas sobre esta cuestión se resolvía un recurso de amparo interpuesto por diputados electos de la coalición Herri Batasuna, porque se consideraba que este requisito no estaba previsto en la Constitución y suponía una vulneración de su derecho de acceso al cargo. La argumentación del TC es la siguiente: "La sujeción a la Constitución (dispuesta en el art. 9.1 CE) es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, [...] los titulares de los poderes públicos tienen [...] un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir, que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los artículos 166 y siguientes de la Norma fundamental. Entendido así el acatamiento, [...] constituye un deber inherente al cargo público, una condición, en el sentido de requisito, con independencia de que se exteriorice o no en un acto formal" (FJ 3). Y eso, para que el artículo 23.1 CE no comprenda el derecho a participar en los asuntos públicos a través de representantes que no acaten formalmente la Constitución (FJ 3 b).

La suficiencia y la aptitud de los reglamentos parlamentarios para establecer la exigencia del juramento o la promesa de acatar la Constitución, desde la perspectiva del artículo 23.2 CE, se reitera en las STC 119/1990, de 21 de junio, y 74/1991, de 8 de abril. En este caso, se resolvían recursos de amparo interpuestos por diputados y senadores electos de Herri Batasuna que habían realizado el trámite del acatamiento añadiendo la expresión por imperativo legal. Esta adición llevó a los presidentes de las cámaras respectivas a rechazar la fórmula utilizada y comportó la no adquisición de la condición plena de parlamentarios. Para el TC, el control-acatamiento es un requisito que condiciona el acceso efectivo al cargo, pero "no viene impuesto por la Constitución, [aunque] tampoco es contrario a ella" (FJ 4). "El requisito del juramento o promesa es una supervivencia de otros momentos culturales y de otros sistemas jurídicos a los que era inherente el empleo de ritos o fórmulas verbales ritualizadas como fuentes de creación de deberes jurídicos y de compromisos sobrenaturales. En un Estado democrático que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; que entroniza como uno de sus valores superiores el pluralismo político; que impone el respeto a los representantes elegidos por sufragio universal en cuanto poderes emanados de la voluntad popular, no resulta congruente una interpretación de la obligación de prestar acatamiento a la Constitución que antepone un formalismo rígido a toda otra consideración, porque de ese modo se violenta la misma Constitución de cuyo acatamiento se trata, se olvida el mayor valor de los derechos fundamentales (en concreto los del art. 23) y se hace prevalecer una interpretación de la Constitución excluyente frente a otra integradora" (FJ 7). El TC establece así, de acuerdo con la doctrina del TEDH, que los

requisitos para acceder a los escaños parlamentarios "no han de contrariar la libre expresión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo" (FJ 7).

## 5. Los *ius in officium*

La construcción jurisprudencial del *ius in officium* permite enjuiciar las infracciones de los reglamentos parlamentarios que comporten una violación de normas o principios constitucionales; es decir, sólo cuando hay una vulneración de la Constitución es posible exceptuar el principio general de autonomía parlamentaria. La pionera STC 32/1985, de 6 de marzo, afirma que la invocación del artículo 23.2 CE exige que la decisión impugnada "vacíe de contenido la función que ha de desempeñar (el representante), o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes condiciones inferiores en otros". Este criterio es jurisprudencia constante y uniforme. Para el TC, la función intrínseca a cualquier órgano representativo es "controlar, discutir y criticar la actuación de todos aquellos órganos de gobierno y administración que no emanan directamente de la voluntad popular" (FJ 2). Su campo de aplicación principal han sido las facultades parlamentarias de obtener información de cualquier autoridad pública (art. 109 CE), dado que el acceso a la información es un instrumento imprescindible para ejercer correctamente todas las funciones propias de un parlamento (legislación, control del Gobierno). No es hasta la STC 161/1988, de 20 de septiembre, que se inicia el proceso de determinación de las facultades de este *ius in officium*, y se analiza si el requerimiento de información hecho por un parlamentario -en este caso autonómico- es formalmente correcto y si la no admisión a trámite por razones de fondo produce una vulneración del artículo 23.2 CE, y eso porque el juicio sobre la relevancia de la información requerida corresponde sólo a los propios parlamentarios. Este razonamiento es válido, también, cuando la solicitud de información del parlamentario requiere el asesoramiento de técnicos en atención a la naturaleza de la documentación, siempre que estos técnicos estén acreditados delante de la Cámara como asesores del grupo parlamentario (STC 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4) o cuando la información requerida está en manos de la hacienda pública: la Mesa del Congreso de los Diputados no puede inadmitir la solicitud sobre la base que podría afectar a la intimidad de las personas, porque no se puede justificar la decisión sobre la base de un posible riesgo, ni le corresponde al órgano de la cámara hacer ponderaciones (STC 203/2001, de 15 de octubre). Eso no supone constitucionalizar todos los derechos y las facultades que constituyen el estatuto del parlamentario, "sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción de gobierno" (STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 4, reproducida en la STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 5). Para el TC, la Constitución "veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes condiciones de inferioridad respecto de otros" (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 5). En el mismo sentido van la STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 5.

Eso supone que los requerimientos de información son de tramitación obligatoria por imperativo del artículo 23.2 CE, sin que los órganos de gobierno de la cámara puedan ir más allá de verificar la corrección formal. Ahora bien, este *ius in officium* actúa hacia los órganos de gobierno de la cámara, pero no delante del mundo exterior; por eso, si el requerimiento de información ha sido tramitado y es la autoridad requerida -normalmente el Gobierno- quien no lo proporciona, no habrá vulneración del artículo 23.2 CE (STC 220/1991, de 25 de noviembre).

Junto con la protección de las facultades parlamentarias, la construcción jurisprudencial del *ius in officium* ha encontrado también aplicación en otros ámbitos, como ahora el derecho a la tramitación de las mociones o *ut procedatur* (STC 205/1990, de 13 de diciembre); el derecho a formular preguntas e interpelaciones que no pueden ser inadmitidas sin base jurídica (STC 107/2001, de 23 de abril); el mismo respeto a las enmiendas y mociones (STC 23/1990, y 205/1990), aunque el rechazo de una moción que ha sido admitida y debatida no comporta una vulneración del artículo 23.2 CE (STC 81/1991, de 22 de abril), y también la admisión de los requerimientos de comparecencia ante las comisiones de investigaciones, la obligatoriedad de los cuales por parte de los particulares se establece en el artículo 76.2 CE (STC 177/2002, de 14 de octubre).

Conviene hacer una última precisión. Todas estas resoluciones se refieren a las facultades de los parlamentarios a título individual, y estas mismas facultades se atribuyen a los grupos parlamentarios (STC 177/2002, de 14 de octubre). Creemos que no hay ningún obstáculo más a fin de que esta jurisprudencia se pueda extender al resto de cargos públicos representativos incluidos en el artículo 23.2 CE, como los concejales y los diputados provinciales. La única diferencia es que las decisiones de los órganos de gobierno de las corporaciones locales tienen, por definición, carácter de actos administrativos y, en consecuencia, se encuentran sometidos al control de la jurisdicción contenciosa administrativa. Por eso, el recurso eventual de amparo no se canalizará por la vía del artículo 42 LOTC, sino por la vía del artículo 43 LOTC, que exige agotar a la vía judicial precedente.

El principio de igualdad en la vertiente del *ius in officium* también actúa como presupuesto y límite en el ejercicio del derecho, e impide que se configuren situaciones que provoquen inferioridad de unos representantes frente de otros con respecto a los derechos de participación que tienen conferidos. Este límite a la acción del legislador, pero también a la acción del mismo órgano representativo, queda patente, con respecto a los cargos de concejales miembros de comisiones informativas municipales y en relación a la composición de mayorías/minorías, en la STC 32/1985, de 6 de marzo, cuando señala, en el FJ 3, que aquel derecho "no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que vacíe de contenido la función que han de desempeñar o se les estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros", y que "se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de asuntos y de participación en los diferentes estadios del proceso de decisión". Posteriormente, esta exigencia de proporcionalidad se recogió de forma normativa en el artículo 125 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

## **6. Los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política**

El derecho de participación del artículo 23 CE se reconoce principalmente a los ciudadanos *-uti cives-* y no a favor de cualquier categoría de personas. Sin embargo, en los mecanismos de participación tendrán que estar presentes los partidos y, en general, las agrupaciones políticas "mas no como titulares del derecho mismo a la participación, sino en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales que son para hacerla posible, concurriendo, como la Constitución quiere, a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6)" (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3).

La STC 3/1981, de 2 de febrero, fue la primera a abordar la cuestión de la naturaleza de los partidos políticos y los definió como "una forma particular de asociación" que adquiere una relevancia especial con respecto al resto

de asociaciones, justificada por "la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que 'hoy día todo Estado democrático es un Estado de partidos' o que éstos son 'órganos casi públicos'(FJ 1). Esta calificación, dada por la relevancia constitucional de sus funciones, lleva al Tribunal a determinar su doble condición "de instrumentos de actualización del derecho subjetivo de asociación, por un lado, y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático, por otro" (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5). Reiterando la doctrina establecida en la STC 10/1983, de 21 de febrero, el FJ 3 establece que "no son órganos del Estado" y que "la trascendencia política de sus funciones [...] no altera su naturaleza (asociativa), aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos".

La cuestión de la exigencia de democracia interna de los partidos es analizada por primera vez en la STC 56/1995, de 6 de marzo. El Tribunal considera que la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no es sólo una imposición a los partidos, sino que de aquí se deriva también un conjunto de derechos subjetivos y facultades atribuidos a los afiliados hacia el propio partido y que pretenden asegurar su participación en la toma de decisiones y en su control y funcionamiento internos. Pero reconoce que el precepto constitucional que consagra de forma genérica el principio de democracia interna admite diversas concreciones, "ya que los modelos de organización partidista democrática que caben dentro del mencionado principio constitucional son muy diversos, tanto como disparas pueden ser, en contenido e intensidad, los derechos y, en general, el estatuto jurídico que puede atribuirse a los afiliados en orden a garantizar su participación democrática" (FJ 3). La concreción del legislador es absolutamente necesaria, pero vista la posición constitucional especial de los partidos, el derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los mismos afiliados a participar en su funcionamiento y organización.

La STC 48/2003, de 12 de marzo, que afronta el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LO 6/2002, de 27 de junio, de los partidos políticos, aborda la cuestión de establecer un régimen normativo propio y diferente con respecto al régimen general de las asociaciones, que encuentra justificado precisamente en la calificación funcional de las funciones que desarrollan, fijando unos límites específicos que van más allá del respeto a las exigencias de los artículos 6 y 9.1 del texto constitucional y que contempla unas causas que permiten la declaración de ilegalidad de un partido político, cuando su actividad vulnere los principios democráticos o persiga destruir el régimen de libertades o eliminar el sistema democrático, límites previstos en los artículos 6, 9 y 10 de la ley. La sentencia, que reitera una doctrina constante, afirma que en nuestro sistema constitucional "no tiene cabida uno modelo de 'democracia militante' [...], esto se, uno modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos" (FJ 7; en el mismo sentido, STC 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 4), y el establecimiento de las causas que pueden conducir a una declaración de ilegalidad, en tanto que se proyectan sobre la actividad de los partidos y no sobre sus fines, no supone una limitación sustantiva al ideario de los partidos políticos. No obstante, de la previsión del artículo 9 de la Ley orgánica de partidos, se puede deducir fácilmente que va más allá de un control de los medios, aunque no llega al punto de establecer un control genérico e indiscriminado de los fines.

En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que, si bien el margen de apreciación de los estados tiene que ser escaso en materia de disolución de partidos políticos, cuando el pluralismo de las ideas y los partidos, que es inherente a la democracia, está en peligro, el estado puede impedir la realización o la continuación del proyecto político que ha generado este peligro (STEDH, de 31 de julio de 2001, caso Partido de la Prosperidad contra Turquía). Para el TC, la Ley de partidos respeta, en este sentido, los criterios afirmados por la jurisprudencia del TEDH en materia de disolución de partidos políticos, que exige como condición de conformidad al Convenio: a) la previsión por ley de los supuestos y las causas de disolución; b) la legitimidad de la finalidad perseguida (que en el caso examinado es la garantía de los procesos democráticos de participación política mediante la exclusión como partido del ente asociativo que no se ajuste a las exigencias que, con respecto a la actividad, dimanen de la concepción constitucional de partido político), y c) el carácter necesario de la disolución en una sociedad democrática (acreditado por el examen de las causas concretas de disolución establecidas en la ley).

Sin embargo, y a pesar de las funciones constitucionales que el artículo 6 CE asigna a los partidos políticos, eso no los convierte en titulares del derecho fundamental de participación política. El derecho de sufragio activo previsto en el artículo 23.1 CE es ejercido por los ciudadanos a través de la elección, mediante un sufragio libre, igual, directo y secreto entre las opciones presentadas por las formaciones políticas habilitadas a este efecto por la legislación electoral, pero no forma parte de este derecho "la facultad de otorgar la condición de candidato en quien no fue propuesto como tal por los partidos políticos, agrupaciones de electores o federaciones de partidos" (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 9). El Tribunal rechaza la intromisión de los partidos en la relación representativa de naturaleza constitucional que se deriva de integrar el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes elegidos libremente en elecciones periódicas por sufragio universal, con el derecho de acceso a los cargos públicos.

Un caso, quizás peculiar, que pone en relevo la necesidad de garantizar la libertad (mandato libre) del candidato elegido con respecto a su partido, como una exigencia del derecho de los electores, cuyo voto no puede ser interpretado como un cheque en blanco al partido correspondiente, es el que resuelve la STC 167/1991, de 19 de julio: en el curso de unas elecciones locales se agotan las papeletas de una determinada lista electoral y son sustituidas con las correspondientes a la lista electoral del mismo partido de un municipio próximo y se justifica esta operación con el argumento de que lo que votan los electores son los partidos y que el nombre de los candidatos tiene carácter de mera información para el elector. El TC, como es obvio, estimó que se había vulnerado el artículo 23 CE.

Ya mucho antes, en la STC 10/1983, de 21 de febrero, se había abordado una cuestión que, de forma recurrente, ha preocupado a la clase política: el transfuguismo, que tiene lugar cuando alguien abandona al partido por el cual ha sido elegido sin renunciar al cargo público que ha alcanzado precisamente para estar incluido en las listas de aquel partido político. Esta práctica se ha dado especialmente en los parlamentos autonómicos y las corporaciones locales. Los casos más emblemáticos fueron objeto de dos pronunciamientos en las STC 5/1983, de 4 de febrero, y la 10/1983, de 21 de febrero, en las cuales se declaró la inconstitucionalidad del artículo 11.7 de la Ley de elecciones locales, de 17 de julio de 1978, que preveía la pérdida de la condición de concejal a quién dejara de pertenecer al partido por el cual fue elegido. Al FJ 4 de la STC 10/1983 se señala que "una vez elegidos los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no pueden poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término". Sin embargo, la cuestión esencial reside en determinar si la

atribución de esta facultad a los partidos significa condicionar la permanencia del representante a una voluntad ajena a la de los electores, y eso está condicionado por la naturaleza y las funciones de los partidos políticos en el estado democrático de derecho. Para el TC, la trascendencia política de sus funciones no altera su naturaleza jurídica y continúan siendo entidades privadas (STC 10/1983, FJ 3). El voto particular formulado por los magistrados A. Latorre Segura, M. Díez de Velasco y L. Díez Picazo discrepa de esta opinión, ya que afirman que los partidos desarrollan una función constitucional de garantes de la representatividad y, por este motivo, no son meras asociaciones privadas "quizá la forma menos polémica de calificar en lo que aquí interesa esa particular posición consiste en considerar [a los partidos políticos] como asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen, sin embargo, funciones públicas, y ello no en virtud de una situación de hecho, sino porque expresamente lo dice el citado artículo 6 de la Constitución, al afirmar entre otras cosas que son 'instrumento fundamental para la participación política'" (FJ 4). Precisamente por las funciones públicas que desarrollan, la Constitución exige que su organización y su funcionamiento sean democráticos. En la STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 2, se recupera el protagonismo de los partidos a escala jurisprudencial y, a partir del valor del pluralismo político, y de la consagración de los partidos como expresión de este pluralismo (art. 6 CE), "dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes". A partir de aquí, el Tribunal admite que determinadas limitaciones reglamentarias que sean consecuencia de su adscripción obligada a un grupo político no lesionan el derecho de participación, dado que la adscripción política de los candidatos elegidos no puede ser ignorada ni por las normas infraconstitucionales que regulan la estructura del órgano en el cual se integran, ni por el mismo órgano en las decisiones que adopte. De esta manera, la distinción entre mayoría y minoría, propia del sistema parlamentario, se informa de otro principio, el de proporcionalidad en la organización de la institución, y las decisiones de la institución representativa, "que son por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar [...] los derechos de las minorías", que tienen el derecho a que su opinión "sea oída sobre todos los asuntos que el órgano del que forman parte ha de conocer y resolver" (FJ 3).

## 7. Conclusiones

Durante éstas casi tres décadas de jurisprudencia constitucional, se ha consolidado una línea que, ciertamente, fue creada a partir de centenares de situaciones concretas que han llegado mayoritariamente a través de recursos de amparo, y que ponderaban intereses en conflicto y limitaban, en ocasiones, determinadas arbitrariedades del poder inadmisibles en un estado democrático. A lo largo de estos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación "constructiva" y definitoria del derecho fundamental de participación política, un derecho que, aunque recibe la denominación de derecho de configuración legal se ha convertido en un derecho de construcción jurisprudencial. No ha sido la ley, o no sólo la ley, la que ha concretado y desarrollado el contenido del derecho, sino el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia.

La voluntad de los constituyentes de formar de manera clara e inequívoca una democracia representativa y de relegar a un segundo plano las instituciones de democracia directa encuentra resonancia en la misma doctrina constitucional, que considera que la Constitución privilegia las formas representativas de participación política sobre las directas, de acuerdo con la forma de gobierno de monarquía parlamentaria que proclama el artículo 1.3 CE. Esta posición marginal de las formas de democracia directa, incluidas las creadas por ley como consecuencia de la naturaleza de configuración legal del derecho, son consideradas "en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución" (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3). Eso lleva al Tribunal a interpretar restrictivamente los mecanismos de participación política

directa que se pueden configurar a partir de la previsión del artículo 23 CE, y a avalar únicamente la iniciativa legislativa popular y el referéndum, dejando fuera de su alcance otras posibles instituciones participativas.

Hay que destacar también que, ya desde sus inicios, el Tribunal Constitucional ha restringido el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos a la estricta participación política, aspecto que le ha permitido entrar en los elementos esenciales de la teoría de la representación política, del derecho electoral y del derecho parlamentario, y hacerlo desde la óptica de los derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional combina elementos propios de la teoría de la representación liberal, como el vínculo que se establece entre la permanencia en el cargo de los representantes con la voluntad de los representados, y los condicionantes propios de un estado democrático constitucional que proclama, por ejemplo, la prohibición de mandato imperativo; ampara al representante ante aquellos actos que, a pesar de no ser formalmente discriminatorios, repercuten en su derecho a representar y en el de los ciudadanos a verse representado. Pero paralelamente y a partir del entendimiento de la representación como bien constitucional protegido por el derecho fundamental de participación, el Alto Tribunal fundamenta la ampliación de su núcleo de protección: la igualdad y la regularidad en las reglas de acceso y en su aplicación mediante un sistema y un procedimiento electorales que permitan traducir las preferencias de los electores en cuotas de poder político; el mantenimiento del representante en su cargo, libre de cualquier perturbación ajena al ejercicio del derecho de sufragio activo por parte de los ciudadanos; y tercer contenido, la misma posición constitucional de los cargos públicos representativos, que ven tuteladas las facultades inherentes a su función por un derecho fundamental con garantías jurisdiccionales y que les otorga una posición subjetiva activa, un status constitucionalmente garantizado; y todo eso, con la finalidad de garantizar su mandato representativo libre y no vinculado (art. 67.2 CE) ante obstáculos indebidos creados ocasionalmente por los poderes públicos. Las consecuencias del derecho fundamental entendido de esta manera son bastantes relevantes también en el ámbito del derecho parlamentario, que tiene que acomodar progresivamente sus categorías y los reglamentos de las cámaras a esta doble dimensión de los parlamentarios como representantes, titulares de un derecho fundamental y garantía de otro y, al mismo tiempo, fracciones de un órgano y asociados libremente en grupos parlamentarios sometidos, consecuentemente, a determinadas limitaciones. Seguramente, esta comprensión de la democracia y de sus organizaciones (cámaras parlamentarias, ayuntamientos) desde una perspectiva también individual tiene un coste: el transfuguismo.

Ciertamente, las consecuencias de esta lectura democrática de la representación no acaban de encajar en la realidad en la cual nos movemos, el llamado estado de partidos. La calificación de los partidos como asociaciones privadas, pero que, por mandato constitucional, ejercen funciones públicas -y de aquí su exigencia de democracia interna-, que no son sujetos del derecho fundamental de participación política -pero que expresan el pluralismo político, contribuyen a la formación y la manifestación de la voluntad popular y son un instrumento fundamental para la participación política, según el artículo 6 CE-, junto con la jurisprudencia constitucional, que continúa afirmando que son los candidatos y no los partidos los que reciben el voto popular, son algunas de las consecuencias de esta elaboración de una teoría de la representación en sede de derechos fundamentales, y reflejan, en cierta medida, la complejidad de la Constitución.