

# Representación política y régimen electoral\*

Gonzalo Arruego Rodríguez  
*Universidad de Zaragoza*

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.— II. REPRESENTACIÓN, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CONTEXTO.— III. EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA. 1. *Naturaleza, sujetos y ámbito del concepto constitucional de representación política.* 2. *El derecho fundamental a la participación política representativa.*— IV. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y RÉGIMEN ELECTORAL. 1. *Representación política y elección.* 2. *En torno a algunos requerimientos dimanantes del concepto constitucional de representación política.* a) Referidos a los actores del proceso electoral. b) Referidos al legislador electoral: el principio de proporcionalidad.— V. ANEXO JURISPRUDENCIAL.

## I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre los conceptos de representación política y elección son complejas, múltiples y diversas, pero en cualquier caso deben partir de su disociación conceptual. Es decir, de que se trata de categorías que remiten a ámbitos conceptuales diversos pese a que en algunos contextos aparezcan indisolublemente unidas. Tal es el caso del constitucionalismo democrático, que acoge un concepto de representación política sólo inteligible, entre otras, a partir de la integración del representante a través de la elección democrática; elección, además, cauce de ejercicio de una serie de derechos fundamentales que, por ser de participación, se hallan en la base de la legitimación del entero orden constitucional.

El análisis de todo sistema electoral ha de partir, por lo tanto, de su funcionalización respecto del concepto constitucional de representación política y de los derechos fundamentales que se desenvuelven en su seno, derechos que

---

\* La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se cita indicando número de sentencia, año y fundamento jurídico.

conviven junto con el resto de principios y valores consagrados constitucionalmente y que, inevitablemente, también proyectan sus exigencias sobre la conformación normativa de la elección democrática. Dato especialmente relevante para el análisis del sistema representativo diseñado por la Constitución española de 1978, que, junto a un concepto de representación política integrado, incorpora una pluralidad de articulaciones derivadas de la estructura territorial del Estado. Aunque escapa del objeto de este estudio, nótese que todo sistema electoral responde a una determinada concepción o articulación de la representación política, asociándose, e integrándose, a un complejo entramado de factores jurídico-políticos expresivos de la imagen de una concreta comunidad; en otras palabras, y de acuerdo a lo que inmediatamente se expondrá, un conjunto de códigos conforme a los cuales la unidad política cobra existencia.

Las páginas que siguen analizan el concepto constitucional de representación política y las principales peculiaridades de los derechos fundamentales a él anudados, al objeto de conformar la imagen del sistema representativo incorporado por el texto constitucional y arrojar luz sobre algunos de los requerimientos que proyecta sobre el sistema electoral en su conjunto; tanto sobre sus actores, como, muy especialmente, el legislador electoral. Así, tras unas inevitables referencias al concepto de representación política en su devenir histórico, el presente trabajo analiza el concepto constitucional de representación política tal y como ha sido construido por el Tribunal Constitucional a partir de los datos normativos ofrecidos por la Constitución y la naturaleza y significado del derecho fundamental a la participación política representativa consagrado en el artículo 23.1 CE y que se desenvuelve en su seno. El estudio finaliza explorando la disociación conceptual existente entre los conceptos de elección y representación e indaga algunos de los requerimientos que tanto sobre los actores del proceso electoral como sobre el legislador electoral, proyectan el concepto constitucional de representación política y, consecuentemente, los derechos fundamentales del artículo 23 CE.

## II. REPRESENTACIÓN, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CONTEXTO<sup>1</sup>

El concepto de representación política, categoría medular de la Teoría del Estado que explica los procesos a cuyo través se construye la identidad política colectiva, se soporta sobre una actividad humana de naturaleza universal: representar.

«Representar» es hacer presente lo ausente. Es decir, mediante la representación una entidad ausente, representada, es hecha presente a través de la pre-

---

<sup>1</sup> Para un análisis más profundo de estas cuestiones *vid.* Gonzalo ARRUEGO RODRÍGUEZ, *Representación política y derecho fundamental*, CEPC, Madrid, 2005.

sencia de una entidad sensible distinta que incorpora con su presencia la del objeto representado. La ubicuidad del concepto queda delimitada por el adjetivo calificativo que siempre suele acompañarlo y que especifica sus condiciones de desenvolvimiento. Así, términos como «representación política», «pictórica», «religiosa», «descriptiva», «simbólica» o «sustantiva», designan actividades que, pese a presentar una innegable comunidad de significado, mitigar la ausencia, varían sustancialmente en función de su *contexto*, definidor del espacio de la realidad humana donde la acción representativa se desenvuelve, y *forma*, expresiva del modo a cuyo través el representante incorpora al representado<sup>2</sup>. Toda acción representativa se soporta, por lo tanto, sobre una *irreductible* tensión entre contrarios, presencia y ausencia, sólo superable si se ajusta a una serie de códigos o reglas compartidas por los sujetos participantes y conforme a los cuales la presencia del representante *significa* la presencia del representado. Representar es, así, una acción humana eminentemente creencial que incorpora un inevitable factor de crisis derivado del hecho de que siempre puede ser negada.

Desde estos presupuestos, la clave para comprender el concepto de representación política radica no propiamente en el significado del sustantivo, sino en el del adjetivo que lo califica. Para determinar su significado es preciso indagar aquello que la representación política hace presente. El concepto de representación política describe una relación de formalización entre representado y representante a cuyo través, y como consecuencia de la actividad desarrollada por el segundo, el primero queda conformado políticamente como unidad de voluntad y acción. Es decir, el verbo representar designa aquí una actividad que hace presente un colectivo humano como unidad políticamente organizada. La representación política hace presente la unidad política, transforma la multiplicidad y heterogeneidad colectiva, incapaz en su identidad inmediata de generar una voluntad común y general, en unidad de voluntad y acción políticas. Por lo tanto, una de sus peculiaridades es que la unidad política sólo es perceptible a través de su representación; sólo cobra existencia cuando es representada<sup>3</sup>. Ahora bien, la naturaleza *absortiva* del concepto de representación política está sujeta a estrictos requerimientos.

<sup>2</sup> Términos como «representación política», «religiosa» o «pictórica», no identifican un modo de representar sino un contexto que, en función de los principios y valores que lo rigen, admite una o varias formas de representación («descriptiva», «simbólica» o «sustantiva», por apelar a las categorías al uso).

<sup>3</sup> «Una multitud de hombres se convierte en *una* persona cuando está representada por un hombre o una persona, de tal modo que ésta pueda actuar con el consentimiento de cada uno de los que integran esta multitud en particular. Es, en efecto, la *unidad* del *representante*, no la *unidad* de los representados lo que hace la persona *una*, y es el representante quien sustenta la persona, pero una sola persona; y la unidad no puede comprenderse de otro modo en la multitud», T. HOBBS, *Leviatan o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, Parte I, Capítulo XVI, p. 135, cursivas en el original. La edición que se maneja es la del Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1980; «¿Qué es una nación? Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley *común* y están representados por la misma *legislatura*», E. SIÈYES, «¿Qué es el tercer estado?», *Escritos políticos de Sièyes*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1993, p. 132, cursivas en el original; «Estado es un determinado *status* de un pueblo, y, por cierto, el *status* de la unidad política (...) la unidad política del pueblo como tal nunca puede hallarse presente en identidad real, y por ello tiene que estar siempre *representada* personalmente por hombres (...) no hay Estado alguno sin representación. En una demo-

Por una parte, aunque la unidad política es incapaz de presencia física sensible y, por ello, siempre ha de ser representada, la sola puesta en práctica del concepto de representación política evidencia, y presupone, la existencia de cierto grado de conciencia colectiva aunque incapaz en su identidad inmediata de generar una voluntad unitaria. Una suerte, si así quiere expresarse, de unidad política *en potencia* superadora de la mera suma o agregado de individuos e imprescindible para el éxito del acto fundacional representativo<sup>4</sup>.

Por otra parte, y tal y como se describió *supra*, toda acción representativa genera una imagen públicamente percibida que será reconocida por los sujetos intervinientes si se ajusta a los códigos que la rigen en función del contexto en que se desenvuelve. Para el caso de la representación política, la acción representativa patentiza el sujeto colectivo posibilitando el eventual auto-reconocimiento del ciudadano en el mismo conforme a las claves que rigen la construcción de la identidad política colectiva. El concepto de representación incorpora, así, un doble perfil: es tanto ser representado como identificarse en la imagen generada según se ajuste a los cánones o claves a cuyo través se especifica en cada momento la forma estatal<sup>5</sup>. Obviamente, y como en todo acto representativo, ello abre constantemente la posibilidad de que cualquier individuo rechace la imagen así generada. Las diversas articulaciones históricas de la representación política responden, precisamente, al intento de bloquear esa posibilidad adecuando en cada momento sistema y códigos. Son por lo tanto las características del entorno, una sociedad que aspira a disponer de un nuevo modelo de organización estatal, las que alteran los parámetros de actuación de un concepto que mantiene indemne su significado medular. Transformaciones que acontecen cuando las reglas hasta el momento vigentes se revelan incapaces para seguir generando esa imagen públicamente reconocible.

Desde estos postulados, la articulación liberal de la representación política, origen del moderno concepto de representación, muestra, pese a algunas

---

cracia directa practicada con rigor absoluto (...) surge quizá la impresión de que aquí se trata del pueblo mismo en su presencia e identidad inmediatas (...) pero ni siquiera todos los ciudadanos activos, tomados en su conjunto, son, como suma, la unidad política del pueblo, sino que representan la unidad política del pueblo», C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, pp. 205-206, cursivas en el original. No es necesario, sin embargo, acudir al concepto de representación política para tomar conciencia de este perfil o función constitutiva que la representación desempeña en determinados contextos, pues se trata de una necesidad ineludible para cualquier organización colectiva humana.

<sup>4</sup> Desde este punto de vista, «el problema de la representación se desplaza a un plano ontológicamente diferente. Dar presencia no significa hacer visible o patente una realidad en sí misma perfecta, aunque invisible, sino “actualizar” la posibilidad que la realidad social ofrece al hombre de ascender al plano político». Representar es actualizar la posibilidad de lo político, pues el «pueblo sólo es realidad política en potencia, esto es, en posibilidad». Por lo tanto, la dialéctica de la representación política es la «articulación ontológica entre posibilidad y acto», F.J. CONDE, *Representación política y régimen español*, Madrid, 1945, pp. 55-56.

<sup>5</sup> «Por ello el *espectador-representado* no es, independientemente de la conciencia de sí mismo, un mero dominado sino coautor de un *arquetipo colectivo*: el conjunto de códigos que permiten reconocer la imagen que atestigua el acto representativo y reconocerse en ella», R. CHUECA RODRÍGUEZ, «La quiebra de la representación política», *Fundamentos*, n° 3, 2004, p. 209, cursivas en el original.

insalvables contradicciones, su coherencia a la luz de unos presupuestos epistemológicos discursivo-racionalistas que supusieron un nuevo modo de comprender el mundo y acceder a su conocimiento, y que se basaban en la descomposición de la realidad en sus mínimos componentes con el objeto de desentrañar su razón interna<sup>6</sup>. Sujeto el cuerpo social a una racionalidad inmanente que garantizaba su óptimo desenvolvimiento y que era resultado de la libre concurrencia de las iniciativas privadas individuales, la formalización de la voluntad política fue caracterizada como producto racional y, así, el sistema representativo fue abierto sólo a quienes estuvieran más capacitados para insertarse en un proceso racional-discursivo. Por ello, por un lado, el sufragio fue concebido como una función pública otorgada con arreglo a capacidad y riqueza. Por otro, como representante del soberano y expresión de la naturaleza racional y discursiva de las leyes rectoras del cuerpo social, la función representativa recayó en un órgano colegiado deliberante y supremo, cuyos miembros gozaban de un *status* que, al modo de las libertades individuales en el seno de las relaciones sociales, garantizara su libre concurrencia en el proceso dialéctico que afloraba la voluntad colectiva. En este punto, la prohibición de cualquier vínculo jurídico que condicionara la actuación de los integrantes del órgano venía exigida por la naturaleza esencialmente deliberativa de la asamblea, por la consideración del representante como especialista y, finalmente, como garantía de la propia condición soberana de la Nación, que determinaba que la posición del parlamentario sólo pudiera ser referida a ella en su conjunto<sup>7</sup>.

Progresivamente, el envite del principio democrático ha alterado las bases sobre las que se articula la unidad política. El representado ya no es concebido como un sujeto unitario y homogéneo que responde a una racionalidad inmanente, sino como un colectivo plural y heterogéneo atravesado por multiplicidad de opiniones e intereses y cuyos integrantes, titulares de derechos fundamentales, están dotados de igual voz en un proceso de construcción de la identidad colectiva basado en el diálogo, la transacción y el compromiso democrático.

<sup>6</sup> «El análisis, cuya fuerza se probó hasta ahora en el dominio de los números y de las magnitudes, se aplicará en adelante por un lado al ser *psíquico* y por otro al *social*. En ambos casos habrá que suministrar la prueba de que también en esos campos se abre una nueva comprensión; que se hace accesible al dominio de la razón un nuevo ámbito, de la mayor importancia, en cuanto acierte a someterlo a su metódica específica, el método de la descomposición analítica y su reconstrucción», E. CASSIRER, *Filosofía de la Ilustración*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, p. 29, cursivas en el original; «(...) jamás se comprenderá el mecanismo social, si no se toma el partido de analizar una sociedad como una máquina cualquiera, considerando separadamente cada parte de ella y reuniéndolas después *in mente* las unas con las otras, a fin de darse cuenta de sus concordancias y percibir la armonía general», E. SIËYES, *op. cit.*, p. 156.

<sup>7</sup> Así, la Instrucción de la Asamblea Nacional de 8 de enero de 1790, sobre «la constitución de las asambleas representativas»: «Siendo los mandatos imperativos contrarios a la naturaleza del cuerpo legislativo, que es esencialmente deliberante; a la libertad de sufragio de que ha de gozar cada uno de sus miembros en interés general; al carácter de sus miembros, que no son representantes del departamento que los envió, sino de la nación; y por último, a la necesidad de subordinación política de las diferentes secciones de la nación al cuerpo entero de ella, ninguna asamblea de electores podrá insertar en el expediente de la elección ni redactar separadamente mandato imperativo alguno. Ni siquiera podrá encargar a los representantes que nombren ninguna instrucción o mandato particular».

ticos y constitucionalmente definidos. Pluralismo e inclusividad democrática, representatividad en un doble sentido, identifican las nuevas claves rectoras del logro político. La traslación del pluralismo social a una sede representativa que ya no se sustenta sobre criterios previos de exclusión, sólo es posible a través de la tarea agregativa desarrollada por los partidos políticos, quienes organizan a los representantes individuales en grupos correlativos a la afiliación política mostrada por los electores, estableciendo así una conexión material de sentido entre actividad desarrollada por el órgano representativo y derechos de participación de los ciudadanos<sup>8</sup>.

El principio democrático plasmado normativamente en sede constitucional, se proyecta, así, sobre todo el entramado representativo: delimita *ab initio* el espacio normativo en que la decisión aflorada ha de insertarse e impone una determinada articulación del concepto de representación que, precisamente en atención a los principios que lo caracterizan, dota al proceso, en sí mismo considerado, de una trascendencia cualitativa innegable en la formalización de la identidad colectiva democrática.

### III. EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

#### 1. *Naturaleza, sujetos y ámbito del concepto constitucional de representación política*

La Constitución española de 1978, y la correlativa jurisprudencia constitucional, son manifestación del concepto de representación política descrito en su devenir histórico. Aún más, la densa y profundamente democrática jurisprudencia desarrollada por el TC a la luz de los datos normativos ofrecidos por la Constitución, constituye, probablemente, el último estadio hasta el momento en el proceso de democratización del sistema representativo: aquél en que la

---

<sup>8</sup> «Un avance incontable conduce en todas las democracias a la división del pueblo en partidos políticos, o mejor dicho, ya que preliminarmente no existía el “pueblo” como potencia política, el desarrollo democrático induce a la masa de individuos aislados a organizarse en partidos políticos, y con ello despiertan originariamente las fuerza sociales que con alguna razón pueden designarse con el nombre de “pueblo”», H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Valor, Barcelona, 1977, p. 45; sin los partidos la ciudadanía es una masa «amorfa», P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 715; «El partido político se hace necesario, y en realidad, indispensable para organizar y activar la voluntad política de la masa electoral», K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, p. 94; los partidos políticos no sólo vertebran al sujeto representado, simultáneamente, determinan el objeto de la representación: frente al concepto homogéneo de Nación cuya voluntad era alumbrada *ex novo* por el órgano representativo, el actual momento democrático se caracterizaría por que la sociedad plural y heterogénea que se halla en su base, posee una voluntad propia manifestada a través de unos partidos que asumen, además, la responsabilidad de que las dos voluntades realmente existentes en democracia, la del órgano representante y la del colectivo representado, sean congruentes, J.A. PORTERO MOLINA, «Sobre la representación política», *RCEC*, n.º 10, 1991, «Elecciones, partidos y representación política», *Derecho de partidos*, J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), Espasa, Madrid, 1992 y «Algunos problemas de la representación política», *Sistema*, n.º 118-119, 1994.

representación política no sólo es procesualizada conforme a los principios rectores del logro político objetivados constitucionalmente, sino que es transformada en objeto de un derecho fundamental que, por ser de participación política, está existencialmente vinculado a la construcción de la identidad colectiva. Así, la elaboración jurisprudencial en torno al concepto de representación política está presidida por su inextricable unión con el derecho fundamental proclamado en el artículo 23.1 CE y la consagración del principio democrático contenida en el artículo 1 CE<sup>9</sup>.

Desde este punto de vista, y aún a riesgo de simplificar, el concepto constitucional de representación política resulta del juego simultáneo de dos perspectivas que alumbran un concepto único e integrado de representación. Desde la proclamación contenida en el artículo 1 de la norma suprema, ambas pueden sintetizarse en los artículos 66.1 y 23 CE. Si el primero acoge el concepto de representación política en sus elementos permanentes, el segundo, de marcado perfil procesual, es expresivo de su articulación conforme a los principios y valores consagrados en el texto constitucional, y todo ello, además, en clave de derecho fundamental.

Básicamente, los elementos estructurales del concepto de representación política aparecen consagrados en los artículos 66.1, 67.2, 67.3 y 69.3 CE, expresivos de un concepto que describe una relación de formalización entre colectivo soberano *qua* soberano y órgano representante *qua* representante, en cada una de las articulaciones territoriales de un Estado definido, entre otros, por el principio de autonomía. Efectivamente, si la representación política posibilita la unidad política y un colectivo decide «formalizarse políticamente» a través de una estructura de poder plural y territorialmente diferenciada que responda a dicho principio, en su seno no se articulará una única relación representativa. Junto a la que englobe al conjunto de la comunidad, existirán otros entramados institucionales de naturaleza representativa que formalizarán al sujeto colectivo en cada uno de los diversos niveles territoriales de autonomía en los que la comunidad se estructura. Por ello, el Tribunal Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que el ámbito institucional definido por la representación política comprende tanto a las Cortes Generales, como a los entes en que se organiza territorialmente el Estado conforme a lo previsto en el artículo 137 de la Constitución. Así lo imponen el concepto de representación política y el propio concepto de soberanía cuya titularidad corresponde al pueblo español<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Como reiteradamente ha señalado el juez de la Constitución, el derecho fundamental del artículo 23.1 CE «encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1, y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español», STC 51/1984/2.

<sup>10</sup> «(...) el derecho de acceso a los cargos públicos que regula el artículo 23.2, interpretado en conexión con el 23.1 y de acuerdo con tales preceptos, se refiere a los cargos públicos de representación política, que son los que corresponden al Estado y a los entes territoriales en que se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución –Comunidades autónomas, municipios y provincias–. Conclusión inicial que queda confirmada si se parte, como es obligado del artículo 1.1 de la Constitución, que configu-

El concepto constitucional de representación política describe, en suma, una relación de «unidad de voluntad» entre colectivo representado y órgano representante<sup>11</sup>; más concretamente, en un contexto democrático la representación política describe una forma de «participación inorgánica» a cuyo través «se expresa la voluntad general» como voluntad «de la generalidad de los ciudadanos –en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado– precisamente en lo que tiene de general»<sup>12</sup>. Es su vínculo estructural con el concepto de soberanía, el que permite diferenciarla de otras manifestaciones del principio representativo presentes en la organización social del poder, identificadas por el Tribunal con el término «democracia participativa», precisamente por no ser cauces de expresión de la voluntad general<sup>13</sup>.

Lo sujetos de la relación representativa son, por lo tanto, el colectivo representado *qua* colectivo y el órgano representante *qua* órgano representante<sup>14</sup>. Por ello, queda excluido, en estrictos términos representativos, el establecimiento de cualquier relación intersubjetiva o diádica de voluntad, que no significaría sino «abrir el camino a la disolución de la unidad política y con ello de la unidad del Estado»<sup>15</sup>. Respecto al órgano representativo, y tal y como pone de manifiesto el artículo 67.3 CE con relación a las Cortes Generales, sólo ostenta dicha condición en la medida en que se ajuste a las normas que rigen su funcionamiento, y sólo de él y de sus decisiones producto de los correspondientes procedimientos puede predicarse naturaleza representativa<sup>16</sup>. Por ello,

---

ra al Estado como social y democrático, ya que el derecho que define el mencionado artículo 23.2 es un reflejo del Estado democrático en el que –art. 1.2– la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado», STC 23/1984/4.

<sup>11</sup> Lo propio de la representación «es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría los actos de aquél. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa», STC 10/1983/2.

<sup>12</sup> STC 119/1995/4 y 6, respectivamente.

<sup>13</sup> «(...) no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos –en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado– precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en una *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa», STC 119/1995/6.

<sup>14</sup> Es cierto que el Tribunal, probablemente compelido por las circunstancias de los concretos supuestos de hecho, no ha sido especialmente cuidadoso a la hora de identificar los sujetos de la relación representativa así descrita. Imprecisiones que afectan a representante y representado y que fueron prontamente advertidas por algunas voces disonantes surgidas en su seno, *vid.*, en este sentido, el voto particular formulado por los magistrados DÍEZ DE VELASCO LATORRE SEGURA y DÍEZ-PICAZO a la STC 10/1983.

<sup>15</sup> STC 101/1983/3.

<sup>16</sup> «(...) supuesta la formal constitución e integración (...) de la Cámara *para que esta sea tal y no un mero agregado de individuos*, el debate es absolutamente libre en su contenido», ATC 135/2004/6, cursivas G. A. Ello explica, por ejemplo, que la inviolabilidad parlamentaria se limite a aquellas funciones que puedan considerarse estrictamente parlamentarias; es decir, «el Diputado o Senador ejercitaría, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales (...) como confirmación constitucional de esta interpretación, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 67.3 de la norma fundamental, de acuerdo con el cual “las reuniones de parlamentarios que se celebran sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios”», STC 51/1985/6.

el TC ha puesto especial cuidado en deslindar jurídicamente potestades del órgano y facultades de sus miembros, por más que el principio democrático que preside el texto constitucional obligue a buscar un necesario punto de equilibrio entre ambas<sup>17</sup>. De modo similar, el colectivo representado sólo puede ser comprendido *qua* colectivo diverso de la mera suma o agregado de los individuos que componen su sustrato, de ahí los esfuerzos del juez de la Constitución por precisar la distinta función y naturaleza que, en sede constitucional, poseen voluntad popular y voluntad del cuerpo electoral<sup>18</sup>. Sobre todo ello habrá de volverse más adelante.

Con arreglo a estos presupuestos, en nuestro ordenamiento constitucional existirían, básicamente, cuatro entramados representativos a cuyo través se formaliza la unidad política: nacional, autonómico, provincial, o similar en el ámbito autonómico en ejercicio de su autonomía, y local. Ahora bien, no todo su entramado institucional poseería naturaleza representativa, pues a la delimitación territorial habría de añadirse la funcional; la representación como formalización del sujeto colectivo. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha tratado en su jurisprudencia de concretar las funciones a cuyo través se manifiesta la esencia del concepto de representación, esfuerzo que ha cristalizado en una línea jurisprudencial bastante consolidada que identifica el núcleo funcional de la institución representativa con el ejercicio de las potestades normativa, de control o fiscalización de los órganos de gobierno o de administración y, más recientemente, de impulso político, como máxima expresión de soberanía en el Estado democrático<sup>19</sup>. Órganos de naturaleza representativa serían, por lo tanto, las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las Diputaciones Provinciales, y entes de naturaleza similar de ámbito autonómico en ejercicio de su autonomía, y el Ayuntamiento Pleno, todos ellos de naturaleza colegiada. No puede ocultarse, sin embargo, que la doctrina del Tribunal presenta claras fracturas con relación al ámbito territorial y funcional del concepto de representación; inconsistencias que han conducido, por ejemplo, a negar que en el ámbito municipal esté implicado el concepto de soberanía<sup>20</sup>, a proyectar su doctrina sobre los dere-

<sup>17</sup> «(...) las potestades constitucionales conferidas a las Cámaras, como prerrogativas de las mismas, no son identificables como derechos individuales de cada uno de sus miembros, los cuales podrán ser conformados por aquéllas, en sus respectivos Reglamentos», STC 118/1988/5; «(...) las atribuciones del órgano representativo se pueden actuar, sin quiebra lógica alguna, por sus miembros individuales o por los grupos o fracciones que éstos formen, cuando tales atribuciones no hayan de expresarse mediante una decisión imputable al órgano mismo y hasta es preciso decir que semejante posibilidad –o su respeto, al menos, cuando exista– deviene un imperativo constitucional en el marco de la democracia pluralista que la Constitución consagra en su art. 1.1», STC 161/1988/7.

<sup>18</sup> «(...) en el acto de la elección los electores sean cuales sean los intereses u opiniones que los mueven, actúan como ciudadanos, partes del pueblo español titular de la soberanía, cuya voluntad es la voluntad general», STC 119/1990/4.

<sup>19</sup> «(...) esto no supone constitucionalizar todos los derechos y 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 del Gobierno», STC 220/1991/5.

<sup>20</sup> DTC 1/1992/3.

chos fundamentales del artículo 23 CE en las elecciones al Parlamento europeo<sup>21</sup> o a identificar, aparentemente, función representativa con función desarrollada por órgano representativo<sup>22</sup>.

El concepto de representación política acogido por la norma fundamental, aparece profundamente mediado por los principios y valores constitucionalmente proclamados, especialmente el democrático. Este hecho comporta importantes consecuencias desde el punto de vista del resultado que el proceso representativo alumbra y, principalmente, desde una estricta perspectiva procesal. El entramado principal y valorativo presente en la norma constitucional impone una determinada articulación del concepto de representación política que sea su fiel cauce de expresión y realización; principios y valores que, si presentes en la decisión aflorada, comienzan por estarlo en su elaboración. Peculiaridad del texto constitucional, como tendrá ocasión de analizarse inmediatamente, es convertir ese concepto constitucional de representación política democrática en objeto de un derecho fundamental.

Así, «el concepto constitucional de representación incorpora, sin duda, una referencia a un modo de constitución democrática» de los órganos representativos que refleje el pluralismo democrático<sup>23</sup> y a lo largo de cuyo proceso decisorio se respeten escrupulosamente principios constitucionales tales como el democrático o el pluralista. Por ello, por ejemplo, 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 los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión»<sup>24</sup>. La conformación de la representación política como cauce del principio democrático, conduce, en definitiva, a la clásica afirmación de que a través de la representación política cobra realidad «el principio de toda democracia representativa, a saber, que los sujetos a las normas sean, por vía de la representación [parlamentaria], los autores de las normas, o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico»<sup>25</sup>.

En cualquier caso, el concepto constitucional de representación ha de acomodarse a otros principios y valores con los que también se ha comprometido el texto constitucional y que el Tribunal en ocasiones ha enfrentado con el principio democrático. Tal es el caso, por ejemplo, de la racionalización de la forma parlamentaria de gobierno<sup>26</sup>, la garantía institucional de la foralidad<sup>27</sup>,

---

<sup>21</sup> SSTC 36/2003 y 135/2004.

<sup>22</sup> *Vid.*, entre otras, STC 163/1991, relativa a la designación de los representantes de las corporaciones locales en los órganos de dirección de las Cajas de Ahorro; SSTC 76/1989, 149/1990 y 4/1992, relativas a los senadores de designación autonómica; o STC 231/1998, relativa a la potestad sancionadora del Pleno de la Corporación municipal.

<sup>23</sup> STC 185/1999/4.

<sup>24</sup> STC 32/1985/3.

<sup>25</sup> STC 24/1990/2.

<sup>26</sup> SSTC 16/1984 y 15/2000.

<sup>27</sup> STC 27/2000.

la insularidad, la garantía de que se hallen representadas las diversas partes de un territorio, la representación de las minorías o, incluso, las especialidades históricas, demográficas y territoriales<sup>28</sup>.

## 2. *El derecho fundamental a la participación política representativa*

Uno de los aspectos más destacados de la Constitución española de 1978 son las reiteradas llamadas que realiza a la participación de los ciudadanos en preceptos de muy distinto carácter. Conjunto del que sobresale muy especialmente el artículo 23 CE no tanto por su contenido como por su naturaleza. Efectivamente, frente a las Constituciones europeas del entorno, la novedad de la Constitución española de 1978, junto con la portuguesa de 1976, no sólo radica en la explícita apelación a la participación política, sino en la técnica de derecho fundamental a la que recurre. Por el contrario, las Constituciones europeas que la inspiraron no suelen referirse expresamente a la participación política, que o bien viene encajada en las genéricas proclamaciones sobre la soberanía, o bien es fruto de la definición del sufragio como universal, libre, igual y secreto<sup>29</sup>. Al margen de las evidentes similitudes con el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Constitución parece haberse inspirado, en esta materia, en los principales textos internacionales sobre protección de los derechos humanos<sup>30</sup>.

Doctrina y jurisprudencia han reiterado la trascendencia de los derechos fundamentales de participación del artículo 23 CE como la proyección material más relevante del principio democrático, naturaleza que, como muestra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es especialmente relevante para proceder a su exégesis. Como ha reiterado el juez de la Constitución, el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes «es la forma de ejercitar la soberanía (...) que reside en el pueblo español»<sup>31</sup>; íntimo nexo con el principio democrático que dota a estos derechos de un especial significado en la legitimación del orden constitucional<sup>32</sup>.

Con relación al concepto constitucional de representación política, la novedad del vigente texto constitucional radica en su conversión en cauce de

<sup>28</sup> SSTC 45/1992 y 225/1998.

<sup>29</sup> *Vid.* artículo 48 de la Constitución portuguesa de 1976, artículo 48 de la Constitución italiana de 1947, artículo 20 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y artículo 3 de la Constitución francesa de 1958.

<sup>30</sup> *Vid.* artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y artículo 25 a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

<sup>31</sup> STC 51/1984/2, ante citada.

<sup>32</sup> En este sentido, el Tribunal ha recordado con relación a los derechos fundamentales de sufragio activo y pasivo, que se hallan «en la base de la legitimación democrática del sistema» y que no son sino dos vertientes de una misma institución que es «nervio y sustento de la democracia», o «dos modalidades del mismo principio de representación política»; hecho que, en suma, permite concluir que «tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimidad democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran», STC 76/1987/2.

ejercicio del derecho fundamental a la participación política representativa proclamado en el artículo 23.1 CE. En palabras del Tribunal Constitucional, se trata de un derecho fundamental que se desarrolla en el seno de la «garantía institucional» de la representación política constitucionalmente configurada, incorporada de este modo al objeto y contenido del derecho en una compleja, y en ocasiones irresoluble, red de interacciones mutuas. La Constitución española supone, en este sentido, un trascendental salto cualitativo en la consideración del significado y funciones de la representación política, que queda así anudada al contenido más íntimo y esencial del constitucionalismo contemporáneo: la garantía de los derechos fundamentales. Ello significa que la articulación democrática del proceso representativo impuesta por la norma constitucional, trasciende su inicial naturaleza objetiva para integrarse en el contenido de dicho derecho fundamental.

El derecho fundamental a la participación política representativa se inserta, sin quebrarlo ni confundirse con él, en el seno del concepto constitucional de representación política definiendo dos relaciones diversas: la relación de derecho fundamental que media primariamente entre ciudadano titular y poder público y la relación entre ciudadano titular y «representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal» a la que apela, atendida la literalidad del precepto constitucional, su contenido.

El contenido del derecho fundamental a la participación política representativa implica, así, el establecimiento de un vínculo de compleja naturaleza entre ciudadano titular y cargo público representativo que sólo puede ser comprendido y construido a partir de la proclamación contenida en el artículo 1 CE. Un vínculo que nace de la elección democrática, que media directamente «entre los ciudadanos representados y la situación jurídica del representante»<sup>33</sup> y que, atendidos su significado y funciones constitucionales, no excluye totalmente la mediación de los partidos políticos como «instrumento fundamental para la participación política» a cuyo través la representación «adquiere realidad»<sup>34</sup>. Por ello, el Tribunal Constitucional les atribuye un papel que trasciende el momento electoral, presentación de candidaturas, y que se expresa en la relevancia jurídica, y no sólo política, de la adscripción política del representante.

La naturaleza de este vínculo ha de comprenderse en términos funcionales o instrumentales con relación al derecho de participación del que dimana y que se actualiza a través de la actividad desarrollada por el cargo público representativo en el ejercicio de sus funciones. Es decir, el artículo 23.1 CE consagra un derecho de participación política que, o bien se ejerce directamente por el ciudadano, por ejemplo en las consultas populares previstas constitucionalmente, o bien se actualiza de modo mediato o indirecto en el seno de las instituciones representativas a través de la actividad desarrollada por sus integran-

---

<sup>33</sup> STC 81/1994/2.

<sup>34</sup> STC 75/1985/5.

tes. En este sentido, la relación entre ciudadano titular del derecho y representante individual, se caracteriza por que el segundo es el instrumento a través del cual el primero ejerce su derecho fundamental; es el representante quien da «efectividad al derecho de los ciudadanos a participar», quedando convertido en su instrumento<sup>35</sup>.

El derecho fundamental a la participación política representativa se actualiza, así, a través de la actividad que desarrolla el representante en el seno del órgano representativo. En otras palabras, mediante la puesta en práctica de las atribuciones o facultades de las que está investido el representante individual, «*ius in officium*», se «preserva y mantiene la relación representativa»; *ius in officium* que queda así indisolublemente ligado al contenido del derecho fundamental proclamado en el artículo 23.1 de la Constitución, que garantiza «que los representantes elegidos permanezcan en su cargo y puedan ejercer las funciones previstas en la Ley»<sup>36</sup>. Por ello, la lesión del *status* de cargo representativo lesiona el derecho ciudadano a la participación representativa y su defensa conlleva preservar «el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación parlamentaria en los asuntos públicos»<sup>37</sup>.

La naturaleza del vínculo instrumental así establecido, ha sido identificada por el Tribunal en la vertiente del concepto de representación como «verse representado» o «reconocerse» en la acción del representante públicamente percibida; es decir, un derecho fundamental «de los ciudadanos a verse representados y a participar indirectamente en los asuntos públicos (ex artículo 23.1 CE), mediante el conocimiento de la opinión política de sus representantes»<sup>38</sup>. Este nexo democráticamente construido entre representantes y representados, modularía el concepto de representación política hasta el punto de posibilitar la invalidez de la decisión del órgano representativo, si su adopción se produjo tras la ilegítima perturbación o remoción del representante del ejercicio de sus funciones y hubiese significado alterar sustancialmente su contenido<sup>39</sup>.

En cualquier caso, y conforme al concepto de representación política constitucionalmente definido (artículo 67.2 CE), los términos en que dicha relación se articula son estrictamente políticos y, por lo tanto, sujetos a los mecanismos de control inherentes a ese tipo de procesos. El ordenamiento garanti-

<sup>35</sup> «El precepto transcrito [artículo 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», STC 5/1983/4; «(...) los recurrentes 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 en los asuntos públicos que, como derecho fundamental, garantiza el artículo 23.1 CE», STC 32/1985/3.

<sup>36</sup> SSTC 30/1997/4 y 119/1995/2, respectivamente.

<sup>37</sup> Tal y como expresó la STC 10/1983/2.

<sup>38</sup> STC 124/1995/3.

<sup>39</sup> Posibilidad abierta por las SSTC 136/1989 y 169/1995, frente a la postura inicialmente mantenida en la STC 5/1983. Esta tesis no es sino la traslación del criterio de relevancia constitucional utilizado por el Tribunal Constitucional en los recursos de amparo interpuestos con ocasión de los procesos electorales al procedimiento de formación de la voluntad del órgano; en este caso no para determinar la existencia o inexistencia de lesión de derecho fundamental, sino para modular el alcance del fallo de la sentencia.

za la libertad del representante individual excluyendo cualquier tipo de nexo jurídico obligacional que condicione su actuación (prohibición de mandato imperativo). Ahora bien, atendido el significado del principio democrático y de los derechos que animan su *status*, no se trata de una libertad omnímoda, sino de una libertad funcionalizada respecto de los derechos de participación que actualiza. En otras palabras, una libertad potencialmente orientada a la efectiva realización del *mandato representativo* y, por ello, atemperada por el reconocimiento constitucional de unos partidos políticos que tornan en jurídicamente relevante su adscripción política. Ello significa que dicha adscripción «no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía»<sup>40</sup>.

Ello se ha traducido, en la jurisprudencia constitucional, en el reconocimiento a los partidos políticos de la capacidad para mediar la relación entre representantes y ciudadanos si bien no en sus elementos esenciales. Por ello, más allá de las funciones que electoralmente tienen conferidas, los partidos no pueden intervenir las condiciones de acceso, permanencia y cese del representante en el cargo. Ello fue prontamente advertido por el Tribunal Constitucional al afirmar, con ocasión del examen del antiguo artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, que no podía quedar en manos de las organizaciones partidistas crear el supuesto de hecho determinante del cese. Tras ciertas vacilaciones iniciales que abrían la posibilidad de tratamientos jurídicos diferenciados para los supuestos de expulsión y abandono voluntario del grupo político, la jurisprudencia ha terminado decantándose por la legitimidad de la decisión del representante individual de abandonar el grupo de inicial pertenencia, de la que no podría «en forma alguna derivarse la pérdida del mandato representativo»<sup>41</sup>. Tampoco la renuncia al cargo, como derecho de los representantes constitucionalmente protegido, puede «estar sometido a autorización o interposición alguna por parte de ningún grupo político»<sup>42</sup>.

La relevancia jurídica de la adscripción política ha sido cifrada por el Tribunal en diversas manifestaciones: para matizar las exigencias derivadas del principio de igualdad<sup>43</sup>, en la pérdida de la condición de cabeza de lista como consecuencia de la baja en el grupo político de inicial pertenencia<sup>44</sup> o, más incisivamente, en la posibilidad de atemperar «las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto que obedezca al hecho de encontrarse éste formado por un único parlamentario» que ha abandonado su grupo político inicial; posibilidad que no puede reputarse contraria a la Constitución «siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales

<sup>40</sup> STC 32/1985/2.

<sup>41</sup> STC 185/1993/5.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> STC 32/1985/3.

<sup>44</sup> SSTC 31y 185/1993.

y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos»<sup>45</sup>.

La relación de derecho fundamental en sentido estricto quedaría articulada, primariamente, entre poder público y ciudadano titular, en términos de vinculación positiva y negativa conforme a la moderna dogmática de los derechos fundamentales. En este sentido, y siempre dentro de la Constitución, el ordenamiento jurídico ha de posibilitar el desarrollo por parte del representante del compromiso político eventualmente adquirido con los ciudadanos. Es decir, la realización efectiva de la representatividad democrática que porta. Siendo cierto que este compromiso, salvo matices, es de naturaleza netamente política y, por lo tanto, no susceptible de intervención coercitiva por el ordenamiento, los esfuerzos del representante legítima y constitucionalmente orientados a su realización no pueden ser desconocidos por el poder público, quien está jurídicamente obligado dentro de la Constitución a su respeto y posibilidad. En definitiva, la naturaleza política de la relación sobre la que se sustenta el contenido del derecho fundamental, no empaña el hecho cierto de la vinculación inmediata de los poderes públicos para con la participación política representativa<sup>46</sup>.

Lo que caracteriza, en suma, el derecho fundamental a la participación política representativa, es que su contenido no está integrado por un haz concreto de facultades o posibilidades legítimas de actuación. Al contrario, dicho derecho sólo puede ser comprendido como derecho fundamental a un «estado de cosas»; un derecho que permite reaccionar con la fuerza cierta de los derechos fundamentales frente a quebrantos en el concepto constitucional de representación política que se reputen lesivos u obstaculizadores de la participación política democrática. El artículo 23.1 CE remite, así, a un muy concreto modo de concebir y articular el proceso representativo, en cuyo seno y a través de la puesta en práctica o ejercicio de sus funciones, el representante tenga la posibilidad de dotar de sentido en estrictos términos democráticos y constitucionales, a los derechos de participación y a los valores y principios que les subyacen.

### III. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y RÉGIMEN ELECTORAL

#### 1. *Representación política y elección*

En un contexto democrático, una de las cuestiones centrales de todo sistema representativo son las relaciones existentes entre el concepto de representa-

<sup>45</sup> STC 44/1995/4.

<sup>46</sup> Por ello, «ejercer efectivamente el mandato electoral confiado, mediante la adopción de cuantas medidas legislativas consideren los parlamentarios que responden al compromiso electoral asumido», compromiso «que ninguna relación guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo, ni excluye, obviamente, el deber de sujeción a la Constitución que esta misma impone en su art. 9.1», no puede ser obstaculizado, SSTC 27/2000/4 y 119/1990/4.

ción política y la elección como uno de los posibles cauces para designar al representante. Relaciones múltiples y diversas que, en cualquier caso, deben partir de la premisa de que se trata de categorías que remiten a ámbitos conceptuales distintos. Conceptualmente, la condición de representante es independiente del mecanismo para su designación, cuestión distinta es que los principios y valores que rigen el contexto representativo exijan un concreto modo de nombramiento. Que, tal y como expresa el texto constitucional, el principio democrático imponga la elección democrática como el único instrumento posible para designar a los integrantes del órgano representativo, no puede conducir, en definitiva, a su confusión.

Efectivamente, en democracia el sentido de la elección radica, entre otras, en garantizar una fiel correlación entre voluntad ciudadana electoralmente manifestada y composición del órgano representativo; es decir, garantizar que el órgano refleja fielmente el pluralismo democrático. A la consecución de este objetivo, integrado además en el contenido de los derechos de participación del artículo 23 CE, se orientan una pluralidad de mecanismos e institutos tanto propios, como ajenos, al sistema electoral en su conjunto. En definitiva, pese a la confusión provocada en este punto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, siempre condicionada por las peculiaridades de los supuestos de hecho y por las características procesales y materiales de la Constitución, no es posible establecer una relación de necesaria continuidad entre elección y representación<sup>47</sup>. La elección es un concepto distinto pero superpuesto al de representación como consecuencia de los imperativos derivados del principio democrático. Bien puede decirse, en suma, que aunque en democracia todo órgano representativo es electivo, no todo órgano electivo es representativo, pues es la naturaleza de sus funciones, unida a las prescripciones constitucionales, la que los identifica como tales, no así la forma de selección de sus integrantes, sin perjuicio, pero con independencia, de las exigencias derivadas de otros principios constitucionales.

Por todo ello, el juez de la Constitución hace en ocasiones especial hincapié en el hecho de que no puede prescindirse de los diversos elementos y prin-

---

<sup>47</sup> Al hilo de la jurisprudencia constitucional recaída en el año 1983, ya se advirtió que, pese a la «superposición entre relación representativa y relación electoral» realizada por el TC, una «cosa es que en el Estado democrático la representación resulte de la elección de los ciudadanos y otra diferente es que los electores o el cuerpo electoral se conviertan por ello en representados», F. BASTIDA FREIJEDO, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *REDC*, n° 21, 1985, pp. 202-203. Superposición que, incluso, ha llevado al juez de la Constitución a identificar en la elección directa el único instrumento posible para designar a los miembros del órgano representativo, *vid.* SSTC 5 y 10/1983; conclusión que quiebra al afirmar, por ejemplo, la naturaleza representativa de las Diputaciones Provinciales pese a la elección indirecta de sus integrantes, STC 163/1991/3. Recuérdese, además, que en la Constitución el principio democrático convive con otros principios constitucionales que también proyectan sus exigencias sobre el sistema representativo. Por ello, por ejemplo, el principio de autonomía impone un determinado modo de reclutamiento y un *status* en algún punto particular a ciertos miembros del Senado, los senadores de designación autonómica. Como afirma el Tribunal, «si bien las Cortes Generales, y por consiguiente el Senado, representan al pueblo español (artículo 66.1 de la CE), en quien reside la soberanía nacional y del que emanan todos los poderes del Estado (artículo 1.2 de la misma), el Senado, por su parte, lo hace específicamente como “Cámara de representación territorial” (artículo 69.1 de la CE) integrada por miembros directamente elegidos por el cuerpo electoral de las provincias y por miembros designados por las Comunidades Autónomas en cuanto tales», STC 40/1981/1.

cipios que informan el entero sistema constitucional y parlamentario, entre ellos muy especialmente «la referencia continua a la voluntad popular representada por la Asamblea»<sup>48</sup>. Voluntad popular como elemento central del proceso representativo que ninguna relación guarda, desde este punto de vista, con la manifestada por el cuerpo electoral en la constitución del órgano representante; distinción de importantes consecuencias jurídico-políticas que proscribire, además, perturbadores entendimientos del principio democrático altamente descalificadores del modelo representativo.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de fijar minuciosamente esta distinción, precisamente en fallos donde la inercia derivada de interpretaciones constitucionalmente fragmentarias del principio democrático, junto con el papel constitucional de los partidos políticos y la fuerza desplegada por los procedimientos electorales, podrían comprometer seriamente la legitimidad del sistema representativo en su conjunto. Frente a la concepción de la representación como principio conservador frente al irresistible empuje del principio democrático, el Tribunal parece querer recordar, una vez más, que del mismo modo que la representación ya no puede no ser democrática, tampoco cabe democracia al margen de los cauces habilitados por la representación política.

Por ello, y con relación al problemático procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación foral de Navarra antiguamente previsto en el artículo 29 LORAFNA, afirmó que no podía conducir a sustituir la voluntad de la Asamblea por ninguna otra, pues había de insertarse, necesariamente, «en el orden de valores y principios a los que sirve». Así, aunque su elemento determinante era la voluntad manifestada por el cuerpo electoral y expresada a través del número de escaños o, en caso de empate, el número de votos obtenido por las fuerzas políticas concurrentes, no sólo se debían habilitar todos los mecanismos para que la Asamblea manifestase su voluntad, la voluntad popular, sino que, en todo caso, el candidato tenía que haber sido presentado formalmente al Presidente de la Cámara para su propuesta, independientemente de que decidiera finalmente realizarla o no<sup>49</sup>.

La distinción entre voluntad popular y voluntad del cuerpo electoral, y correlativamente su diversa posición y función en el proceso representativo, es también patente cuando el Tribunal afirma que el ejercicio del derecho fundamental de sufragio para elegir a una persona en quien no concurre la capacidad para ser elegible, «estaría alterando gravemente la voluntad del cuerpo electoral y, en consecuencia, viciando la relación representativa entre el conjunto de los ciudadanos y los órganos representativos»<sup>50</sup>; o cuando asevera que, «en el acto de la elección los electores sean cuales sean los intereses u opinio-

<sup>48</sup> STC 16/1984/8.

<sup>49</sup> SSTC 16/1984/6 y 15/2000/8, a propósito del procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral de Navarra contenido en el artículo 29 LORAFNA, antes de su reforma por LO 1/2001, de 26 de marzo.

<sup>50</sup> STC 144/1999/4.

nes que los mueven, actúan como ciudadanos, partes del pueblo español titular de la soberanía, cuya voluntad es la voluntad general»<sup>51</sup>.

Finalmente, la disociación conceptual y las complejas relaciones entre elección y representación, son evidentes en el hecho de que la adquisición plena de la condición de miembro del órgano representativo está supeditada al cumplimiento de otras condiciones ajenas al procedimiento electoral; señaladamente la obligación de prestar juramento o promesa de acatar de la Constitución.

## *2. En torno a algunos requerimientos dimanantes del concepto constitucional de representación política*

### a) Referidos a los actores del proceso electoral

Aunque es cierto que todo derecho fundamental posee una dimensión que trasciende su faceta individual y subjetiva, y que es consecuencia necesaria de su significado y naturaleza en el constitucionalismo moderno, en el caso de los derechos fundamentales de participación política ello adquiere una especial trascendencia dado su íntimo vínculo con el principio democrático. Ciertamente, todos los derechos fundamentales constituyen, en cierta medida, procesalizaciones del principio democrático en la organización de la convivencia, pero en el caso de los de participación se trata de un nexo inmediato o de primer orden.

En definitiva, constituir el modo de ejercicio de la soberanía popular proclamada en el artículo 1.2 CE, dota a los derechos fundamentales del artículo 23 de una trascendencia constitucional especialmente palpable cuando se trata de su ejercicio simultáneo en los procesos electorales. Es precisamente en este ámbito, y a través de las diversas vías procesales existentes en garantía de su correcto desenvolvimiento, donde el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar algunas consecuencias que se derivan de su especial naturaleza, destacando ciertas exigencias que se proyectan sobre los diversos actores del proceso electoral.

En primer lugar, y dada la trascendencia de los derechos fundamentales, principios y valores que están en juego, el Tribunal Constitucional ha hecho especial hincapié en el deber que, *ex* artículo 47 LOREG, pesa sobre la administración electoral de velar de oficio por el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos en la presentación de las candidaturas, al objeto de ponerlo en conocimiento de los interesados para su subsanación. Se trataría, en última instancia, de no abandonar el ejercicio efectivo del derecho fundamental de sufragio pasivo, y correlativamente del activo, a la sola diligencia de los particulares en la estricta observancia de la legalidad electoral, posibilitando,

---

<sup>51</sup> STC 119/1990/4, ante citada.

siempre dentro de la Ley, un índice óptimo de concurrencia a los comicios<sup>52</sup>. La peculiaridad de este deber residiría en su naturaleza, pues se trataría de un instituto al servicio de la efectividad y vigencia de los derechos de sufragio directamente derivado de su contenido esencial<sup>53</sup>. En cualquier caso, esta *vis* de los derechos fundamentales del artículo 23 CE estaría sujeta a limitaciones derivadas de su propia naturaleza. Básicamente, la diligencia, colaboración y buena fe exigibles a todos los protagonistas de unos procesos electorales caracterizados por su particular urgencia y preteritoriedad<sup>54</sup>.

En segundo lugar, y siempre que ello resulte posible, los operadores jurídicos están vinculados por el imperativo jurídico-constitucional de interpretar el ordenamiento conforme a la Constitución; principio hermenéutico que es manifestación de la supremacía constitucional y que cobra especial relevancia en materia de derechos fundamentales, donde se concreta en la obligación de interpretar toda norma del modo más favorable a su efectividad y vigencia. Este criterio interpretativo cobraría especial intensidad en el caso de los derechos fundamentales de sufragio del artículo 23 CE dada su especial vinculación con el principio democrático<sup>55</sup>. No debe olvidarse, en cualquier caso, que este principio hermenéutico se desenvuelve en el seno del ordenamiento y, por lo tanto, en él y en el singular carácter de los procesos electorales y de los derechos fundamentales de participación política encuentra sus límites<sup>56</sup>. Precisión de la que destacan, nuevamente, las necesarias diligencia y buena fe exigidas a los participantes en el proceso electoral para posibilitar su ordenado y fluido desarrollo<sup>57</sup>.

Finalmente, y de acuerdo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la naturaleza de los derechos de participación caracteriza a los procesos electorales por la presencia de un fuerte componente objetivador que modula algunos de los presupuestos y principios tradicionales del derecho procesal y que, por otra parte, también se sobrepone a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común<sup>58</sup>. Este hecho ha sido reiteradamente puesto de manifiesto por la jurisprudencia constitucional en forma de un necesario juicio de ponderación cuyo segundo término varía en función del supuesto concreto y cuyo primer término lo constituye el principio de «bús-

<sup>52</sup> STC 59/1987/3.

<sup>53</sup> STC 95/1991/2.

<sup>54</sup> En este sentido *vid.*, por ejemplo, SSTC 67/1987/2, 175/1991/2 y 73/1995/3.

<sup>55</sup> STC 157/1991/3.

<sup>56</sup> «(...) los derechos de participación reconocidos en el art. 23 CE han de ejercerse en el marco establecido por la LOREG, que los desarrolla y concreta, de modo que los límites establecidos en ella no pueden enervarse ni alterarse por la vía de la interpretación más favorable al derecho fundamental pues, si así fuera, quedaría en manos del intérprete, y no en las del legislador (a quien la Constitución, en sus arts. 53.1, 23.2 y 81.1, atribuye tal potestad) la fijación de los contornos del derecho», STC 74/1995/Fundamento único.

<sup>57</sup> Así por ejemplo, el cómputo del plazo para subsanar las irregularidades detectadas en las candidaturas a juntas vecinales debe hacerse en días naturales, STC 93/1999. Del mismo modo, la democracia participativa diseñada por el texto constitucional no autoriza a dar validez a un ejercicio del derecho de sufragio irreflexivo o desatento a la identidad de los candidatos, STC 167/1991/4.

<sup>58</sup> STC 146/1999/4.

queda de la verdad material». Es decir, ante la relevancia de los intereses y derechos fundamentales involucrados, administración, jurisdicción ordinaria y Tribunal Constitucional deben orientar su actuación con la finalidad de desentrañar el verdadero sentido de la «voluntad popular» manifestada a través del ejercicio del sufragio. El Tribunal Constitucional se ha visto, así, obligado a confrontar dicho principio con la naturaleza procesal de los procedimientos contencioso y de amparo electoral y, a su través, con los derechos fundamentales del artículo 24 CE<sup>59</sup>; con la máxima diligencia que ha de caracterizar el comportamiento de todos los protagonistas del proceso electoral<sup>60</sup>; llegando, incluso, a oponer principio democrático y Estado de derecho para concluir que éste no puede sobreponerse a aquél con la intención de anular la voluntad manifestada por los electores apelando a meras irregularidades procedimentales que ni siquiera conllevan la nulidad de la actuación administrativa<sup>61</sup>.

La búsqueda de la verdad material como criterio guía de la actividad jurisdiccional y administrativa en los procesos electorales, impondría, en definitiva, profundas modulaciones a los principios que habitualmente rigen el comportamiento de jurisdicción ordinaria y constitucional y, consecuentemente, matizaría el normal desenvolvimiento de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 24 CE.

Con relación a la jurisdicción ordinaria, por ejemplo, si bien es cierto que el principio rogatorio rige en lo referente al acotamiento fáctico del proceso, no lo es menos que cede en determinados supuestos tanto en lo relativo a la necesaria actividad probatoria tendente al esclarecimiento de aquéllos<sup>62</sup>, como a la hora de fijar los eventuales contenidos del fallo de la resolución judicial, siempre dentro del respeto al artículo 24 CE<sup>63</sup>. Respecto al Tribunal Constitucional, el principio de indagación de la verdad material y, en general, el significado y relevancia de los derechos fundamentales de sufragio, ampliaría en el recurso de amparo electoral sus facultades de revisión con relación a la jurisdicción

<sup>59</sup> «El equilibrio entre una concepción de la jurisdicción contenciosa como esclava del principio dispositivo o como tutora de la pureza y realidad del proceso y del resultado electoral, tendrá, pues, como norte el respeto a los derechos fundamentales, en particular los de los arts. 24 y 23 de la Constitución, que habrá de orientar nuestro razonamiento a lo largo de los próximos fundamentos jurídicos, en orden a la delimitación de dicha jurisdicción, dentro siempre de los marcos legales», STC 24/1990/2.

<sup>60</sup> «(...) los procesos electorales, dada su naturaleza, su regulación y la función que cumplen, exigen la mayor colaboración y diligencia posible por parte de todas las personas y actores políticos que en ellos participan (STC 67/1987, fundamento jurídico 2.º). Junto a ello, y como segundo principio que debe presidir la resolución del presente recurso, debe indicarse que, como también ha señalado este Tribunal, en los procesos electorales resulta prioritaria la exigencia del conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores puesto que, a través de las elecciones, se manifiesta la voluntad popular, fundamento mismo del principio democrático que informa la Constitución (art. 1.1)», STC 157/1991/4.

<sup>61</sup> «Ahora bien, tampoco cabe hacer valer el Estado de Derecho en detrimento del Estado democrático con la conversión de lo que no sean sino meras irregularidades procedimentales, que, de serlo efectivamente, ni tan siquiera provocarían la nulidad del acto o de la resolución administrativa adoptada (arts. 62 y 63 de la Ley 30/1992), en sutiles instrumentos para interferir en la expresión de la voluntad de los ciudadanos o en su participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho de sufragio», STC 144/1999/6.

<sup>62</sup> STC 24/1990/7.

<sup>63</sup> STC 24/1990/5.

ordinaria<sup>64</sup>. La búsqueda de la verdad material de los resultados electorales, completada con otros principios hermenéuticos, legitimaría, en definitiva, la facultad del Tribunal Constitucional para verificar tanto si la interpretación y aplicación de la legalidad configuradora del derecho fundamental se realizó *secundum constitutionem*, como si, dados los hechos, su valoración jurídica ponderó adecuadamente los derechos fundamentales en juego<sup>65</sup>.

En este sentido, aunque ha reconocido que no es su misión proceder a una revisión íntegra de la interpretación de la normativa electoral realizada por la jurisdicción ordinaria y ha reiterado que ni el recurso de amparo en general, ni el recurso de amparo electoral en particular, son una instancia de apelación o de unificación de doctrina, ni una suerte de vía jurisdiccional subsidiaria dedicada a corregir pretendidas aplicaciones erróneas de la legalidad cuando no existe otro cauce impugnatorio, la doctrina ha puesto de manifiesto que «la condición que procesalmente se le niega al recurso de amparo electoral, se introduce por otras vías»<sup>66</sup>.

#### b) Referidos al legislador electoral: el principio de proporcionalidad

Aceptado que la articulación democrática de la representación política exige que la integración del órgano colegiado representativo se realice a través de un sistema electoral acorde, que refleje el pluralismo democrático asegurando una adecuada correspondencia entre composición del representante y voluntad manifestada por el cuerpo electoral, la cuestión estriba en determinar los principios y parámetros a que ha de ajustarse. Primariamente, si la elección ha de verificarse conforme a procedimientos proporcionales o mayoritarios.

En un primer momento, parecía posible deducir una exigencia constitucional general de proporcionalidad en la composición y organización interna del órgano representativo, derivada de los principios y valores constituciona-

<sup>64</sup> Aunque los derechos fundamentales del artículo 23 CE son de configuración legal, naturaleza que difumina sobremanera la frontera entre legalidad y constitucionalidad, no toda infracción de su legalidad configuradora poseería relevancia constitucional. Sin embargo, cuando se trata de un amparo ordinario el objeto de la litis se constriñe al menoscabo de la legalidad frontalmente contrario al derecho fundamental; una limitación que no operaría con tanta contundencia en los denominados amparos electorales, STC 144/1999/4. Ya en la STC 1/1993/2, el Tribunal apuntaba la posibilidad de que sus facultades de revisión fueran más amplias en el caso de cargos públicos cuyo acceso se produce a través de la elección popular directa.

<sup>65</sup> SSTC 24/1990/2 y 25/1990/6, entre otras; la propia conciencia que tiene el Tribunal acerca de lo problemático del deslinde entre jurisdicción ordinaria y constitucional, se manifiesta en sus constantes referencias a las relaciones entre derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y derechos de participación.

<sup>66</sup> F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El derecho de sufragio pasivo*, Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 69 y 72; «(...) a través de la interpretación que se ha realizado de los artículos 23 y 24 CE, el juez constitucional reivindica su competencia para enjuiciar la valoración que el juez ordinario ha realizado de los hechos, la interpretación que haya efectuado de la ley y la aplicación de la norma al caso concreto (...) Por este motivo podría llegarse a afirmar que nuestro país es el único en que, en materia electoral, el Tribunal Constitucional no actúa en solitario, sino que revisa actuaciones de otros órganos judiciales. En efecto, el funcionamiento práctico del sistema ha conducido a que, en el tema que tratamos, se haya producido una superposición de jurisdicciones», P. BIGLINO CAMPOS, «La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *REDC*, n.º 29, 1990, pp. 296-297 y 298.

les; concretamente, de la relevancia jurídica que la consagración constitucional del pluralismo político y de los partidos políticos otorgaba a la adscripción política de los representantes individuales. Proporcionalidad, por lo tanto, incorporada y dimanante del concepto constitucional de representación y, consecuentemente, del contenido de los derechos fundamentales del artículo 23 CE, sin aparentes problemas<sup>67</sup>.

Sucede, sin embargo, que esa inicial interpretación fue posteriormente matizada. En esta línea, de los derechos fundamentales del artículo 23 de la Constitución, concretamente y en opinión del Tribunal del artículo 23.2 CE, no se desprendería, directamente, la exigencia de un concreto sistema electoral. Al contrario, si el contenido de los derechos de participación comprende la exigencia de un sistema electoral proporcional, será porque el derecho fundamental queda así enriquecido por su conexión sistemática con otras disposiciones constitucionales o, atendida la articulación territorial del Estado, estatutarias, que así lo impongan. La proporcionalidad del sistema electoral quedaría así configurada como un contenido adicional de los derechos de participación siempre que una norma de dicha naturaleza así lo exigiera y sólo dentro de su ámbito de aplicación<sup>68</sup>. Nótese, que ello plantea el problema de configurar un derecho fundamental con contenidos diversos en función del concreto proceso electoral.

Atendido el tenor literal de la norma constitucional, el derecho fundamental del artículo 23.2 CE quedaría así enriquecido en el caso de las elecciones al Congreso de los Diputados, artículo 68.3 CE, y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía a través

<sup>67</sup> «Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía», STC 32/1985/2, ya citada.

<sup>68</sup> «(...) dicho precepto constitucional, en sí, no encierra necesidad alguna de proporcionalidad, ni de cualquier otro sistema electoral, con relación al régimen de acceso a las funciones y cargos públicos, pero ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que el legislador, a quien expresamente se remite la tarea de configurar ese régimen de acceso, se encuentra sometido, en materia electoral, a otros mandatos que se contienen en la Constitución, y al tratarse de una Comunidad Autónoma, en el correspondiente Estatuto de Autonomía, y uno de tales mandatos es el de que las elecciones se verifiquen en cada circunscripción, atendiendo a criterios de representación proporcional, según se afirma en la Constitución, respecto a las elecciones al Congreso de los Diputados (art. 68.3), y a las destinadas a formar las Asambleas legislativas de aquellas Comunidades Autónomas que hayan sido constituidas mediante el procedimiento del art. 151 (art. 152.1), y el mismo mandato se reitera en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (...) el genérico derecho subjetivo del art. 23.2 de la Constitución se encuentra enriquecido, mediante la vinculación del legislador a ese mandato», STC 75/1985/5. En opinión de PULIDO, «quizás no hubiera sido necesario utilizar la *teoría del derecho enriquecido*, por cuanto que lo que aquí se plantea es que, habida cuenta de la opción del constituyente por un determinado sistema electoral, lo que es preciso indagar es la virtualidad o significado, en nuestro caso, del artículo 23.2, en un sistema proporcional», M. PULIDO QUECEDO, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 CE*, Civitas, Madrid, 1992, p. 156, en nota, cursivas en el original. Por su parte, BASTIDA entiende que, «aunque la proporcionalidad no sea un derecho subjetivo derivado del artículo 23.2 CE, sí se fundamenta en el artículo 23.1 y en el 14 CE», F. BASTIDA FREIJEDO, *op. cit.*, p. 224.

del artículo 151 CE, artículo 152.1 CE. Mandatos que el Tribunal Constitucional no ha mostrado reparos en extender a las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE, pues, en su caso, la falta de previsión constitucional se explicaría por el hecho de que dichas Comunidades no habían de contar necesariamente con tales Asambleas<sup>69</sup>.

Si, como acaba de mostrarse, la naturaleza de la exigencia constitucional de que el sistema electoral se ajuste a criterios de proporcionalidad plantea algunos problemas, la jurisprudencia constitucional no muestra fisuras cuando se trata de delimitar su contenido y límites. La proporcionalidad es un criterio flexible o de tendencia, incomprensible en estrictos términos matemáticos, a cuyo través se trata de garantizar cierta adecuación entre el número de votos recibidos por una concreta fuerza política y el número de puestos cubiertos por candidatos que ella ha presentado, o entre este último y el de puestos asignados en las diversas articulaciones orgánicas y colegiadas del órgano representativo. Proporcionalidad, progresivamente más difícil de alcanzar cuanto menor es el número de integrantes del órgano con relación al de fuerzas concurrentes<sup>70</sup>. En definitiva, el Tribunal ha puesto de manifiesto que el concepto de proporcionalidad apela al volumen de cada fuerza política o grupo, sin que pueda ser comprendido como contraposición entre mayoría y resto<sup>71</sup>.

No existe, obviamente, un único sistema proporcional, de modo que el legislador electoral estatal y autonómico goza en su concreta configuración de un amplio margen de libertad en atención a otros principios o fines legítimos, razonables y no discriminatorios<sup>72</sup>. En ningún caso, e independientemente de que cualquier desarrollo normativo recorta ya su pureza, puede traspasarse el límite impuesto por su esencia, que excluye la adopción de cualquier criterio mayoritario o de mínima corrección<sup>73</sup>.

Ha sido fundamentalmente en los pronunciamientos acerca de la constitucionalidad de las denominadas «barreras electorales», donde el Tribunal Consti-

<sup>69</sup> STC 225/1998/6. En contra de esta opinión véase el voto particular formulado por el magistrado CRUZ VILLALÓN.

<sup>70</sup> «(...) la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real. Ahora bien, es sabido asimismo que la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes. Si ello es así en las elecciones parlamentarias o municipales, las dificultades de alcanzar la mayor proporcionalidad posible se incrementarán en elecciones internas de asambleas estrictas que han de designar un número muy reducido de representantes», STC 40/1981/2.

<sup>71</sup> STC 76/1989/4.

<sup>72</sup> SSTC 193/1989/6 y 45/1992/4.

<sup>73</sup> STC 75/1985/4 ; «Participar por medio de representantes presupone que los ciudadanos ejercen sus derechos dentro de un sistema apto para traducir votos en escaños y en el que necesariamente han de atenderse a otros imperativos contemplados en la propia Constitución, como son entre otros, los que se derivan de la imprescindible articulación territorial del voto y el reparto de los escaños, de la funcionalidad y de los cometidos atribuidos al órgano cuyos miembros han de ser elegidos, o aquellos otros que resultan del reconocimiento constitucional de los partidos políticos (art. 6 CE) y del valor del pluralismo político (art. 1.1 CE). Todo ello explica el muy amplio margen de libertad normativa que debe concederse al legislador de cada sistema electoral (sea el estatal o el autonómico)», STC 225/1998/4.

tucional ha admitido una pluralidad de principios aptos para limitar o modular la proporcionalidad así entendida. En este sentido, han revestido especial importancia las apelaciones a la funcionalidad del sistema y a los riesgos que para ella entraña una excesiva fragmentación de la composición del órgano representativo. Así, la finalidad confesa de este tipo de normas es reducir el pluralismo en aras de fines legítimos como la estabilidad, la gobernabilidad o la capacidad de trabajo de las Cámaras, todos ellos incardinables en el principio constitucional «de racionalización de la forma parlamentaria de gobierno»<sup>74</sup>. Fines a los que el Tribunal no ha dudado en añadir otros como la garantía de la representación de todas las partes del territorio<sup>75</sup>, la insularidad<sup>76</sup>, la representación de las minorías<sup>77</sup> o las peculiaridades de la Comunidad Autónoma Canaria<sup>78</sup>.

## V. ANEXO JURISPRUDENCIAL

Relación de sentencias del Tribunal Constitucional relativas al significado constitucional de la proporcionalidad:

<sup>74</sup> «(...) el proceso electoral, en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el art. 23 de la Constitución, sino que es también, a través de esta manifestación de derechos subjetivos, 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 (...) el riesgo que, en relación a tales objetivos institucionales, supone la atomización de la representación política, por lo que no es, por lo tanto, ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el art. 1.º 1 de la C.E., representa el pluralismo –y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad– con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos (...) son varios los preceptos constitucionales (arts. 99.3 *in fine*, 112 y 113.1 básicamente) que pueden comprenderse como expresión de una exigencia racionalizadora en la forma de gobierno», STC 75/1985/5; «Es obvio que la proporcionalidad es un criterio tendencial y que su realización ha de conciliarse con una efectividad en la organización y funcionamiento de los poderes públicos. Pero habría que señalar que nuestra CE no se inspira en un *principio racionalizador* que ponga en pie de igualdad “democracia” y “efectividad del sistema”, “principio democrático” y “principio racionalizador”. La Constitución contempla elementos racionalizadores como los citados en la sentencia y, en lo que respecta al sistema electoral, prevé otros, como un límite mínimo y máximo en el número de diputados del Congreso y el establecimiento de la provincia como circunscripción electoral. Pero la Constitución no menciona la barrera legal como límite a la proporcionalidad, como *elemento* racionalizador del sistema electoral y, por tanto, debiera estimarse contraria al principio democrático proclamado en nuestra norma fundamental», F. BASTIDA FREIJEDO, *op. cit.*, p. 223, cursivas en el original; en contra, «en modo alguno está la crítica que aquí resumo exenta de interés, aunque creo que al formularla no se ha identificado del todo bien la *ratio* de la Sentencia 75/1985 ni se ha acertado tampoco, en la exposición del tipo de límite sobre el legislador que entraña la exigencia de proporcionalidad (...). Aunque algún pasaje de la Sentencia pudiera dar a entender lo contrario, la referencia del Tribunal a los “riesgos de fragmentación” parlamentaria no tiende, en la economía de la resolución, a la identificación de un “principio” constitucional implícito (...) sino al reconocimiento, más bien, del fin lícito que esa previsión legal persigue. La “estabilidad” parlamentaria no es, en otras palabras, un *principio constitucional* (...) sino un *posible fin del legislador* (...) se está empleando, por el legislador, un argumento utilitario, como utilitarios son, casi siempre, los argumentos que dan cuenta del actuar conforme a fines. De ello no se sigue, sin embargo, que la limitación, así justificada, del principio de proporcionalidad resulte ilegítima, pues tal principio encierra no un derecho constitucional, sino “una garantía objetiva del ordenamiento electoral”», J. JIMÉNEZ CAMPO, «Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional», *Derecho de partidos, op. cit.*, pp. 223-224, cursivas en el original.

<sup>75</sup> STC 72/1989.

<sup>76</sup> STC 45/1992.

<sup>77</sup> STC 4/1992.

<sup>78</sup> SSTC 72/1989 y 225/1998.

- STC 40/1981 (Designación de senadores por el Parlamento Vasco)
- STC 32/1985 (Composición de las Comisiones informativas municipales)
- STC 75/1985 (Barrera electoral del 3%)
- STC 72/1989 (Barrera electoral canaria)
- STC 76/1989 (Designación de senadores por la Asamblea de Extremadura)
- STC 193/1989 (Barrera electoral murciana)
- STC 36/1990 (Composición de las Comisiones del Parlamento de Navarra)
- STC 141/1990 (Vacantes del cargo de Presidente de la Cámara, Mesa de la Cámara y Mesas de las Comisiones del Parlamento de Navarra)
- STC 214/1990 (Reducción de la subvención fija correspondiente al Grupo Mixto por estar integrado por un solo parlamentario)
- STC 4/1992 (Designación de senadores por la Asamblea de Madrid)
- STC 45/1992 (Constitucionalidad del régimen electoral balear)
- STC 93/1998 (Composición de las Comisiones del Parlamento de las Islas Baleares)
- STC 225/1998 (Barrera electoral canaria).

Relación de sentencias del Tribunal Constitucional en torno al deber de la Administración electoral de verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos exigidos para la presentación de candidaturas:

- STC 73/1986 (no proclamación del candidato de la coalición Convergencia Leonista por la circunscripción de Salamanca en las elecciones generales)
- STC 59/1987 (no proclamación de la candidatura de la Agrupación de Electores Independientes Progresistas de Torrejón del Rey en las elecciones municipales de Guadalajara)
- STC 86/1987 (no proclamación de la candidatura del Partido Socialista Obrero Español en las elecciones municipales de Zamora)
- STC 24/1989 (no proclamación de candidatura para la elección de los integrantes de la Diputación Provincial de Salamanca)
- STC 95/1991 (no proclamación de la candidatura del partido político Centro Progresista en las elecciones municipales de Estepona)
- STC 103/1991 (no proclamación de la candidatura de la Agrupación de Aranjuez Independiente en las elecciones municipales de Aranjuez)
- STC 104/1991 (omisión de un candidato presentado por la Agrupación Tinerfeña de Independientes en las elecciones municipales de Santa Cruz de Tenerife)
- STC 175/1991 (no proclamación del candidato de la Agrupación de Electores Piera Unida Independent en las elecciones municipales para el Ayuntamiento de Piera)
- STC 87/1999 (no proclamación de la candidatura de la Plataforma de Cohèrència per Vilanova del Camí, Grup Independent en las elecciones municipales de Vilanova del Camí)

- STC 84/2003 (no proclamación de la candidatura del Partit dels Socialistes de Catalunya-Progrés Municipal en las elecciones municipales de Poble de Segur)

Relación de sentencias del Tribunal Constitucional sobre el deber de interpretar el ordenamiento jurídico del modo más favorable al ejercicio de los derechos fundamentales de sufragio:

- STC 76/1987 (no proclamación de la candidatura del Partido Socialista Federal en las elecciones municipales de Arteixo)
- STC 86/1987 (no proclamación de la candidatura del Partido Socialista Obrero Español en las elecciones municipales de Zamora)
- STC 169/1987 (anulación de las elecciones municipales de O Valadouro)
- STC 168/1989 (aparición en las candidaturas presentadas por Federaciones y Coaliciones de partidos del grupo político concreto al que pertenece cada candidato)
- STC 24/1990 (Anulación de las Elecciones Generales en la circunscripción de Murcia)
- STC 26/1990 (Anulación de las Elecciones Generales en la circunscripción de Pontevedra)
- STC 95/1991 (no proclamación de la candidatura del partido político Centro Progresista en las elecciones municipales de Estepona)
- STC 104/1991 (omisión de un candidato presentado por la Agrupación Tinerfeña de Independientes en las elecciones municipales de Santa Cruz de Tenerife)
- STC 157/1991 (impugnación de la proclamación de candidatos electos para el Cabildo Insular de la Isla de La Palma como consecuencia de un error en la transcripción de los resultados por parte de la Mesa)
- STC 74/1995 (modificación del orden de los candidatos al margen de los supuestos previstos en el artículo 48 LOREG)
- STC 87/1999 (no proclamación de la candidatura de la Plataforma de Cohèrència per Vilanova del Camí, Grup Independent en las elecciones municipales de Vilanova del Camí)
- STC 93/1999 (el plazo para la subsanación de los defectos apreciados en las candidaturas se computa en días naturales)
- STC 146/1999 (recurso interpuesto por el Partido Popular contra el acto de proclamación de candidatos en las elecciones municipales de San Carlos del Valle)
- STC 48/2000 (presentación de candidaturas en Elecciones Generales en bable)
- STC 49/2000 (presentación de candidaturas en Elecciones Generales en bable)
- STC 26/2004 (no proclamación de candidatura por haber sido presentada a través del servicio de correos)

Relación de sentencias del Tribunal Constitucional acerca del deber de «buscar la verdad material» en los procesos electorales:

- STC 24/1990 (Anulación de las Elecciones Generales en la circunscripción de Murcia)
- STC 25/1990 (Anulación de las elecciones generales en la circunscripción de Melilla)
- STC 26/1990 (Anulación de las Elecciones Generales en la circunscripción de Pontevedra)
- STC 157/1991 (impugnación de la proclamación de candidatos electos para el Cabildo Insular de la Isla de La Palma como consecuencia de un error en la transcripción de los resultados por parte de la Mesa)
- STC 168/1991 (impugnación de la proclamación de candidatos electos en las elecciones municipales de Las Palmas de Gran Canaria)
- STC 87/1999 (no proclamación de la candidatura de la Plataforma de Cohèrenca per Vilanova del Camí, Grup Independent en las elecciones municipales de Vilanova del Camí)
- STC 144/1999 (elección de un candidato en quien concurre la condición de inelegible)
- STC 146/1999 (recurso interpuesto por el Partido Popular contra el acto de proclamación de candidatos en las elecciones municipales de San Carlos del Valle)
- STC 48/2000 (presentación de candidaturas en Elecciones Generales en bable)
- STC 49/2000 (presentación de candidaturas en Elecciones Generales en bable)
- STC 80/2002 (error en la transcripción a soporte informático para calcular la distribución de escaños de los resultados en la circunscripción de Asturias en las Elecciones Generales)
- STC 155/2003 (impugnación por el Partido Socialista Obrero Español de la proclamación de candidatos electos en las elecciones municipales de Benidorm).

