



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

La selección de candidatos electorales en los partidos

MIGUEL PÉREZ-MONEO

Prólogo de JAVIER GARCÍA ROCA

Estudios Constitucionales



Premio «Nicolás Pérez Serrano» 2010-2011

Colección

Estudios Constitucionales

Director:
Francisco Rubio Llorente

Últimos títulos

Mercado nacional único y Constitución.

Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.
Prólogo de Manuel Aragón.
(Coed. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico).

La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978.

Leonardo Álvarez Álvarez.
Prólogo de Ramón Punset.

Las competencias presupuestarias del Parlamento.

Isabel M. Giménez Sánchez.
Prólogo de Juan José Solozábal Echavarría.
(Coed. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico).

La libertad de empresa: ¿un terrible derecho?

Ignacio García Vitoria.
Prólogo de Javier García Roca.

La interpretación de los derechos: del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal Constitucional.

Argelia Queralta Jiménez.
Prólogo de Enoch Albertí.

La libertad de conciencia del menor de edad desde una perspectiva constitucional.

Ana Valero Heredia.
Prólogo de Eduardo Espín Templado.

La configuración constitucional del derecho a la intimidad. En particular, el derecho a la intimidad de los obligados tributarios.

Esther Bueno Gallardo.
Prólogo de Ángel Aguallo Avilés.

Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado.

Javier García Roca y Pablo A. Fernández Sánchez. (coords.)

La Europa de los Derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Javier García Roca
y Pablo Santolaya. (coords.) (2.ª ed.)

Estudios de Derecho Constitucional.

Manuel Aragón Reyes. (2.ª ed.)

La ley marco. Teoría y práctica constitucional.

Francisco Javier Donaire Villa.
Prólogo de Gregorio Peces-Barba Martínez.

Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea.

Miryam Rodríguez-Izquierdo Serrano.
Prólogo de Javier Pérez Royo.

Parlamento y convenios de cooperación.

Ignacio González García.
Prólogo de Ángel Garrorena Morales
y Enoch Albertí Rovira.

Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes.

Ángel Garrorena Morales.

La expulsión de menores extranjeros. Límites constitucionales.

Ana Ruiz Legazpi.
Prólogo de Paloma Biglino Campos.

Control judicial de la ley y derechos fundamentales. Una perspectiva crítica.

Diego Moreno Rodríguez Alcalá.
Prólogo de Augusto Martín de la Vega.

Medio ambiente y derechos fundamentales.

Fernando Simón Yarza.
Prólogo de Ángel J. Gómez Montoro.
(Coed. TC).

Constitución y ordenamientos supranacionales.

Luis Ignacio Gordillo Pérez.
Prólogo de Pablo Pérez Tremps.

La selección de candidatos electorales en los partidos.

Miguel Pérez-Moneo.
Prólogo de Javier García Roca.

LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS
ELECTORALES EN LOS PARTIDOS

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Paloma Biglino Campos
Bartolomé Clavero
Elías Díaz
Carmen Iglesias
Santos Juliá
Francisco J. Laporta
Benigno Pendás García
Francisco Rubio Llorente
Ángel Sánchez Navarro
Joan Subirats Humet
Joaquín Varela Suanzes-Carpegna
María Isabel Wences Simon

Colección: *Estudios Constitucionales*

Director: FRANCISCO RUBIO LORENTE

D. Miguel Pérez-Moneo Agapito ha recibido el Premio «Nicolás Pérez Serrano» 2010-2011, convocado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, por la tesis «La selección de candidatos electorales en los partidos», y otorgado por el Jurado presidido por don Benigno Pendás García, don Luis María Díez-Picazo Jiménez, doña M.^a Teresa Freixes Sanjuán, don Giuseppe Martinico y don Ángel Sánchez Navarro.

MIGUEL PÉREZ-MONEO

LA SELECCIÓN DE
CANDIDATOS ELECTORALES
EN LOS PARTIDOS

Prólogo de

JAVIER GARCÍA ROCA

Premio «Nicolás Pérez Serrano» 2010-2011

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2012

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
<http://www.cepc.gob.es>
Twitter: @cepcgob

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición: 2012
© MIGUEL PÉREZ-MONEO
© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

NIPO: 005-12-038-6
ISBN: 978-84-259-1541-3
Depósito legal: M-25877-2012

Fotocomposición e impresión: IMPRENTA TARAVILLA S. L.
Mesón de Paños, 6 - 28013 Madrid
Mail: taravilla.sl@gmail.com

A mis padres, naturalmente

«I don't care who does the electing just so I can do the nominating»

WILLIAM MARCY TWEED, «Boss Tweed»
Político estadounidense (3 abril 1823 – 12 abril 1878)

«If bad men control the nominations, we cannot have good government»

ROBERT M. LA FOLLETE
Gobernador de Wisconsin (14 junio 1855 – 18 junio 1925)

ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
PRÓLOGO de Javier García Roca	XV
AGRADECIMIENTOS	XXV
INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, PARTIDOS POLÍTICOS Y SELECCIÓN DE CANDIDATOS	1
CAPÍTULO I. NATURALEZA; FINES Y ACTIVIDADES	21
A) EL PARTIDO POLÍTICO COMO ASOCIACIÓN	25
B) FINES Y FUNCIONES CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES	29
a) Expresar el pluralismo político	44
b) Instrumentos de la participación política	46
c) Concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular	51
C) CREACIÓN	58
D) LA ADECUACIÓN DE SU ACTIVIDAD A LOS VALORES CONSTITUCIONALES	70
CAPÍTULO II. EXIGENCIAS DE DEMOCRACIA INTERNA Y DERECHO DE AUTOORGANIZACIÓN	77
A) FRENTE A LAS CAUSAS DE OLIGARQUIZACIÓN, DEMOCRACIA INTERNA	89
B) LAS IMPLICACIONES DE LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE DEMOCRACIA INTERNA	111
a) ¿Qué puede hacer el Estado?	111
b) Alcance de la exigencia de democracia interna	122
C) INTENSIDAD DE LOS CONTROLES SOBRE LA DEMOCRACIA INTERNA ..	152
RECAPITULACIÓN	160
CAPÍTULO III. EL CANDIDATO ELECTORAL Y SU RELACIÓN CON EL PARTIDO POLÍTICO	163
A) EL CIUDADANO COMO CANDIDATO	163

	<u>Págs.</u>
B) LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS POR EL PARTIDO	169
C) CRITERIOS PARA SELECCIONAR CANDIDATOS	172
D) REGULACIÓN DEL PROCESO DE NOMINACIÓN: COTO AL «JARDÍN SECRETO DE LA POLÍTICA»	175
 CAPÍTULO IV. PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS: CAUCUS, PRIMARIAS, CONVENCIONES, ASAMBLEAS, COMITÉS... ..	 197
A) ELEMENTOS DE UN PROCEDIMIENTO DEMOCRÁTICO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS	200
a) ¿Quién puede ser candidato?	205
b) ¿Quién puede participar en el proceso?	208
c) Forma de participación	221
d) Competitividad de la elección	224
B) MODELOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS	233
a) Autonombramiento	234
b) Camarilla (<i>Caucus</i>)	238
c) Comités electorales	242
d) Convenciones y asambleas	246
e) Primarias	259
 CAPÍTULO V. COMISIONES DE RECLAMACIÓN DE CANDIDATURAS Y CONTROLES ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES	 311
a) Impugnación directa de los estatutos del partido	319
b) Recurso ante la jurisdicción civil ordinaria	321
c) ¿Control por la vía contencioso-electoral?	322
d) Intervención del Tribunal Constitucional	330
 CAPÍTULO VI. REGULACIÓN LEGAL Y ESTATUTARIA	 335
A. ¿REGULACIÓN LEGAL?	336
B. REGULACIÓN INTERNA	346
a) Partido Popular	347
b) Partido Socialista Obrero Español	358
c) Partit dels Socialistes de Catalunya	369
d) Izquierda Unida	376
e) Iniciativa per Catalunya Verds	384
f) Unión Progreso y Democracia	389
g) Convergència i Unió	395
h) Esquerra Republicana de Catalunya	407
RECAPITULACIÓN	413
 CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES	 421

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
BIBLIOGRAFÍA	433
JURISPRUDENCIA	451
A. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	451
B. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO	451
C. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HU- MANOS.	452
D. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE LOS ESTADOS UNIDOS	452
OTROS MATERIALES	452
ÍNDICE DE TABLAS	453

PRÓLOGO

Éste es el segundo libro que prologo de Miguel Pérez-Moneo y confío en que sea el último, pues el lector pronto descubrirá que la importante obra que sigue muestra como su autor está preparado con creces para presentarse como investigador por sí mismo. El estudio es además su segundo libro sobre partidos políticos donde se ha convertido en un referente; su tesina de licenciatura (*La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, 2007) pudo haber valido perfectamente como tesis de doctorado de haber sido ambos universitarios algo menos exigentes, de manera que puede decirse que es de algún modo dos veces Doctor en Derecho. Tal lujo ha retrasado algo su carrera académica hacia la consolidación, un tren de alta velocidad que pasa por la acreditación con destino no se sabe dónde sin que nadie venga obligado a efectuar una evaluación del contenido sustantivo de las investigaciones salvo revistas científicas y editoriales mercantiles. No obstante, los indudables beneficios de esa autoexigencia se notan en la fluidez con que este libro está escrito, argumentado y ordenado; algo que sorprenderá únicamente a los lectores que no conozcan al autor. Los dos libros de Pérez-Moneo son ya una referencia en la disciplina.

Este vallisoletano siguió mis clases como alumno de la Licenciatura en la vieja Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid y participó activamente en mis seminarios para antiguos alumnos, iniciando su tesina y luego su tesis doctoral bajo mi dirección, al tiempo que me acompañaba en la docencia primero en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas en el Campus en Segovia y, más tarde, en el nuevo y exitoso Master en Derecho Parlamentario, Electoral y Técnica Legislativa que dirijo en la *Universidad Complutense*; al tiempo que, en su última etapa, pasaba a desempeñarse como docente en la Universidad de Barcelona con la preciada ayuda de Enoch Albertí. Una pluralidad de estancias universitarias que no fue planificada, pero que

ha se ha revelado muy útil en su formación y le ha dado una doble identidad y dimensión integral, muy española, como castellano de origen y catalán de adopción. Desde muy joven, advertí en Pérez-Moneo confianza y ambición intelectuales, infinita curiosidad por casi todo, y una constante agudeza y originalidad en sus perspectivas, siempre críticas; no es fácil convencer a Miguel de nada, una tozudez no exenta ciertamente de problemas, pero que sin duda habrá de serle muy útil para avanzar como investigador, más aún en los tiempos que corren y con la que está cayendo...

Me siento muy ligado a esta indagación en la medida en que es una continuación de una línea de investigación que he llevado durante muchos años sobre el derecho al acceso, la permanencia y el ejercicio de los cargos públicos representativos (artículo 23.2 CE) en varios trabajos que en la tesis se mencionan. Me parece esencial para la democracia representativa y la idea de participación ciudadana trasladar buena parte de las garantías y reglas de procedimiento construidas por dicho derecho fundamental al seno de unos partidos políticos que ostentan casi un monopolio en la selección de los candidatos electorales, lo que no deja de ser en sentido amplio una función pública —como Pérez-Moneo argumenta—, y, por eso, le sugerí en su día que se ocupara del asunto. La fase previa al procedimiento electoral dista de ser irrelevante para los derechos políticos y electorales, como tiende a creerse, en vez de resultar determinante, y por ello deberíamos cambiar nuestra visión al respecto. Es injustificable que la ley electoral o mejor la de partidos no se ocupe de este asunto. Como Pérez-Moneo advierte, citando a dos políticos estadounidenses, «I don't care who does the electing just so I can do the nominating», «If bad men control the nominating, we cannot have good government». De nuevo, la tesis de Schumpeter acerca de que en una democracia representativa nada es más importante que la selección de los gobernantes. Hacía mucha falta en España una primera monografía sobre este asunto sobre el cual no contábamos —a diferencia de en Estados Unidos— más que con unos pocos artículos. Este excelente libro anda pues un camino virgen y sienta las lindes y bases de conocimiento por donde habrá que seguir caminando en el futuro para profundizar en lo que califica como el «jardín secreto de la política»; un escenario que mucho me temo tenga más de selva o foresta salvaje que de jardín público.

Sucesivas estancias predoctorales de investigación en la Universidad de Bolonia y en la *Cardozo Law School* de Nueva York, entre otras,

han provisto a Pérez-Moneo de una importante información y bibliografía, en especial estadounidense, y eso se nota en el abundante uso de la doctrina y Derecho comparado al que el autor recurre para evidenciar nuestras deficiencias e importar experiencias ajenas.

Dado el objeto de estudio, una actividad interna de selección de los candidatos a cargo de unos sujetos tan políticos como son los partidos y prácticamente desregulada en las normas legales, ha sido decisivo utilizar una original metodología a caballo entre Derecho Constitucional y Ciencia política, dependiendo de las partes del estudio. Puede sorprender que la tesis pudo casi haber optado a cualquiera de los dos premios del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en cada una de esas disciplinas, por más que fuera diseñada y pensada por quien es por formación, vocación y oficio un constitucionalista. Pero es evidente, y así lo he expresado en otras ocasiones, que en extremos como son los partidos políticos, la división de poderes o la teoría de la democracia representativa, muchos objetos no son susceptibles de conocimiento y aprehensión por los constitucionalistas con una metodología estrictamente jurídica. La colaboración entre disciplinas colindantes en el estudio del poder y sus normas es inevitable. Es más sencillo ahora que ya hemos superado los complejos, defectos y confusiones que generaba el enciclopédico Derecho Político y su vocación a un perjudicial sincretismo metodológico. Al tiempo de iniciar la investigación, recordé los interesantes resultados sobre preguntas e interpelaciones parlamentarias alcanzados por dos estudiosos británicos que en vez de simplemente especular sobre libros y normas se limitaron a preguntar mediante encuestas a los Miembros del Parlamento para qué fines usaban estas herramientas. Por eso, al constatar la debilidad de la regulación legal y la insuficiencia de las normas contenidas en los estatutos de los partidos, que por otro lado sospechábamos no eran siempre aplicadas, nos pareció conveniente contrastar dichas normas con los resultados de encuestas efectuadas a algunos candidatos que integraban las listas de algunos partidos; sorprendentemente, muchos contestaron las preguntas y los resultados fueron muy interesantes. La colaboración de Miguel con politólogos de la Universidad de Barcelona fue decisiva en este terreno y debemos agradecerlo. Tanto como la de los miembros que integraron el tribunal de la tesis y el del prestigiado premio del Centro que recibió.

Son varios los neologismos y barbarismos, procedentes del inglés, que Pérez-Moneo toma de su uso por la doctrina estadounidense e in-

corpora en su análisis: «candidabilidad», «selectorado»... Dudamos un tiempo sobre la oportunidad de su introducción, así se lo hice notar y también algunos de los profesores del tribunal que enjuició la tesis se lo reprocharon. Sin embargo, el autor ha preferido mantener algunos de estos nuevos vocablos para identificar situaciones no menos nuevas para el Derecho Constitucional, en las que no andamos muy sobrados de una terminología específica, sin necesidad de acudir a un largo giro en el lenguaje. Es probable que con el tiempo algunos de estos términos acaben por imponerse.

Siempre he sugerido a mi grupo de colaboradores más jóvenes que intentasen moverse dentro de un espacio delimitado por varias ideas. Un Derecho constitucional de conflictos y experiencias jurídicas, lo que lleva a seleccionar objetos de estudio que constituyan verdaderos problemas reales. La atención permanente a la jurisprudencia para precisamente advertir esos conflictos a través de los casos y de sus soluciones, habitualmente mediante una interpretación tópica que a veces puede convertirse en sistemática por la doctrina; los casos otorgan al Derecho, a la manera de los experimentos, algunos rasgos de ciencia experimental ya que, a partir de situaciones escogidas, pueden intuirse resultados en ciertas condiciones. Una no menos atenta observación a la realidad política, pues, como el viejo Jellinek nos enseñó, lo que no puede ser contenido de la realidad política no debería ser normalmente serio objeto de investigación jurídica. Huir de formalismos estériles y de conceptualismos meramente semánticos, basados en juegos de palabras, muy de gusto de algunos juristas, debería ser otro lado del poliedro. Por último, el convencimiento de que el objeto crea el método —frente a planteamientos más idealistas— y que el método se demuestra andando, es decir, investigando y no en largas introducciones; lo que, de nuevo, es una reacción provocada por las estériles aproximaciones metodológicas en los ejercicios de oposiciones en tiempos de Derecho Político que rara vez se veían reflejadas en investigaciones antecedentes o posteriores. El realismo con el que Pérez-Moneo afronta su estudio me resulta pues muy estimulante y gratificante.

Es también de agradecer su voluntad regeneracionista de partidos, representación y elecciones, pese a lo difícil que todos sabemos es esperar reformas en este terreno en España. Un posicionamiento ilustrado, con confianza en la razón y el progreso, en la línea del mejor constitucionalismo ahora que recordamos el bicentenario de la Constitución de Cádiz. El pensamiento constitucional no sólo debe ser rea-

lista sino regeneracionista y moverse entre el ser y el deber ser, desechando ese falso marco que encierran optimismo y pesimismo.

Lamentablemente son tiempos de huida del Derecho Constitucional en España, de pérdida de la voluntad de vivir en Constitución y siento tener que decirlo. Ya no tenemos la constitución más joven de Europa, un modelo de transición a la democracia, sino una de las Normas supremas más viejas y necesitadas de reformas y, en consecuencia, más desgastadas y obsoletas. Ninguna constitución puede sobrevivir si no se reforma periódicamente para actualizarla y paliar sus defectos; las normas constitucionales no pueden creerse inmutables sin preparar un incomprensible suicidio. La jurisdicción constitucional se ha visto manipulada por un rosario de improcedentes recusaciones, seriamente dañada en su apariencia de imparcialidad por demasiados mandatos de Magistrados indebidamente prorrogados en el ejercicio de sus funciones durante demasiado tiempo, acosada por la exagerada virulencia del conflicto político del Estatuto de Cataluña, y la preocupación por la excelencia en las designaciones de los Magistrados, constatada con rigor en las comparecencias parlamentarias, y por devolver a su lugar al intérprete supremo no parece estar en la hoja de ruta de nadie. Los Reglamentos parlamentarios de las Cámaras siguen siendo esencialmente los de la transición y están profundamente envejecidos, se ha producido un curioso y peligroso fenómeno de «decodificación» del Derecho Parlamentario, ubicado en infinidad de normas reglamentarias menores de las presidencias y de las mesas; y tampoco una reforma que los actualice y modernice a la vista de las experiencias adquiridas en treinta años de parlamentarismo parece estar en la agenda, pese a los serios estudios que el Congreso ha realizado en una de sus Comisiones. El Consejo General del Poder Judicial no se ha asentado nunca como una institución de garantía en la división de poderes y, paradójicamente, se percibe por Jueces y Magistrados como la principal amenaza a su independencia, funciona descompuesto en pequeños Grupos parlamentarios con portavoces secretos al modo de una asamblea y sometido a constantes lotizaciones e intrigas en sus designaciones, basadas en criterios desconocidos, con negociaciones escasamente transparentes y con demasiada frecuencia indiferentes al mérito y la capacidad. El Senado ocupa una posición fallida en los procedimientos legislativos y se mueve entre las permanentes peticiones de reforma de sus dirigentes y el absoluto desinterés de las élites políticas en una reforma que lo convierta en la Cámara de representación territo-

rial que la Constitución falsamente proclama y cualquier Estado descentralizado y cuasi federal necesita para negociar las bases estatales, las leyes territoriales, la participación en la Unión Europea, o los instrumentos de financiación, nivelación y compensación. El sistema electoral permanece anclado, tras varias reformas de mero procedimiento, en un modelo de representación mediante listas cerradas y bloqueadas, y serias desigualdades en la representación para las pequeñas minorías de ámbito nacional, que pudieron tener justificación en la transición para un pueblo deshabitado a votar y unas instituciones temerosas de una inflación de partidos, pero que a duras penas pueden justificarse en el siglo XXI. Respecto del Estado autonómico, baste con decir que ninguna Constitución tan abierta puede funcionar sin amplias dosis de consenso, y que el nuestro se perdió hace tiempo, que el bloque de la constitucionalidad se ha desarrollado tanto en sucesivas reformas estatutarias y legales que la Constitución apenas lo dirige por la escasa densidad normativa de sus prescripciones, que —más que devolver competencias al Estado— son necesarios ajustes de los títulos competenciales en las listas de los artículos 148 y 149 CE desdibujados en las asunciones estatutarias o necesitados de reformas a la vista de las experiencias adquiridas en los conflictos sobrevenidos, que perdemos el tiempo en negociaciones excesivamente largas sobre el alcance de las respectivas competencias territoriales en vez de ocuparnos del contenido de las intervenciones normativas, y que no es de recibo sino insólito que las normas constitucionales apenas se ocupen de la financiación de un Estado compuesto. Es menester poner orden en la organización de nuestra democracia constitucional y llevamos demasiado tiempo sin hacerlo.

No es de extrañar ante esta situación que una parte de nuestra juventud haya reaccionado con movimientos participativos y asamblearios como el del 15-M, asumiendo como eslogan un doloroso «no nos representan» que pone en tela de juicio la misma democracia representativa por la deformación que entraña la partitocracia. La vergonzosa desnudez que ha provocado la crisis financiera no ha hecho sino permitirnos ver con mayor claridad nuestras carencias. Por eso, propuestas razonables de reforma de los mecanismos de representación y elección como son las que Pérez-Moneo efectúa deberían ser ponderadas y tenidas en cuenta en los debates. No se trata de crear una democracia participativa, en sí misma imposible como alternativa a la luz de las sucesivas experiencias históricas del constitucionalismo universal, sino

de mejorar seriamente la calidad de la democracia y los mecanismos ciudadanos de participación en la representación política antes que muchos ciudadanos, y desde luego los más jóvenes, se alejen de ella.

No quisiera seguir en esta cruda línea de diagnóstico, de difícil gestión para todos, pero sí advertir que si continuamos sin reformar la Constitución y algunas leyes de desarrollo —como la ley electoral, la de partidos y los Reglamentos parlamentarios, entre otras muchas— lo más probable es que algún día otra generación más sensata construya una nueva, con diferentes decisiones políticas básicas y sobre las ruinas de la vieja. Me temo sea una maldición, herencia de nuestro secular constitucionalismo histórico, una Constitución material, o un ingrediente de nuestra peculiar cultura política o de nuestra bárbara condición ibera, la incapacidad para alcanzar acuerdos y reformar las constituciones y las leyes de desarrollo. Pero qué duda cabe de que con este proceder arbitrario se pierde en calidad de la democracia y regeneración de las instituciones, en seguridad jurídica y eficiencia, y, sobre todo, en legitimidad política, y se obliga al Tribunal Constitucional a asumir unas funciones en la división de poderes que no le corresponden y no puede ejercer de la misma manera que un inexistente suplente del poder de reforma.

Este importante estudio comienza con unas consideraciones sobre los fines de los partidos políticos —que no son sólo los dispuestos en el artículo 6 CE— y la democracia representativa, incidiendo en que no son sólo manifestaciones del derecho de asociación sino, sobre todo, instrumentos del derecho fundamental a la participación política mediante la concurrencia electoral contenido en el artículo 23; no puede simplificarse el fenómeno, sólo los partidos pueden contribuir a formar democráticamente la voluntad estatal, pero para ello siguen haciendo falta ciudadanos y es menester garantizar su posición frente a la tendencia de aquéllos a la oligarquización. Una peculiar naturaleza participativa que debería llevar a reforzar sus exigencias legales de democracia interna mediante un régimen de mayor responsabilidad y transparencia. La vocación electoral debería tener diversas consecuencias en su conformación jurídica, v.gr., en la ordenación del registro de partidos y en la depuración de partidos fantasmas o escasamente activos, y en unas candidaturas en cuya confección no han participado los ciudadanos y a menudo ni siquiera realmente los afiliados. No obstante, las propuestas que se formulan son medidas y así se sugiere una intervención del legislador no muy intensa, desde luego no el diseño

legal de un estatuto tipo, para permitir conciliar esa ordenación con los intereses de los partidos, pero que en todo caso debería abarcar la posición jurídica del militante, los derechos de los afiliados, la organización del partido y su funcionamiento. Ante los tres modelos que se presentan al Parlamento (indiferencia, promoción o regulación) sugiere optar por cualquiera de los dos últimos. Al alcance de estas reforzadas exigencias de democracia y participación internas y al estatuto jurídico del afiliado, sus garantías y libertades de expresión, de crítica y de opinión, se destinan las páginas siguientes. Asimismo, se analizan la figura del candidato electoral y sus criterios de selección, sugiriéndose la extensión del «selectorado» y la descentralización del procedimiento para asegurar cierta competencia interna frente al mero juego de la lealtad al líder y el patronazgo que la profesionalización de la política refuerzan. Mostrando que, además del debate sobre la apertura o el desbloqueo de las candidaturas, un medio de conceder una mayor participación a los electores, debería comprenderse la apertura de los procedimientos de selección como «una suerte de primera vuelta de las elecciones generales». Las reflexiones que hace sobre la necesidad de controles que se aseguren de la regularidad de estos procedimientos resultan complementarias.

Con especial detalle, novedosa y abundante información se describen procedimientos como son *caucus* o camarillas, primarias, congresos y asambleas, y comités electorales; así como comisiones de reclamación de candidaturas y controles jurisdiccionales. Especial interés posee el análisis pormenorizado de la regulación de estos procedimientos en los estatutos de ocho de nuestros principales partidos, un material escasamente transitado por los juristas, procediendo a contrastar este deber ser normativo previsto en sus ordenaciones internas con los resultados de las encuestas realizadas a candidatos de cada partido. Unas cuestiones en las que no debo entrar para no restar protagonismo al autor y a sus propias ideas. Pero sí adelantaré que concluye que los partidos políticos no adoptan procedimientos suficientemente democráticos de selección de los candidatos, antes bien regulan dos mecanismos, uno muy vistoso y electoralista pero donde no se extiende el «selectorado» y que se encuentra muy centralizado, y otro que califica de opaco, poco participativo y sin ningún tipo de control, pues supone una mínima participación de los afiliados; en ambos casos la transparencia y el control son escasos.

El libro viene acompañado de varios cuadros o tablas donde se

aporta copiosa información sobre cuestiones como son la «candidabilidad», la apertura de los procedimientos internos, los niveles de descentralización de los mismos, la competitividad en la selección de los candidatos y la comparación entre los distintos procedimientos. Esta capacidad de condensar y sintetizar tamaños problemas en cuadros analíticos y comparativos es un claro indicio del nivel de profundidad en el estudio de estas cosas que Pérez-Moneo ha alcanzado con su muy original investigación. El libro no transita sobre libros ya escritos.

Sólo me resta invitar al lector a adentrarse en este jardín secreto de la política y a asegurarle que no va a perder el tiempo, así como sugerir al legislador democrático —como ya dije hace tiempo— que abandone su anorexia en la regulación de los partidos políticos, carece de sentido que en un Estado de partidos se regule con profusión cualquier cosa salvo los propios partidos y su democracia interna. Esta es una tesis con tesis, excelentemente escrita, con una muy conveniente documentación, que busca contribuir a regenerar algunas de nuestras instituciones y contribuye a reflexionar sobre cómo hacerlo. Yo, desde luego, he aprendido mucho con su lectura.

JAVIER GARCÍA ROCA
Catedrático de Derecho Constitucional, UCM
Letrado del Tribunal Constitucional

AGRADECIMIENTOS

El libro que tiene en sus manos se debe a que la Tesis Doctoral que defendí en 2011 fue merecedora del Premio Nicolás Pérez Serrano, convocado por el CEPC. Quiero agradecer públicamente el sentido de su fallo a los miembros del Jurado, que me anima a persistir en la vida académica, a pesar de los tiempos convulsos que tanto la afectan.

Este libro es el fruto de un proceso doctoral que se inició en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid. Allí, Javier GARCÍA ROCA accedió a dirigir mi Tesis Doctoral y, generosamente, a encauzar mi formación como constitucionalista. De hecho, desde el primer día confió en mis capacidades y en mi vocación universitaria y me integró en su equipo de trabajo. Además de reconocer la confianza que Javier ha depositado en mí, de entre los muchos profesores y profesoras que forman su grupo, quiero singularizar a Ignacio GARCÍA VITORIA, que resulta un excelente compañero en este viaje.

Pude entrar en el circuito académico gracias a una Beca de Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Educación, continuar con una Ayuda para la Finalización de Tesis Doctorales de la Universidad de Valladolid y mantenerme en el mismo al acceder a una Ayudantía en la Universitat de Barcelona. Sirvan estas líneas como reconocimiento de las oportunidades que tratan de dignificar los inicios en la investigación, cuestión sobre la que todavía quedan aspectos por mejorar. Ojalá no se conviertan estas vías de acceso en ecos del pasado a causa de la siempre precaria coyuntura que atraviesa la Universidad española.

A pesar de que se supone que el trabajo del investigador es solitario, he tenido la suerte de verme acompañado en la Facultad de CC. Jurídicas, Sociales y de la Comunicación de la Universidad de Valladolid y en el Departamento de Derecho Constitucional y de Ciencia Política de la Universitat de Barcelona por grandes compañeros, excelentes profesionales y queridos amigos que me han alentado a no cejar en el empeño de poner punto final a este trabajo. En la UB he podido

trabajar codo con codo con Argelia QUERALT, a quien agradezco su buena acogida así como su predisposición a que la seriedad y la calidad de mi trabajo no disminuyeran ni un ápice desde mi incorporación a la metrópoli. No menores han sido los ánimos que me han proporcionado los componentes del grupo de profesores de Derecho Constitucional que hemos constituido en el seno de la Asociación de Constitucionalistas de España (¡gracias Itziar, María y Nachete!) o del grupo de doctorandos de la Facultat de Dret de la UB. A todos ellos, a todos vosotros, quiero hacer llegar mi cariño.

Cuando flaqueaban mis fuerzas, un buen amigo me reconocía que toda experiencia hacía tesis doctoral y que lo único que debía preocuparme era cómo introducirla en los agradecimientos. Y no es tarea sencilla, pues son tantos los años que he dedicado y tantas las vivencias a lo largo de los mismos que resulta imposible reconocer a todos los que me han acompañado en esta aventura sin desquiciar a mis editores. Así que, en espíritu de la economía y para no arriesgarme a recibir un pescozón por desmemoriado, haré un reconocimiento global a todos los amigos —que bien saben ellos que lo son— y uno muy particular a Luis, que ha sabido regalarme su tiempo y alentarme a poner fin —cuanto antes, eso sí— a este periodo.

El último hito de mi andadura doctoral lo supuso la defensa pública de mi Tesis en la Universidad Complutense de Madrid, la cual mereció la máxima calificación a juicio del Tribunal conformado por Raúl CANOSA USERA, Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Enoch ALBERTÍ ROVIRA, Roberto BLANCO VALDÉS y Pablo SANTOLAYA MACHETTI. Además del placer de discutir con profesores tan cualificados, el texto lo ha agradecido, pues se ha enriquecido con las aportaciones que realizaron en el momento de la defensa.

Para finalizar, quiero reconocer a mi familia la labor que ha desempeñado como pilar fundamental en mi vida durante todo este proceso. Mis padres y hermanos han constituido un continuo ejemplo de amor, de honestidad y de dedicación al trabajo. Por otra parte, compatibilizar la recta final de la Tesis y la pérdida de mi padre ha sido lo más difícil que he tenido que hacer en la vida. Pese a la lógica satisfacción por haber cerrado este ciclo, me produce una enorme tristeza y frustración que no esté aquí para ver el resultado de un trabajo que tanto me ha animado a realizar. Con su recuerdo, quiero cerrar estos agradecimientos.

Pau, noviembre de 2011 - Tarragona, junio de 2012.

Introducción

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, PARTIDOS POLÍTICOS Y SELECCIÓN DE CANDIDATOS

I

La selección de los candidatos que se presentan al electorado para que éste elija a sus representantes políticos a través del proceso electoral constituye una de las claves de cualquier sistema de democracia representativa. Esta actividad constituye la principal función pública que realizan los partidos políticos, que aparecen recogidos en el Título Preliminar de la Constitución española de 1978, dedicado a los elementos esenciales del nuevo régimen jurídico que instaura.

A la hora de organizar el poder público, la Constitución ha optado por establecer una democracia, sistema fundado en la idea del gobierno por el pueblo, que se basa en la elección periódica de representantes por parte de los ciudadanos. Constituyen los objetivos básicos del sistema conseguir la identidad entre gobernantes y gobernados, el control político y la exigencia de responsabilidad al poder público, la participación activa de los ciudadanos y el reconocimiento de derechos fundamentales al individuo.

Sin embargo, en nuestro actual sistema, el protagonismo en la esfera de la participación política no lo tienen los individuos, sino los grupos en que éstos se integran y, fundamentalmente, los partidos políticos. La reserva de la presentación de candidaturas casi en exclusiva a los partidos mayoritarios supone una apuesta clara por una democracia representativa¹. Apuesta que se ve confirmada por la asignación

¹ Los modelos de democracia se dividen, en general, en dos grandes tipos: «la democracia directa o participativa, sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente, y la democracia liberal o representativa, un sistema de gobierno que comprende a «funcionarios» electos que asumen la «representación» de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del «imperio de la ley». David HELD: *Modelos de democracia*. Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 21.

constitucional a estas organizaciones, vínculo entre lo social y lo estatal, de unas funciones de carácter instrumental como expresar el pluralismo político existente en la sociedad, servir de herramienta para la participación política y concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. ¿Cómo se ha llegado hasta este punto?

Se ha interiorizado el modelo democrático como aquél en el que el pueblo se gobierna a sí mismo, aunque a lo largo de la historia el concepto «democracia» ha ido evolucionando según se transformaba la forma en la que la comunidad política ha ido ejerciendo dicho poder público.

Así, y siguiendo eminentemente a David HELD, en un primer momento, aparece la **democracia clásica**, que ha inspirado el pensamiento político durante siglos. Este modelo de democracia se caracteriza por la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos y se identifica con las ciudades-Estado, bien de la Grecia antigua, bien de la Italia renacentista. Esta forma de autogobierno participativa se dio, principalmente, en comunidades pequeñas donde los ciudadanos vivían en simbiosis con la *Polis*, identificándose este modelo con la idea de *res publica* o «cosa de todos», que les exigía una dedicación total a la ciudad, hasta el punto de subordinar su vida privada a los asuntos públicos y al bien general². Así, el ciudadano estaba al servicio de la comunidad política, exigiéndole la conducción en persona de los diversos asuntos públicos.

A pesar de su enorme atractivo, las condiciones para la participación constante en la creación y sustentación de la vida común son irrepetibles. No sólo porque la democracia clásica fuese un sistema político pensado exclusivamente para varones mayores de edad, sino porque las condiciones para que se produzca exigen una enorme cantidad de tiempo libre de los ciudadanos que podía conseguirse únicamente en una economía de esclavitud. También porque requería una igualdad sustantiva entre los ciudadanos, con un alto grado de formación y de conocimiento entre ellos, como muestra el hecho de que la insaculación fuese uno de los métodos utilizados para escoger las magistraturas públicas. A este respecto, son paradigmáticas las imágenes de las ágoras, donde la disertación libre precedía a la toma de decisiones por parte de la asamblea ciudadana. Como señala David HELD, no es tanto el juicio político lo que se comparte, sino los impulsos, los senti-

² *Ibidem*, p. 33.

mientos y los prejuicios, hasta el punto de considerar que este sistema desemboca en una política de deseo y ambición³.

Este sistema podría resumirse en que la participación política resulta una condición esencial de la libertad personal, hasta el punto de que si los ciudadanos no se gobiernan a sí mismos, serán dominados por otros.

En sociedades grandes, complejas y densamente pobladas, la participación en la vida política es limitada. No sólo por el tamaño de las comunidades políticas⁴, que convierte en irrealizable la participación directa en las decisiones públicas, sino también por la complejidad de las decisiones y la falta de tiempo de los ciudadanos para dedicarse enteramente a la política⁵. Actualmente, los individuos no tienen en la participación política su centro de gravedad, sino que ésta se «profesionaliza»⁶.

Hoy en día, el modelo de democracia que se ha generalizado ha sido el representativo, en el que los ciudadanos emplean la elección para confiar el gobierno a quienes puedan dedicar todo su tiempo a esta tarea. De esta manera, se liberan las energías que la democracia directa absorbía para destinarlas a la política, permitiendo que se dediquen a otros fines, como la actividad económica. En las condiciones actuales, la **democracia representativa** constituye la forma de gobierno ideal, pues proporciona un mecanismo mediante el cual los poderes centrales pueden ser observados y controlados. El núcleo del mismo lo constituye un Parlamento formado por diputados elegidos periódica-

³ *Ibidem*, pp. 48 y 49.

⁴ Incluso J. J. ROUSSEAU no tiene más remedio que reconocer que el gobierno directo por el pueblo sólo es practicable en pequeños Estados. En los grandes Estados modernos es manifiestamente imposible reunir continuamente a todos los ciudadanos y hacer que el pueblo mismo ejerza íntegramente su soberanía. R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica y Facultad de Derecho / UNAM, México D. F., 1998 (original de 1922), p. 919.

⁵ Bernard MANIN: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 13. También es necesaria la representación porque la masa común de los ciudadanos no posee en grado suficiente la capacidad y la prudencia que son necesarias para discernir las medidas que puede demandar el interés nacional. El pueblo será admitido simplemente para elegir a sus representantes, hombres esclarecidos, tomados entre lo mejor de los ciudadanos y que posean aptitudes suficientes para dirigir los asuntos del Estado. R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado*, ob. cit., pp. 920 y 921.

⁶ Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Ed. Trotta, Madrid, 2000, p. 139.

mente por el pueblo que actúa como guardián de la libertad y centro del debate político.

El gobierno representativo se instauró con el convencimiento de que constituye un sistema político esencialmente diferente, que tiene por efecto aprovechar las cualidades del liderazgo, identificadas a través de la competición electoral, en beneficio de todos.

Para comprender este modelo de democracia ha de adoptarse la óptica del individualismo típicamente liberal que, siendo consciente de que ha de vivirse en sociedad para conseguir los fines privados, busca evitar la dominación de unos individuos sobre otros para permitir la búsqueda del interés personal, el desarrollo de las preferencias individuales. La forma de asegurar la libertad individual pasa por ceder una parte de la capacidad de autogobierno personal en una autoridad superior que, actuando en nombre de todos los individuos de la comunidad política, cree las condiciones para un régimen político eficaz y para la seguridad y la paz a largo plazo. El Estado está al servicio de los intereses individuales y no a la inversa.

Esta cesión, articulada bajo el «contrato social», conlleva la idea del «consentimiento», que se plasma en la representación de los ciudadanos en la institución que impone tributos y promulga las leyes⁷. La forma a través de la que se asegura la representación es la elección que, al mismo tiempo, obliga al representante a rendir cuentas periódicamente frente a los representados⁸. Dichas elecciones han de ser periódicas, mediante voto secreto, libres, plurales y que permitan el gobierno de la mayoría. En efecto, la democracia representativa, aunque presupone el autogobierno de la comunidad política, constituye, principalmente, un sistema de control y de limitación del poder público, basado en mecanismos representativos de transmisión del ejercicio del poder público.

Si el Estado debe salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos, que son los mejores jueces de sus propios intereses, debe es-

⁷ Robert A. DAHL: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999, p. 29.

⁸ En un sistema electivo el consentimiento es reiterado constantemente, no sólo respecto del método de selección, sino que también a través del otorgamiento de confianza en cada resultado particular. La elección selecciona a las personas que ocuparán cargos, pero también legitima su poder y crea en los votantes una sensación de obligación y compromiso hacia quienes han designado. Bernard MANIN: *Los principios del gobierno representativo*, ob. cit., p. 110.

tar habilitado para actuar en un ámbito limitado con el fin de garantizar el máximo posible de libertad a cada ciudadano. De esta manera, el gobierno representativo engarza con el objetivo de la limitación del poder que se consigue sometiéndolo a normas jurídicas. Aparecen las Constituciones, como intento de juridificar la soberanía popular, estableciendo reglas para la formación de la voluntad soberana. Y con ellas, la técnica de la división de poderes y el reconocimiento de derechos fundamentales a los ciudadanos, para garantizar la libertad frente al trato arbitrario.

Los contenidos mínimos de la representación política pasan porque los que ejercen el poder han sido autorizados a actuar en nombre de los ciudadanos y en su beneficio a través de una elección, por poseer ciertas características, y que de dicha actuación deberán después rendir cuentas⁹. La democracia representativa conjuga elementos democráticos y oligárquicos. El gobierno se fundamenta en que los gobernantes son elegidos periódicamente por los representados a través de elecciones libres, pero una vez en el cargo, lo ejercen con gran independencia respecto de los deseos del electorado¹⁰, como muestra la prohibición de mandatos imperativos o de promesas legalmente vinculantes y de revocaciones discrecionales. No obstante, existe un control —difuso— por parte de los gobernados, como es la existencia de una opinión pública libre, el debate público de las decisiones y, sobre todo, la reelección de los representantes, momento en el que se rendirán cuentas de la actuación desempeñada¹¹.

Sin embargo, la extensión del sufragio activo —que hizo necesario el desarrollo de los partidos, como entidades que organizan la representación— ha minado la concepción liberal clásica del Parlamento como lugar donde la reflexión racional, guiada únicamente por el interés público, define la política nacional.

⁹ Elena GARCÍA GUITIÁN: «Representación y participación: La rendición de cuentas en las democracias contemporáneas», en Manuel MENÉNDEZ ALZAMORA (Ed.): *Participación y representación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 30 y 31.

¹⁰ El representante, «para los asuntos comprendidos dentro de su competencia, no es comisario del pueblo y se sustrae a todo mandato imperativo». El diputado expresa su propia voluntad, habla en su nombre y vota según su conciencia y sus opiniones personales. R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado*, ob. cit., pp. 922 y 929.

¹¹ Bernard MANIN: *Los principios del gobierno representativo*, ob. cit., pp. 17 y 289 a 291.

Actualmente, las democracias representativas se caracterizan por una ciudadanía en gran medida pasiva y por el desplazamiento de las instituciones parlamentarias por centros de poder no elegidos. Así, nos vemos insertos en un sistema a través del cual el pueblo delega la política pública en manos de unos pocos, suficientemente experimentados y cualificados, que son capaces de producir un conjunto de decisiones con el que estarán más o menos de acuerdo. Éstos se ven acompañados por personajes completamente anónimos que evidencian el declive de las instituciones representativas frente a las ejecutivas¹². Se ha pasado del gobierno del pueblo al «**gobierno del político**», donde la capacidad de decisión del ciudadano se resume en la oportunidad de aceptar o rechazar a las personas que pueden gobernarle en su nombre.

De este modo, Max WEBER habla de una democracia de liderazgo plebiscitario¹³: está en juego la popularidad y credibilidad de un determinado grupo de líderes (liderazgo) y porque las elecciones suponen votos de confianza directos y ocasionales al gobierno (plebiscitario)¹⁴. J. A. SCHUMPETER adopta una visión competitiva de la democracia¹⁵, hasta el extremo de afirmar que la democracia se ha convertido en un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, confiriendo a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos como consecuencia de su éxito en la búsqueda del voto de las personas. El resultado es que la vida democrática se ha convertido en la lucha entre líderes políticos rivales, organizados en partidos, por el mandato para gobernar¹⁶.

De esta manera, el partido se sitúa en el centro de la cuestión política y se transforman en medios para competir y ganar elecciones antes que para la participación política del ciudadano.

La democracia representativa evoluciona hasta configurarse como un **Estado de partidos**. La regulación jurídica de los partidos les permite colonizar espacios sociales al dar cobertura a su actuación en el

¹² Michael GALLAGHER: «Conclusion», en Michael GALLAGHER y Michael MARSH (Ed.): *Candidate selection in comparative perspective. The secret garden of politics*, SAGE Publications, Londres, 1988, p. 276.

¹³ Puede consultarse al respecto Max WEBER: *Economía y sociedad* (original de 1922), Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1969, pp. 1077 y ss.

¹⁴ David HELD: *Modelos de democracia*, ob. cit., p. 197.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 204 y ss.

¹⁶ J. A. SCHUMPETER: *Capitalismo, socialismo y democracia* (original de 1950), Ediciones Orbis, Barcelona, 1983, p. 343.

proceso de formación de la voluntad política¹⁷. Estas organizaciones posibilitan la actuación política de los ciudadanos, pues movilizan electoralmente a la población y permiten el ascenso al Estado de las demandas sociales debidamente sistematizadas¹⁸, dado que cumplen una función indispensable, la de agregar y ordenar las diferentes propuestas políticas existentes¹⁹. De este modo, la información que los ciudadanos necesitaban para estar implicados en la política se reduce a niveles fácilmente alcanzables. Sólo necesita conocer la trayectoria del partido y sus principios ideológicos fundamentales para poder prever qué hará en el futuro. En consecuencia, los votantes no tienen la necesidad de profundizar en cualquier asunto público importante, sino que puede limitarse a votar por los programas de acción política que le presente el partido con la confianza de que los representantes que concurren a las elecciones bajo el manto del partido seguirán políticas que, a grandes rasgos, se ajustarán a sus intereses. En una democracia de partidos sigue existiendo el consentimiento y la confianza, pero cambia el sujeto de la relación, dado que ya no se vota en función de la persona, sino por el partido²⁰.

El auge de los partidos de masas transforma la representación política. Modificó el perfil de los representantes, que pasaron a ser ciudadanos corrientes que habían llegado a las cúpulas de los partidos²¹. Las cualidades distintivas de los representantes son su activismo y las dotes organizadoras, siendo la máquina del partido la que les selecciona por estas cualidades. La democracia de partidos «es el gobierno del activista y del burócrata del partido»²². El cambio del per-

¹⁷ Klaus VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 45.

¹⁸ Manuel GARCÍA-PELAYO: *El Estado de partidos*, Alianza editorial, Madrid, 1986, pp. 85 y ss.

¹⁹ Joaquín GARCÍA MORILLO: *La democracia en España*, Alianza editorial, Madrid, 1996, p. 67.

²⁰ Bernard MANIN: *Los principios del gobierno representativo*, ob. cit., p. 258.

²¹ «No es casual que las profesiones relacionadas con la enseñanza sigan dominando poderosamente en la política. La carrera de los profesores tiene una escasa movilidad. Los profesores siguen siendo profesores, generalmente, durante toda su vida. Los miembros del funcionariado desarrollan su trabajo en la proximidad de la política y no tienen que temer las consecuencias de arriesgarse a hacer una carrera política». Klaus VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, ob. cit., p. 123.

²² Bernard MANIN: *Los principios del gobierno representativo*, ob. cit., pp. 254 y 255.

fil de los representantes se vio como algo positivo, pues permitió que los representantes se acercaran a sus circunscripciones, posibilitando la designación de representantes con una posición social, un modo de vida y unas preocupaciones cercanas a sus bases de apoyo, posibilitando una mayor identificación y similitud entre gobernantes y gobernados²³.

Pero, más significativamente, el Parlamentarismo inicial, basado en una relación inmediata entre representantes y representados, desemboca en un Estado de partidos en el que, manteniéndose la teoría representativa, los partidos se han ubicado entre representantes y electores, provocando una disociación entre la teoría y la práctica política²⁴. Ejemplo de ello es que se ha roto con la autonomía de la que gozaban previamente los representantes durante su mandato, dado que se someten al control de los dirigentes y activistas del partido mediante la disciplina interna del partido, pues son los que tienen la llave para su reelección²⁵.

Como explica Klaus VON BEYME²⁶, encontrar el equilibrio entre la cercanía y la distancia de representantes y representados supone un problema de la representación política. La cercanía del diputado con su circunscripción le aseguraba ser el «rey del distrito electoral», mientras que le convertía en un diputado segundón, pero en el Estado de partidos no se busca esta cercanía con el elector y se aplica la paradoja de Edmund BURKE: «cuando éste aleccionó a sus electores en Bristol diciéndoles que el diputado seguía en primer término a su conciencia, no fue elegido». Al contrario, el Estado de partidos da pocas oportunidades a los diputados de plantear iniciativas a favor de su circunscripción electoral y su trabajo público sirve tan sólo para generar notas de prensa. El trabajo del diputado se convierte en actuar de lobista en la capital.

El control continuo que ejerce la organización de los partidos sobre sus parlamentarios se ha percibido como un incremento del papel

²³ *Ibidem*, p. 240.

²⁴ En palabras de Eloy GARCÍA «se mantiene un difícil, y hasta cabría decir en ocasiones imposible, equilibrio entre el principio representativo liberal, inspirador de la letra escrita de la norma fundamental, y la decisión constitucional a favor del Estado de partidos que rige la práctica política cotidiana». Eloy GARCÍA: *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 110.

²⁵ Bernard MANIN: *Los principios del gobierno representativo*, ob. cit., pp. 238 y 239.

²⁶ Klaus VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, ob. cit., pp. 42 a 44.

de la voluntad popular en la conducción de los asuntos públicos²⁷, dado que ha reducido la autonomía de que gozaban los representantes. Más bien, los diputados se encuentran vinculados por sus obligaciones con el partido y ya no preparan ni adoptan las decisiones políticas en la libre discusión y votación parlamentaria²⁸. Los diputados reciben, ante todo, un mandato del partido que posteriormente ratifican los electores²⁹. Frente a la independencia del representante, aparece un mandato ideológico de los partidos sobre los representantes, libremente aceptado, que adopta la forma de una férrea disciplina de partidos.

También la democracia de partidos ha dejado fuera del encuadre al Parlamento, que deja de ser el foro de discusiones deliberativas, pues en cada bando reina una estricta disciplina de voto³⁰ y aumenta el número de diputados incapaces de mantenerse a la altura de la tradicional exigencia moral de tomar libremente sus decisiones³¹. Llega un momento, sin embargo, en que los partidos ostentan el monopolio de los canales formales de representación política, si bien lo ejercen según métodos y formas democráticas, y, al «cartelizar» la política, han reducido los canales de expresión de la sociedad civil³². Se habla, entonces de partitocracia³³, que hace referencia a que «el partido pasa a

²⁷ *Ibidem*, p. 240.

²⁸ Vid. J. A. SCHUMPETER: *Capitalismo, socialismo y democracia*, ob. cit., p. 353, y Kurt LENK y Franz NEUMANN: «Introducción», en Kurt LENK y Franz NEUMANN (Eds.): *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, p. 33.

²⁹ Kurt LENK y Franz NEUMANN: «Introducción», ob. cit., p. 45.

³⁰ Bernard MANIN: *Los principios del gobierno representativo*, ob. cit., pp. 264 y 265.

³¹ Gerhard LEIBHOLZ: «El legislador como amenaza para la libertad en el moderno Estado democrático de partidos», en *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, p. 28.

³² Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 27, 1982, pp. 7 a 9.

³³ Giovanni SARTORI distingue hasta tres conceptos de partitocracia. En primer lugar, la electoral, en la que el partido impone al electorado al candidato preelegido por él mismo; también la disciplinaria, que consiste en la capacidad del partido de imponer al grupo parlamentario un comportamiento de voto no decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido; por último, la partitocracia literal, que supone la fagocitosis partidista del personal parlamentario. Giovanni SARTORI: *Elementos de teoría política*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 183.

convertirse en el nuevo soberano, arrebatando el poder que legítimamente corresponde al pueblo»³⁴. En la realidad constitucional, los partidos determinan de modo exclusivo la composición personal de los órganos estatales de decisión y también su actividad política legislativa³⁵. En efecto, los partidos se establecen como centros de lealtad y crece la presión para defender la línea del partido, incluso sobre los representantes electos que se convierten en «borregos votantes perfectamente disciplinados»³⁶.

Ha de centrarse la atención en los partidos, por lo tanto, que son los nuevos sujetos deliberativos, los nuevos soberanos. Los partidos han dado un salto cualitativo en su protagonismo de la vida política estatal y una vez ocupadas las instituciones públicas representativas, intentan extender su presencia a todas las esferas del Estado³⁷. La deliberación se produce ahora en el interior de los partidos. Para que funcione el Estado de partidos, éstos han de ser formados a nuestra imagen y semejanza³⁸. Mi propuesta pasa porque, aunque la elección inevitablemente seleccione a la élite, ha de quedar en manos de los ciudadanos corrientes definir quién constituye la élite política y quién pertenece a ella. La manera en que se concreta la actualización de la voluntad popular está determinada por quién pregunta y de qué modo se pregunta, depende de cómo se le haga hablar³⁹. El pueblo no puede influir sobre el contenido ni sobre la formulación de la pregunta. El problema

³⁴ José Luis GARÍA GUERRERO: *Escritos sobre partidos políticos: Cómo mejorar la democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 19 y 20. Como denunciaba Moisei OSTROGORSKI en 1912, «el papel del individuo dentro del Estado se reduce a muy poca cosa: no ejerce sino un simulacro de soberanía a la que se le rinde pleitesía (...) hipócritamente. El individuo no tiene, en verdad, poder alguno sobre la elección de quienes gobiernan en su nombre y por su autoridad. El gobierno es un monopolio en manos de una clase, aunque no forma una casta, constituye un grupo aparte en la sociedad». *La democracia y los partidos políticos (Conclusión de 1912)*, Mínima Trotta, Madrid, 2008, pp. 23 y 24.

³⁵ Kurt LENK y Franz NEUMANN: «Introducción», ob. cit., p. 36.

³⁶ Max WEBER: *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 2012 (original de 1919), p. 135.

³⁷ Francisco J. BASTIDA: «Prólogo», en Miguel Ángel PRESNO LINERA: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 10 y 11.

³⁸ Gerhard LEIBHOLZ: «El legislador como amenaza para la libertad en el moderno Estado democrático de partidos», ob. cit., pp. 43 y 44.

³⁹ Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, ob. cit., p. 137.

decisivo aquí es, por lo tanto, el del derecho a plantear la pregunta. En esta línea, en el año 2011 se ha vivido en España una fuerte movilización ciudadana reclamando una «Democracia real ya!», un movimiento que busca incrementar las posibilidades efectivas de participación de la ciudadanía. Sin embargo, creo que yerran al intentar construir en paralelo al sistema representativo: hay que profundizar en los mecanismos representativos para que respondan, eficazmente, a los intereses de la ciudadanía. Como denuncia Klaus VON BEYME la «revolución participativa» no ha conducido, desde finales de los años sesenta, a un descenso lineal de la participación en los partidos y en las elecciones. Antes al contrario, ha reforzado al Estado de partidos que necesita encontrar un *modus vivendi* en caso de conflicto⁴⁰.

El mismo autor afirma que la crítica a los partidos en defensa de una mayor democratización ha carecido de efectos en aquellos Estados que cuentan con una Administración fuertemente profesionalizada, dado que están abiertos a un mayor afianzamiento de la autonomía profesional. En estos casos, el resultado funcional de la campaña de crítica al Estado de partidos suele ser la tecnocratización⁴¹.

La selección de candidatos constituye una actividad fundamental en todo el proceso político, dado que al ejercer esta función, los partidos inciden fuertemente en el proceso de reclutamiento político, filtrando a posibles parlamentarios. De hecho, la composición de la Cámara viene predeterminada por los partidos en dos sentidos⁴²: por un lado, el perfil de los parlamentarios viene condicionado por los candidatos que presenten los partidos a las elecciones. Por otro, los que realizan la selección previa tienen mayor impacto en determinar quién entra en la Cámara: los votantes sólo pueden depositar su confianza de entre todos los elegibles en quienes figuren en las papeletas, es decir,

⁴⁰ Klaus VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, ob. cit, pp. 56 y 57. Continúa: «La moda populista de crítica a la clase política carece de consecuencias para la legitimación del sistema político hasta un punto sorprendente. Una de las razones podría ser que también las no élites participan en la corrupción de los estándares públicos. (...) En lugar de colisión entre las élites y las no élites se produce la colusión, un entendimiento secreto que permite apartar la mirada de las prácticas corruptas». p. 207.

⁴¹ *Ibidem*, p. 61. Reflexión sumamente actual cuando, al escribir estas líneas, el Gobierno italiano de Silvio Berlusconi acaba de ser sustituido por un Gobierno tecnocrático presidido por Mario Monti.

⁴² *Vid.* Michael GALLAGHER: «Introduction», en Michael GALLAGHER y Michael MARSH (Ed.): *Candidate selection in comparative perspective...*, ob. cit, pp. 1 a 3.

los seleccionados por los partidos. Si la forma de expresión del voto pasa por listas electorales cerradas y bloqueadas, quien determina la composición y el orden de los nombres, elige *de facto* a los parlamentarios.

Por estas razones me ocuparé de los modernos protagonistas de la democracia representativa, los partidos, que, como ha llegado a señalar Giuseppe Ugo RESCIGNO son los nuevos príncipes⁴³. Como constitucionalista, la lógica que me impongo es la de estudiar el poder desde la desconfianza, desde la perspectiva de su control. Y para ello habrá que tenerse en cuenta la necesidad de limitar el poder que pueda ostentar el partido desde un punto de vista formal o estructural y material o de funcionamiento: la organización ha de ser democrática desde el punto de vista procedimental y se han de reconocer determinados derechos a los afiliados.

En esta introducción no puede dejar de hacerse referencia al candidato electoral como sujeto del derecho a participar directamente en los asuntos públicos y a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. Cuando las Constituciones reconocen la democracia o, más bien, el principio democrático como principio legitimador, lo que buscan es concebir jurídicamente y por lo tanto, limitadamente, a la soberanía de la que emana la propia Constitución. Sólo a través del respeto del principio democrático, la validez del sistema constitucional y su legitimidad tienen unidad de acto. Para ello, el reconocimiento de derechos políticos a los individuos que los habilitan a ejercer aquellas facultades que les corresponden como parte integrante del concepto «pueblo» es imprescindible. La capacidad de manifestar o contribuir a manifestar la voluntad del Estado podría realizarse bien participando directamente en la adopción de decisiones públicas, bien mediante la intervención del ciudadano en los procesos de conformación y designación de órganos representativos, bien incorporándose el ciudadano a los poderes o a las instituciones públicas. La Constitución española recoge las tres posibilidades en los dos apartados del artículo 23 CE, que constitucionaliza los derechos de los ciudadanos de participación en los asuntos públicos, cuya dimensión objetiva viene constituida por el principio de representación política.

⁴³ Vid. Giuseppe Ugo RESCIGNO: «Potere politico e sistema di partiti: limitare il sovrano», en *Politica del Diritto*, vol. XV, núm. 1, 1984, p. 83.

Cuando se habla de candidatos que acceden a la competición electoral han de distinguirse tres momentos. Uno individual, la decisión de un ciudadano de concurrir a las elecciones, para lo que debe convertirse en candidato electoral; un segundo momento que se produce en el interior de los partidos, cuando seleccionan a los candidatos que presentarán en sus listas, y uno final, la proclamación de candidaturas por la autoridad legal pertinente, que se basa en la constatación de los requisitos legales exigidos y en la ausencia de incapacidades electorales o inelegibilidades. Sin embargo, el derecho de sufragio pasivo en nuestro sistema no se predica del ciudadano, sino del candidato⁴⁴. El ciudadano es sólo un candidato en potencia, siendo los partidos los que realmente concretan a los elegibles⁴⁵.

Resulta curioso, cuando menos, que estando concebido el derecho de sufragio pasivo como un derecho individual, el protagonismo en su ejercicio lo tengan los partidos⁴⁶. Este derecho, que se constituye sobre la premisa previa de ser candidato, aparece instrumentalizado por las organizaciones que determinan *de facto* su ejercicio real al monopolizar la elaboración de las listas electorales⁴⁷, convirtiéndose la previsión constitucional más en una expectativa jurídica que en un verdadero derecho fundamental. Sin procedimiento, no existe derecho.

Considerando que una elección sólo será libre si se ha permitido previamente el acceso a la competición electoral de todo aquél que lo ha deseado⁴⁸ y que ser incluido por un partido en las listas electora-

⁴⁴ Como ha señalado el Tribunal Constitucional, el ejercicio del derecho de sufragio pasivo depende de que la persona titular del mismo sea presentada como candidata por una de las organizaciones o agrupaciones habilitadas por la Ley para ello, STC 78/1987, de 26 de mayo.

⁴⁵ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Comares, Granada, 1999, p. 325.

⁴⁶ Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Tesis Doctoral defendida en la Universidad de Valladolid en marzo de 2006, publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2007, p. 90. Las referencias que se hagan, salvo mención contraria, son a la Tesis, a la que he tenido acceso gracias a su propio autor.

⁴⁷ Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El derecho de sufragio pasivo. Prontuario de jurisprudencia constitucional 1981-1999*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2000, p. 33.

⁴⁸ Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit., p. 96. Por otra parte, el ejercicio del derecho se ha transformado, inevitablemente, en una situación colectiva como demuestran no sólo los casos de anulación de candidaturas presentadas por agru-

les constituye una condición de ejercicio del derecho de sufragio pasivo, creo que fácilmente podría derivarse un contenido del artículo 23.2 CE frente a los partidos de acceso a la elaboración de las candidaturas. Máxime si se tiene en cuenta que la Constitución opta por facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, artículo 9.2, y exige que los partidos se avengan al principio democrático, lo que debería suponer una garantía de la extensión del derecho de los ciudadanos a participar en la política al seno de los partidos políticos⁴⁹.

Dicho derecho sería consistente con el resto de los contenidos del derecho de acceso a los cargos públicos, que comparten su conexión con la representación política y la participación ciudadana a través de las elecciones, es decir, que ha de existir un vínculo con el proceso de formación democrática de la voluntad política y una relación con el derecho de sufragio activo⁵⁰. En este sentido, la opción legal por el voto a través de listas cerradas y bloqueadas traslada el momento decisivo de la elección a una fase previa, al momento de confección de las candidaturas que predetermina, en gran medida, la composición ulterior de la Cámara. En este contexto, el elector tiene que ajustarse a unas determinadas candidaturas en cuya confección no ha participado y ni tan siquiera los afiliados al partido⁵¹.

Los candidatos están vinculados principalmente al grupo político que les introduce en las listas, que en nuestro sistema son mayoritariamente cerradas y boqueadas. Y una vez celebradas las elecciones, aunque el partido no tenga cabida en las instituciones, el diputado representa políticamente a su partido y se debe al mismo, pues se siente sometido a las directrices del partido al que pertenece por la libre asunción de sus estatutos. Así, los candidatos ya no buscan representar a los ciudadanos de la antigua manera, sino que se les exige la estricta ortodoxia política, la adhesión sin reservas a la política del parti-

paciones de electores y partidos sucesores de Batasuna, sino también la exigencia de composición equilibrada de las listas electorales establecida por la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

⁴⁹ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 27.

⁵⁰ Javier GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 1999, pp. 47 a 49.

⁵¹ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, ob. cit., p. 326.

do y a sus directivos y a todas las medidas que serán propuestas por ellos⁵².

Y, sin embargo, ¿en qué tipo de responsabilidad política incurren los partidos? ¿Meramente en una responsabilidad difusa de tipo electoral? Esta situación puede conducir a la oligarquía si no se contraponen ningún poder a la élite partidaria. La clave está en la forma que debe adoptar el control democrático y el ámbito que deberían tener las decisiones democráticas. La democratización de los partidos, conseguir que sean instituciones genuinamente participativas —a lo que puede contribuir el establecimiento de procedimientos democráticos de selección de candidatos— ayudará a afinar los mecanismos de rendición de cuentas de los representantes por parte de los ciudadanos y, mediatamente, a democratizar un poco más nuestro sistema representativo.

II

El principio básico del gobierno representativo, desechada la posibilidad de identidad, es que los goberantes representen de forma fidedigna los intereses de los gobernados. Para conseguir dicho objetivo se acude a la técnica de la representación política, basada en el otorgamiento de la confianza de los ciudadanos a sus representantes políticos a través del sistema electoral.

Sin embargo, en la práctica política, los partidos se colocan como intermediarios entre representantes y representados, haciendo tambalear la relación representativa, al asumir de forma monopolística la elaboración de candidaturas electorales y su presentación a los ciudadanos para que escojan, entre ellos, a los cargos públicos representativos. Ante esta situación, se corre el riesgo de que los candidatos, en caso de resultar electos, se sientan responsables ante su señor, que no será el pueblo, sino una élite partidaria que tiene en su mano el primer peldaño hacia la reelección.

En nuestro sistema, se produce en el seno de los partidos políticos el primer —y crucial— paso del procedimiento electoral: la selección de candidatos, que se configura también como el arma más poderosa con que cuentan los partidos para someter a sus afiliados.

⁵² Moisei OSTROGORSKI: *La démocratie et les partis politiques* (2.^a ed.), Editions du Seuil, París, 1979 (original de 1912), p. 73.

Aunque es posible encontrar reflexiones sobre la materia en distintos artículos publicados tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, no existe —que conozca— una monografía de Derecho Constitucional específica sobre el tema que aborde de manera global la problemática que este objeto de estudio plantea.

Los dos primeros Capítulos de esta obra se dedican a presentar a los protagonistas del régimen democrático, los partidos políticos, y a profundizar en su régimen jurídico, que está altamente constitucionalizado debido a la presencia continua de los mismos en los procesos de conformación de la voluntad popular. Un lugar central tendrá la exigencia constitucional de estructura y funcionamiento interno democrático. A este respecto, me parece razonable extraer de dicha previsión una propuesta de regulación legal que garantice, cuando menos en el ámbito de actuación de los partidos relacionado con sus funciones reconocidas en el mismo artículo 6 de la Constitución, que cuenten con la necesaria legitimidad democrática para evitar la hegemonía de una reducida minoría que pudiera decidir desde su situación privilegiada dentro del partido la calificación democrática de las instituciones públicas y del Estado en su conjunto.

En este sentido, y considerando tal demanda de organización democrática no sólo como una carga para el partido, sino también como la necesidad del reconocimiento de una serie de derechos subjetivos y facultades atribuidas a los afiliados, creo necesario depurar unos mínimos elementos que aseguren la participación de los afiliados tanto en los procesos decisorios como en el control de la ejecutiva partidaria. No obstante, tal desarrollo normativo del mandato constitucional de funcionamiento interno democrático debe resultar lo suficientemente general como para que puedan establecerse diversos modelos teóricos de organización democrática y para que los partidos cuenten con un margen necesario de autoorganización.

En un segundo lugar, y a lo largo de los Capítulos tercero y cuarto, se centrará la atención en el candidato electoral, como sujeto del derecho de acceso a los cargos públicos representativos, y en cómo se relaciona con el partido político. Para ello habrá que recurrirse a la teoría de la *Drittwirkung* y a la ponderación de derechos. El principal mecanismo de comunicación lo constituyen los procesos de selección de candidatos, a los cuales se deberán extender los principios democráticos decantados en los capítulos anteriores.

Estos Capítulos estarán destinados, así mismo, a determinar los criterios de democraticidad que deben estar presentes en los procesos de nominación y en el estudio de los distintos sistemas de selección de candidatos que han sido utilizados en otros sistemas, como la autopropuesta, los *caucus*, las convenciones o las primarias. De esta manera, contaré con un marco teórico que aplicar a la experiencia española. Por último, me plantearé el papel del Estado a la hora de conseguir que los partidos adopten sus procesos internos a dichos parámetros, partiendo de la hipótesis de que sin intervención del legislador, los partidos no adoptan procedimientos democráticos de nominación.

El Capítulo V culmina el estudio de la selección democrática de candidatos electorales proponiendo distintas vías de garantía de la posición jurídica de los afiliados frente a los partidos, condición necesaria para que el derecho de participación en el seno de los partidos sea real y eficaz. A este propósito, se examinarán las posibilidades que ofrecen los mecanismos ya previstos en nuestro sistema electoral y, en concreto, los recursos contencioso-electorales.

El sexto y último Capítulo se centra en el estudio del caso español. Tanto en la escasa regulación sobre el tema que contienen la Ley de Partidos y la Ley Electoral, como en la normativa interna que han aprobado los partidos políticos sobre el tema. Los procedimientos formales que establecen los partidos españoles se compararán con el modelo teórico, pero también se complementarán con el funcionamiento real que han tenido, obtenido de las experiencias de varios candidatos electorales en las elecciones al Congreso de los Diputados de 2008.

Finalizarán el estudio las conclusiones, dedicadas a la construcción doctrinal a partir de los hechos recolectados y las propuestas jurídicas que se hacen al respecto, analizando las posibilidades que ofrece el cuerpo legislativo actual o, incluso, la interpretación jurisprudencial.

III

El método que se ha seguido para realizar el estudio ha venido marcado, como no podía ser de otra forma, por el propio objeto. Así, me ha resultado imprescindible acudir —con la cautela propia del que se adentra en aguas turbias— a disciplinas cercanas que se han dedicado extensamente a la selección de candidatos, como la Ciencia Política. Se han consultado las principales obras sobre el tema y estudiado

las conclusiones que han sacado sobre los procedimientos de selección de candidatos.

Resultaron de gran utilidad las estancias de investigación realizadas en la *Benjamin N. Cardozo School of Law* (Nueva York, EEUU) y en la *Università di Bologna* (Bologna, Italia), donde pude conocer de primera mano los sistemas de partidos comparados que permitieron aclarar el objeto de estudio y profundizar en el mismo. Como podrá observarse de la lectura del texto, se ha acudido al Derecho Comparado al hilo de los conceptos estudiados, para evitar recurrir a un Capítulo deslazado.

Para marcar los hitos que marcan el discurso argumental que se sigue, se han elaborado unas tablas que, a modo de recapitulación, resumen lo tratado en los Capítulos que las preceden.

Una de las mayores dificultades que me he encontrado es la falta de regulación legal sobre la materia, así como de pronunciamientos jurisprudenciales, lo que me ha obligado a ir un paso más allá para determinar la regulación de selección de candidatos en España. En concreto, a fin de tener una visión completa, he acudido a los estatutos y normas complementarias de ocho partidos con representación parlamentaria.

Por último, y para descubrir la realidad material que se esconde detrás de la normativa partidaria, se han realizado veinte entrevistas a otros tantos candidatos electorales de los partidos españoles estudiados, que han proporcionado información y perspectiva para culminar el estudio⁵³. Al constituir una metodología poco frecuente en el campo del Derecho Constitucional, la dificultad para llevarlas a cabo ha sido grande. Afortunadamente, el Departamento al que pertenezco combina las áreas de Derecho Constitucional y Ciencia Política, con lo que he tenido guías en el proceso. Las entrevistas perseguían contrastar los procedimientos de selección de candidatos formalizados en las normas internas de los partidos con la experiencia de aquellos que concurrieron en las elecciones al Congreso de los Diputados en 2008. Me centré en tres circunscripciones (Madrid, Barcelona, Valladolid),

⁵³ Es probable que la metodología utilizada no resultara satisfactoria en el ámbito de la Ciencia Política. Así, Michael GALLAGHER propone como método de investigación ideal la realización de entrevistas en profundidad con todos aquellos involucrados en el proceso de selección de candidatos electorales en cada uno de los partidos. Michael GALLAGHER: «Introduction», ob. cit., p. 6.

significativas de mi recorrido académico, y en los partidos que obtuvieron representación parlamentaria. Con el fin de obtener el máximo de información —y facilitar la realización de la entrevista— me centré en los últimos candidatos que obtuvieron escaño y en los primeros que no lo obtuvieron. La muestra no ha sido muy elevada (contestaron 19 entrevistados de los 22 posibles), aunque el contenido de las entrevistas resulta bastante significativo de la informalidad de los mecanismos previstos en los estatutos.

Capítulo I

NATURALEZA: FINES Y ACTIVIDADES

¿Qué es un partido político? O, más exactamente, ¿cómo se define jurídicamente un partido político? Ni la Constitución española de 1978 (CE, en adelante) ni las leyes que la desarrollan en este punto, la Ley Orgánica 6/2002, reguladora de los Partidos Políticos (desde ahora, LOPP) y la Ley Orgánica 8/2007, sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP, en adelante), contienen una definición. La primera describe sus funciones y establece las bases de su régimen jurídico¹. La segunda regula las condiciones de creación e inscripción, así como un detallado de listado de actividades conducentes a su disolución, pero no utiliza una definición. La última se refiere a la financiación mixta, pública y privada, de los partidos y a los mecanismos de auditoría y fiscalización. Centrándose en regular, y no en definir, resulta lógico que todas asuman un concepto previo, no jurídico, de partido.

A falta de una definición jurídica de partido político que sirva para determinar el objeto y el ámbito de la regulación que los atañe, habrá que recurrir a los resultados obtenidos por disciplinas afines. La Ciencia Política, por ejemplo, para identificarlos se sirve de la finalidad de los partidos y del método que utilizan para conseguirla², haciendo hin-

¹ Configura, el artículo 6 CE, el «estatuto constitucional» del partido político. Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», ob. cit., p. 12.

² «A party may be defined in terms of its purpose and in terms of the methods used to attain its purpose. A political party is first of all an organized attempt to get power». E. E. SCHATTSCHEIDER: *Party government*, Rinehart & Company, Inc., Nueva York, 1942, p. 35. «Definimos al partido político como agrupación organizada, estable, que solicita apoyo social a su ideología y programa políticos, para competir por el poder y participar en la orientación política del Estado». Esta competición que se menciona no es la de la lucha política puramente fáctica, sino en el plano de las relaciones jurídicas. Pablo LUCAS VERDÚ: *Principios de Ciencia Política. Tomo III: Estado contemporáneo y fuerzas políticas*, Tecnos, Madrid, 1974, pp. 26 y ss. Si sólo se operara desde la finalidad que persiguen los partidos no se

capié en su actividad de proponer candidatos que compitan en las elecciones para cargos públicos³. De este modo, podría considerarse que un partido político es un grupo político que se presenta a las elecciones y que es capaz de colocar, a través de las mismas, a sus candidatos en puestos públicos⁴.

En este sentido, el Consejo de Estado ya ha asumido como consagrado «un concepto específico y propio de partido político, vinculado a una base asociativa y orientado a la participación política en las insti-

podrían explicar todos los casos, ya que hay partidos que adoptan estrategias que no están destinadas a la victoria electoral. En cambio, la clave está en que sólo los partidos operan en la escena electoral y compiten por los votos. *Vid.* Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990 (original de 1982), pp. 32 a 34.

³ *Vid.* Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Istmo, Madrid, 2004, p. 29. Concluye el mismo autor que de esta manera se excluirían los partidos de los Estados totalitarios, a los que se niegan a legitimar un régimen político determinado o a los que se niegan a participar en las elecciones para protestar contra las políticas gubernamentales. «Un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos». Giovanni SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1999 (original de 1976), p. 89. Para Donatella DELLA PORTA, en las democracias occidentales el término partido viene reservado «a quelle associazioni che mirano a influenzare le decisioni pubbliche attraverso principalmente (...) la partecipazione alle elezioni». Donatella DELLA PORTA: *I partiti politici*, Ed. Il Mulino, Bolonia, 2001, pp. 13 y 14.

⁴ *Cfr.* John Kenneth WHITE: «What is a political party?», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006, p. 5. Acoge la «definición programática» de partido político que realizó Robert HUCKSHORN en su libro *Political parties in America*: «[A] political party is an autonomous group of citizens having the purpose of making nominations and contesting elections in hope of gaining control over governmental power through the capture of public offices and the organization of the government». No obstante, no todas las definiciones politológicas son tan concretas. Así, «[o]ur definition (of political party) requires (...) 1) continuity in organization – that is, an organization whose expected life span is not dependent of the life span of current leaders; 2) manifest and presumably permanent organization at the local level, with regularized communications and other relationships between local and national units; 3) self-conscious determination of leaders at both national and local levels to capture and to hold decision-making power alone or in coalition with others, not simply to influence the exercise of power; and 4) a concern on the part of the organization for seeking followers at the polls or in some manner striving for popular support». Joseph LAPALOMBARA y Myron WEINER: «The origin and development of political parties», en Joseph LAPALOMBARA y Myron WEINER (Eds.): *Political parties and political development*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1966, p. 6.

tuciones representativas electivas»⁵. Igualmente, Francisco BASTIDA ha sugerido que los partidos «deberían definirse por su función real y su actividad continuada como partido en el sentido sociopolítico del término»⁶. Según su criterio quedarían excluidas de la ley aquellas organizaciones que hayan dejado de concurrir electoralmente, que pasarían a ser simples asociaciones. Y en consecuencia, sugiere que se establezca en la LOPP la cancelación de la inscripción en el Registro de Partidos políticos de aquellos que no concurren a dos comicios seguidos del mismo tipo de elecciones. De esta manera, se volvería a una regulación similar a la de la transición, en la que la concurrencia electoral por parte de las asociaciones políticas era obligatoria, bajo riesgo de disolución⁷.

Si bien la participación en las elecciones puede resultar suficiente para identificar a un partido político y diferenciarlo, por ejemplo, de los grupos de presión que serían instituciones que quieren ejercer influencia política pero que no presentan candidatos electorales⁸, plantea otro reto al aplicarla sobre nuestro ordenamiento jurídico, ya que al menos dos tipos de entidades distintas están legitimadas para concurrir electoralmente: los partidos políticos *stricto sensu* y las agrupaciones de electores. Unos y otros realizarían la misma función electoral y, significativamente, la LOFPP los equipara en su ámbito de aplicación⁹.

⁵ Informe del Consejo de Estado sobre el Borrador de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, de 18 de abril de 2002.

⁶ Vid. Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: «Informe sobre el borrador de la Ley de Partidos», en Debates Constitucionales. Revista electrónica de la Red Académica DERECONS, núm. 5, 2003. Consultado el 21 de febrero de 2011 en <http://constitucion.rediris.es/principal/Miscelanea/informebastida.html>

⁷ Así lo establecía el artículo 7.1.d) Ley 21/1976, sobre el Derecho de Asociación Política. Otros autores han manifestado la conveniencia de que se reintrodujera esta causa de extinción del partido político, que consiste en la dejación de las funciones constitucionalmente asignadas. Podría constatarse si el partido no participa en las elecciones por sufragio universal previstas en la LOREG en un periodo amplio de tiempo o no acredita ningún tipo de actividad de sus órganos estatutarios en un lapso no tan amplio. Así, Miguel SATRÚSTEGUI-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, p. 91. Esta situación no es extraña en el derecho comparado. La Ley alemana de partidos, *Parteiengesetz*, en su redacción de 2004 contempla en su artículo 2.b) que una organización perderá su calificación legal de partido si no participa, con candidatos propios, en una elección federal o regional en seis años.

⁸ Vid. Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 30.

⁹ Art. 1 *Ámbito de aplicación de la Ley*. La financiación de los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores se ajustará a lo dispuesto en la presente Ley Orgánica.

Jurídica o formalmente, sólo las organizaciones que asuman las funciones identificadas por el constituyente y reúnan los requisitos que el legislador ha establecido serán consideradas partidos. La diferencia entre partidos y agrupaciones de electorales no será material, pues ambos compiten por el poder solicitando apoyo a su programa político a fin de participar en la orientación política del Estado conforme a su ideología, sino que reside en la estabilidad de la organización y la permanencia en el tiempo de los primeros.

Como consecuencia, para identificar a un partido se acude, por un lado, a las funciones constitucionales que están llamados a ejercer¹⁰ —principalmente la función electoral— y, por el otro, a su organización y estabilidad.

No resulta extraño, por lo tanto, que se haya recurrido tradicionalmente a la figura asociativa para explicar a los partidos, pues éstos cumplen, sin lugar a dudas, con los criterios que la doctrina ha establecido para definir las asociaciones: son agrupaciones voluntarias y de carácter estable de dos o más personas que cooperan, con sometimiento a unas reglas internas de adopción de decisiones, para la consecución de determinados fines comunes a todas ellas y que tiene su reflejo en la creación de una organización para alcanzar dichos fines y que actúa hacia el exterior como una unidad¹¹.

De esta manera, un partido político deberá responder a estas características formales de voluntariedad en la formación, de búsqueda de fines compartidos por parte de los afiliados y de creación de una organización que le dote de estabilidad y permanencia. Sin embargo, a la hora de determinar su régimen jurídico privativo, se debe tener en cuenta su vocación de intermediario entre lo social y lo estatal con el fin de la consecución y el ejercicio del poder político.

A los efectos de esta Ley la expresión «partido político» comprenderá, en su caso, al conjunto de entidades mencionadas anteriormente.

¹⁰ Vid. Antonio TARANTINO: «I partiti e la loro natura giuridica: punto di orientamento» en *Diritto e Società*, fasc. 1, 1980, p. 17 y Francisco J. BASTIDA FREJEDO: «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, pp. 207 y ss.

¹¹ Definición construida a partir de las contribuciones de Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *Asociaciones y Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1987, pp. 154 y siguientes; Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 90 a 95; y Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, p. 92.

A) El partido político como asociación

Las asociaciones se constituyen para que los individuos puedan desarrollar su sociabilidad y dar salida a sus inquietudes personales; también porque, tomados de uno en uno, somos limitados a la hora de conseguir ciertas metas, bien por su dificultad, bien porque nos trascienden en el tiempo¹². La asociación nace, pues, para la consecución de unos fines precisos, preciosos para sus componentes, que determinan su ámbito de actuación e, incluso, su caducidad.

Connatural al derecho de asociación resulta la libertad de establecer los fines de la misma, ya sea en el momento de su creación, ya sea en un momento futuro. Esta libertad cuenta únicamente con el límite que representa el ordenamiento jurídico, especialmente, el Código Penal: no pueden establecerse como fines de la asociación los prohibidos jurídicamente ni los que constituyan delitos.

Cuando se habla de entes asociativos, ha de destacarse su importante carácter instrumental¹³, su contribución al libre desarrollo de la personalidad de las personas que se asocian, pues el ejercicio del derecho de asociación está orientado a la consecución de un fin que no es la propia existencia de la asociación¹⁴. En efecto, la asociación refuerza y facilita la consecución de las metas colectivas, poniendo al servicio de los miembros una dimensión estable y una dimensión social¹⁵. El objetivo que se persiga determinará el ámbito de actuación de la nueva persona jurídica, pero también, incluso, su propia existencia¹⁶.

No deben confundirse los fines de una asociación (aquello que quiere conseguir) y su actividad típica (lo que hace para alcanzar dicho objetivo). Resulta obvio que están íntimamente relacionados y que

¹² Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 63.

¹³ Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., p. 19.

¹⁴ Luis AGUIAR DE LUQUE: «Art. 22: Derecho de Asociación», en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.): *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, EDERSA, Madrid, 1984, p. 620.

¹⁵ Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., p. 20.

¹⁶ «Donde existe un fin constante, autónomo, es decir, no esencialmente conectado con una persona individualmente determinada, el pensamiento jurídico ve el presupuesto de un sujeto destinado a proveer a la realización de este fin, sujeto que es elevado al grado de personalidad jurídica mediante su reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico». Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 101.

si se toma alguna decisión sobre los fines de la asociación, ésta afectará a las actividades que se lleven para alcanzarlos¹⁷. Sin embargo, mientras que la elección de fines está protegida por el derecho de asociación, la actividad ejercida para la consecución de los mismos queda fuera del ámbito del artículo 22 CE. Si la actividad supone el ejercicio de un derecho fundamental, vendrá cubierto por aquél, pero no por el de asociación¹⁸. Así, podría considerarse que un partido político nace para que sus afiliados puedan participar políticamente y que en su actividad tendrá que ejercitarse dicho derecho fundamental contenido en el art. 23 CE.

Para los poderes públicos, el asociacionismo sirve para simplificar su relación con la sociedad. Por una parte, las asociaciones hacen de intermediarias entre los agentes públicos y las personas individuales; por otra, sirven para aconsejar, diseñar y planificar políticas públicas. De este modo, los ciudadanos encuentran nuevas vías en las que influir en las decisiones públicas y el Estado, a su vez, se procura una mayor legitimación social en sus decisiones.

Desde su primera jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha configurado a los partidos dentro del ejercicio del derecho de asociación, al considerar que son grupos de personas asociadas alrededor de una finalidad específica: la consecución del poder político a través de medios democráticos. De esta manera, debería interpretarse que el artículo 6 CE cuando establece que «su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley» estaría extendiendo los contenidos del derecho de asociación al ámbito partidario¹⁹.

¹⁷ Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 144 y 145.

¹⁸ Citando la STC 139/1995, de 26 de septiembre (Caso Lopesan), FJ. 4, «el texto constitucional delimita una peculiar esfera de protección. Nuestra Constitución configura determinados derechos fundamentales para ser ejercidos de forma individual; en cambio otros se consagran en el Texto constitucional a fin de ser ejercidos de forma colectiva. Si el objeto y función de los derechos fundamentales es la protección del individuo, sea como tal individuo o sea en colectividad, es lógico que las organizaciones que las personas naturales crean para la protección de sus intereses sean titulares de derechos fundamentales, en tanto y en cuanto éstos sirvan para proteger los fines para los que han sido constituidas».

¹⁹ En el mismo sentido, defiende José ASENSI SABATER que «el artículo 6 no añade ningún criterio de constitucionalidad específico que no respete los principios generales establecidos para el derecho fundamental de asociación. Era deseo

Y no sólo esto, sino que, aunque los partidos aparezcan mencionados en el Título Preliminar —fuera de la Sección 1.ª, Capítulo II del Título I— les alcanzan las garantías propias del derecho de asociación que contiene el artículo 53 CE²⁰. De esta manera, si cualquier ciudadano entiende que se le ha vulnerado alguna de las previsiones contenidas en el artículo 22 CE en relación con los partidos, podría acudir al Tribunal Constitucional demandando amparo. Así lo ha expresado el Tribunal Constitucional en la primera sentencia que dedicó a los partidos políticos, STC 3/1981, de 2 de febrero (Partido Comunista de España), y lo ha repetido en sentencias sucesivas: 67/1985, de 24 de mayo; 85/1986, de 25 de junio (Partido Comunista de Aragón), y 56/1995.

En concreto, la STC 3/1981, consideró que «un partido es una forma particular de asociación y (...) el art. 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política» (FJ. 1). Desarrolló esta postura la STC 85/1986, que afirma que

«La Constitución, en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos. La disciplina constitucional (...) se ha articulado sobre el reconocimiento de un derecho público subjetivo público de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos. (...) El partido, en su creación, en su organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines. (...)» (FJ. 2).

La primera consecuencia que podría extraerse de la configuración de los partidos como asociaciones es que el contenido del artículo 22 CE conforma el núcleo básico de su régimen constitucional²¹. Por lo tanto, los rasgos específicos que presente la regulación de los partidos políticos, vinculados a las funciones de relevancia constitucional que

del constituyente incluir en la Constitución, no excluir». José ASENSI SABATER: «Principales dudas acerca de la Ley de Partidos Políticos», en José Antonio MONTILLA MARTOS (Ed.): *La prohibición de partidos políticos*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Almería, Almería, 2004, p. 112.

²⁰ STC 56/1995, de 6 de marzo (Expulsión del PNV), FJ. 3.

²¹ STC 85/1986, FJ. 2.

están llamados a desempeñar, se superponen al contenido esencial del derecho de asociación.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha identificado cuatro contenidos básicos del derecho de asociación en partidos²², que serían la libertad de creación de partidos y de afiliación a los ya creados, la libertad de no afiliarse y de dejar de pertenecer a los mismos; la libertad de funcionamiento y organización interno sin injerencias públicas y, por último, la garantía de un haz de facultades de los afiliados considerados individualmente frente a los partidos o de los particulares respecto de los partidos a los que pretendan incorporarse.

Sin embargo, me sorprende este tratamiento asociativo de los partidos, pues considero que se podría haber razonado de otra manera para «crear una muralla de derechos frente a cualesquiera poderes de pretensiones invasoras, y (...) ampliar el círculo de la eficacia de los mismos más allá del ámbito de lo privado y de los objetivos para ocupar un ámbito colectivo y social»²³. Así, por ejemplo, con la libertad sindical el Tribunal Constitucional ha entendido que se garantiza «no sólo una concreta forma organizatoria sino determinados contenidos materiales derivados de los fines propios de los sindicatos»²⁴.

¿Por qué el Tribunal Constitucional no ha actuado de la misma manera con los partidos? Hubiera podido plantear que la creación de partidos, la afiliación en los mismos, su funcionamiento... suponen una ampliación del contenido del derecho individual a la participación política, de naturaleza fundamental igualmente, referido a su dimensión colectiva²⁵. Es decir, tener en consideración que el derecho fundamental a la participación política está configurado en nuestro ordenamiento jurídico para ser ejercido de forma colectiva, de tal manera que las organizaciones que las personas naturales crean para la protección de

²² Dichos contenidos se sintetizan por primera vez en la STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ. 3. Sin embargo, se extiende poco después el cuarto contenido a las asociaciones comunes en la STC 173/1998, de 23 de julio (Caso Ley Vasca de Asociaciones). Sin perjuicio de que se trate más adelante, resulta polémica la extensión por parte del Tribunal Constitucional de las exigencias de democracia interna a las asociaciones, que no vienen obligadas, a diferencia de lo que ocurre en los arts. 6, 7 ó 36 CE con los partidos, sindicatos y colegios profesionales, a tener una estructura interna y un funcionamiento democráticos.

²³ STC 139/1995, de 26 de septiembre, FJ. 4.

²⁴ Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 206.

²⁵ *Ibidem*, p. 207.

sus intereses, sirven para proteger los fines para los que han sido constituidas y, por lo tanto, podrían ser titulares de dichos derechos fundamentales. Así razonó el Tribunal Constitucional al sentar su doctrina sobre la titularidad de derechos fundamentales por las personas jurídicas en su Sentencia 139/1995, de 26 de septiembre.

Puede entenderse que acudir exclusivamente al artículo 22 CE simplifica el fenómeno partidario, lo reduce a la mera forma jurídica, obviando el contenido literal del artículo 6 CE y su conexión con la participación política o, incluso, con la dimensión objetiva del derecho a la misma contemplado en el artículo 23 CE. Por lo tanto, y a fin de que su catalogación jurídica sea lo más completa posible y no resulte superficial en exceso, habrá de prestarse atención reforzada al momento dinámico del partido, a sus fines y actividades, elementos privativos de los mismos.

B) Fines y funciones constitucionalmente relevantes

Debe distinguirse entre el derecho fundamental de asociación y la regulación de los distintos tipos asociativos, consecuencia de la doble vertiente, individual y colectiva, del derecho de asociación²⁶, pues el legislador dispondrá de márgenes de actuación diferentes en función de que se trate de desarrollar el primero o de regular asociaciones específicas. El propio constituyente ha reconocido esta variedad identificando a lo largo del texto distintas figuras relacionadas con el derecho de asociación pero con regímenes jurídicos específicos, como los partidos políticos, las asociaciones empresariales, los sindicatos o los colegios profesionales. Dicho régimen puede divergir normativamente algunos puntos básicos de la regulación general del derecho de asociación. A este último respecto, el ordenamiento jurídico puede prestar atención a los fines que quieran perseguir los socios y, por la importancia que les otorgue, establecer para la organización que crean un régimen jurídico particular, diferenciado —incluso— del régimen general de asociación²⁷.

²⁶ *Ibidem*, pp. 30 y 31.

²⁷ Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *Asociaciones y Constitución*, ob. cit., pp. 154 y ss. En el mismo sentido, Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., p. 125, que considera que del elemento teleológico dependen tanto el tipo de actividades que constituyen el objeto de cada asociación como su

Por ejemplo, podría establecer que sólo determinados entes estén capacitados para perseguir determinados fines y que sería obligatoria la integración en los mismos para poder conseguirlos²⁸. O, de forma menos intervencionista, establecer particularidades organizativas para las entidades que se formen para conseguir ciertos fines.

¿Exigir una determinada forma jurídica incide en la libertad de asociación? Porque si los que se asocian no pueden decidir libremente cómo, podría pensarse que se ve afectada su libertad individual de asociación. O, si se impone una determinada estructura, se restringiría la vertiente colectiva de este derecho, en concreto su capacidad de auto-organización. No obstante, el hecho de que sea la propia Constitución la que establezca estas diferencias de régimen jurídico permite salvar estas objeciones, pues la norma suprema no se encuentra vinculada por sus propios preceptos y no tiene por qué respetar el contenido del derecho de asociación en este punto, al igual que no respeta el principio de igualdad cuando regula la sucesión en la Jefatura del Estado.

Cuestión distinta supone que las especificidades aparezcan en el desarrollo legal del derecho de asociación, cuando el legislador precise los requisitos específicos que en su creación, en su organización interna, en sus relaciones con terceros o en el desempeño de su actividad deben cumplir los distintos tipos asociativos²⁹. En primer lugar, el

organización, determinando, también, el tratamiento especial que les da el ordenamiento jurídico.

²⁸ La «voluntariedad» en algunas asociaciones puede aparecer modulada cuando asumen parcialmente funciones públicas, como ocurre con los Colegios profesionales, que son corporaciones de Derecho público, corporaciones sectoriales de base privada. Realizan una función que en gran parte es privada, pero también tienen encomendadas por Ley (o delegadas) funciones públicas. Los estatutos de estas Corporaciones son ajenos a la libertad de asociación, establece la STC 123/1987, de 15 de julio (Estatuto General de la Abogacía), FJ. 3. Para que sea constitucionalmente admisible la obligación de pertenecer a una entidad de carácter asociativo, ésta ha de ser necesaria para la consecución de fines públicos, constitucionalmente relevantes. Es decir, este tipo de entidades de adscripción obligatoria son excepcionales y la obligatoriedad de la pertenencia a las mismas las desgaja del art. 22 CE. En este sentido, SSTC 132/1989, de 18 de julio (Cámaras Profesionales Agrarias), FJ. 7; 139/1989, de 20 de julio, FJ. 5 y 244/1991, de 16 de diciembre, FJ. 2.

²⁹ Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., pp. 75 a 77. Concretamente, afirma este autor, como los fines no son en sí mismos objeto de protección por el art. 22 CE, no puede verse como una infracción de ese precepto el que para la consecución de unos objetivos determinados, el ordenamiento jurídico exija una determinada forma organizativa, por ejemplo, la de partido. *Ibidem*, pp. 82 y 83.

legislador debe respetar en todo caso el contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 22 CE que, respecto de algunos tipos asociativos, viene modulado por la Constitución³⁰. De esta manera, cualquier entidad nacida del ejercicio del derecho de asociación debe tener reconocida un mínimo de subjetividad y de capacidad jurídica³¹, así como la autonomía de la asociación para la formación de su voluntad, ámbito en el que no caben injerencias externas. Pero más allá de estos mínimos, queda un margen para que la ley pueda imponer, por ejemplo, una determinada estructura, respetando siempre y en todo lugar la libre formación de la voluntad de la asociación. Pero, además, las previsiones normativas que incidan en el derecho, deberán superar el test de proporcionalidad, pues

«la potestad estatal para intervenir en la libertad sólo puede ejercerse en los casos necesarios y con la magnitud imprescindible para satisfacer las exigencias derivadas de los derechos y los intereses esenciales de la comunidad»³².

Dichos requisitos no tendrían que entenderse como normas que dificultan el ejercicio del derecho de asociación sino que, en relación con la voluntad de conseguir un fin determinado, regulan los presupuestos para adquirir la forma jurídica que ayude a conseguirlos. Y es que dentro del contenido del derecho de asociación no se incluye el acceso a regímenes legales concretos ni a las ventajas que se puedan derivar de alcanzar dichos regímenes³³.

De la mención diferenciada en la Constitución de partidos y asociaciones se derivan especialidades en el régimen jurídico de los primeros,

³⁰ Lo cual no quiere decir que no goce el legislador de un amplio margen de maniobra, sino que no dispone de una libertad absoluta. *Ibidem*, pp. 75 a 77.

³¹ *Idem*.

³² Carlos BERNAL PULIDO: *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 39. No obstante, debe diferenciarse entre la «conformación» del derecho, que sirve para el desarrollo real de los objetivos perseguidos con el derecho fundamental afectado, de la «afectación», que persigue objetivos distintos. *Vid.* Joaquín BRAGE CAMAZANO: *Los límites a los derechos fundamentales*, Ed. Dykinson, Madrid, 2004, pp. 69 y ss. (epígrafe 3. La distinción entre limitación y configuración de los derechos fundamentales). También sobre proporcionalidad puede consultarse Markus GONZÁLEZ BEILFUSS: *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2003.

³³ Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 77.

apuntaladas sobre las funciones específicas que se atribuyen a los partidos: ser expresión del pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental de participación política³⁴. Así, se configura a los partidos como elementos de comunicación entre lo social y lo jurídico o estatal³⁵, contribuyendo a la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, resultando de su juego un ordenamiento jurídico integrado por normas que responden, en su contenido material, a las diferentes opciones ideológicas por ellos propuestas. De aquí deriva la segregación del régimen jurídico de las asociaciones y la aplicación del suyo propio³⁶: mientras que las asociaciones pueden constituirse con el objetivo de conseguir cualquier fin, en un rango indeterminado o general, limitado por la cláusula de licitud, los partidos, en cambio, se definen por aspirar a cumplir las funciones asignadas en el artículo 6 CE.

Si un partido no cumple las funciones ni las exigencias que les impone la Constitución —o incluso las leyes que la desarrollan en este punto— debería dejar de ser considerado como tal ya que, ¿en qué se distinguiría de una asociación política? Es lo que ocurre con las cau-

³⁴ Señala José Juan GONZÁLEZ ENCINAR que el artículo 6 no establece las funciones de los partidos, sino que menciona «el fin, la esencia, la razón de ser de los partidos políticos, y el motivo de su reconocimiento constitucional: servir de elementos mediadores entre la sociedad y el Estado, concurriendo de ese modo a la formación y manifestación de la voluntad popular». José Juan GONZÁLEZ ENCINAR: «Democracia de partidos *versus* Estado de Partidos», en José Juan GONZÁLEZ ENCINAR (Coord.): *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992, p. 25. No comparto, sin embargo, su postura. Si se acude a las definiciones ofrecidas por la Real Academia Española de la Lengua, por fin ha de entenderse «intención que dirige o encamina una acción u operación; motivo con el que se realiza algo», mientras que función sería la «tarea, obra o trabajo que corresponde realizar a una institución o entidad, a sus órganos o personas». De esta manera, considero que la Constitución establece qué hacen los partidos para conseguir un objetivo que no determina. Dicho objetivo sería, para cada partido individualmente considerado, conseguir el poder político por medios democráticos, objetivo que para el conjunto de partidos y para el sistema en su conjunto se transforma en el funcionamiento de la democracia representativa.

³⁵ SSTC 48/2003, de 12 de marzo (Ley Orgánica de Partidos Políticos), FJ. 5; y 6/2004 (Disolución Herri Batasuna), FJ. 4. «Si los partidos no hicieran más (...) que transmitir información, entonces (...) se podrían ver muy bien sustituidos por encuestas, estudios de opinión y (...) por los propios ciudadanos». En el mismo sentido, Giovanni SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 55.

³⁶ José Antonio MONTILLA MARTOS: «La inscripción registral de asociaciones en la Constitución», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 1996, p. 186.

sas de disolución previstas en el art. 9 LOPP, que colocan a los partidos que las realicen fuera de la órbita del pluralismo político y, por lo tanto, en una dimensión distinta del derecho de partidos políticos³⁷. ¿Qué ocurriría entonces? Que perderían el «revestimiento» que supone su reconocimiento como partido y pasarían a ser considerados una mera asociación —formal o materialmente— desapareciendo la forma jurídica de partido³⁸. Es decir, desaparece la consideración jurídica de partido, pero no el entramado que sustentaba aquél.

¿En qué afectan las funciones que constitucionalmente tienen asignado los partidos a su elección de fines? En la determinación de sus objetivos, un partido cuenta con una gran libertad, lo que resulta coherente con el máximo grado de pluralismo reconocido en nuestra Constitución. En consonancia, la realidad social ha de estar abierta a cuantas opciones políticas puedan y quieran nacer, impidiéndose una intervención del poder público que pueda desvirtuar tal expresión de pluralismo político.

Pero no en todas partes ocurre lo mismo. La necesidad de defender la democracia de determinados fines odiosos, de preservar las cláusulas constitutivas y los elementos sustanciales del Estado de Derecho, han llevado a algunos ordenamientos a formular, de manera categórica, un deber estricto de sujeción al orden constitucional a los partidos, reclamándoles un deber positivo de defensa activa de la democracia. Así, la defensa de la Constitución o *Verfassungsschutz* permite la prohibición de partidos que tengan por finalidad suprimir los valores sobre los que descansa el documento constitucional³⁹. El ejemplo más

³⁷ Puede consultarse a este respecto mi anterior trabajo sobre la Ley Orgánica de Partidos Políticos, Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: *La disolución de partidos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

³⁸ En este sentido, Raúl MORODO y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, Universidad Autónoma de México, México D. F., 2001, pp. 103 y ss. y Javier JIMÉNEZ CAMPO: «La intervención estatal del pluralismo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1985, pp. 178 y ss. Sin embargo, la STS de 27 de marzo de 2003, de la Sala Especial del artículo 61 LOPJ, dictada en el procedimiento de ilegalización y disolución de Herri Batasuna, Euskal Herriarrok y Batasuna parece apuntar en otra dirección, pues el efecto principal que consigna es la cesación de toda actividad asociativa de la entidad bajo pena de incursión en responsabilidad penal, desconociendo que la asociación seguirá existiendo en el mundo real independientemente de lo que disponga el Derecho.

³⁹ «La idea de defensa de la Constitución nace de la desconfianza (...) de que el orden liberal democrático pueda mantenerse y perpetuarse de manera espontá-

característico lo compone el artículo 9.2 de la Ley Fundamental de Bonn, que establece que «aquellos partidos que, de acuerdo con sus objetivos (...) pretendan obstaculizar o destruir el libre orden democrático o hacer peligrar la existencia de la República Federal son inconstitucionales».

En el ámbito europeo de protección de derechos fundamentales, es doctrina consolidada que un partido político puede promover cambios en la legislación o en la estructura constitucional de un Estado, pero siempre dentro de dos condiciones explicitadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴⁰:

- 1) los medios utilizados a estos efectos deben ser, desde todo punto de vista, legales y democráticos;
- 2) el cambio propuesto debe ser, él mismo, compatible con los principios democráticos fundamentales.

Aunque la segunda condición haga referencia a los objetivos, es también jurisprudencia del Tribunal que ha de permitirse a los partidos políticos un mínimo de actuación, a fin de comprobar que lo que se proponen en sus estatutos y programa coincide, efectivamente, con aquello que llevarán a cabo⁴¹. Es decir, por muy chocantes que se consideren los fines que se intentan conseguir, el comportamiento de los partidos puede ser plenamente acorde con los principios democráticos ya que sus objetivos contrarios al orden constitucional se quedan en el

nea, por el libre ejercicio de derechos fundamentales y por la racionalidad inherente al sistema democrático que se supone ahuyentaría sin más cualquier reforma constitucional contraria a dicho orden». Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: «De las defensas y aperturas de la Constitución», en Luis LÓPEZ GUERRA y Eduardo ESPÍN TEMPLADO (Coords.): *La defensa del Estado*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 17. Así, la defensa de la Constitución se ve acompañada de la imposibilidad de modificar ciertos pasajes de la Constitución e, incluso, de la limitación del ejercicio de ciertos derechos constitucionales en sentido contrario al orden constitucional substancial (abuso de derecho).

⁴⁰ SSTDH *Refab Partisi and others v. Turkey*, § 47 y *Parti Socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie*, § 38. Vid. Javier GARCÍA ROCA: «La problemática disolución del Partido de la Prosperidad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Estado Constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002 y Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, ob. cit., pp. 40 y ss.

⁴¹ SSTDH *Refab Partisi and others v. Turkey (Grand Chamber)*, § 101 y *Partidul Comunistilor (Nepeceeristi) et Ungureanu c. Roumanie*, § 56.

plano de las ideas. Y no sería legítima una persecución por el mero ejercicio de la libertad ideológica⁴².

Nuestro ordenamiento, presidido por el valor supremo del pluralismo político (art. 1.1 CE), ha optado por la apertura jurídica a cuantas opciones políticas puedan y quieran nacer en realidad social, considerando que sólo puede asegurarse dicho pluralismo desde la libertad. De este modo, nuestro sistema político acoge todas las ideas y programas, incluso aquellos que pretenden revisar el marco constitucional de convivencia, vetando únicamente a las que incurren directamente en el ilícito penal. Por esta razón, resulta dudoso que puedan existir partidos que justifiquen el racismo y la xenofobia en España.

En el modelo español, por tanto, no cabe un control ideológico sobre los fines que persiguen los partidos. La tolerancia con los grupos que no comparten los principios básicos de la construcción cons-

⁴² Obsérvese la diferencia que supone la doctrina del *clear and present danger* utilizada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en *Dennis v. United States*, de 1951, en el que entendió que la gravedad del mal que amenaza a la sociedad democrática —lo plasmado en el ideario del partido— compensa la improbabilidad de que acaezca: «[the clear and present danger test] cannot mean that before the Government may act, it must wait until the putsch is about to be executed (...). If Government is aware that a group aiming at its overthrow is attempting to indoctrinate its members and to commit them to a course whereby they will strike when the leaders feel the circumstances permit, action by the Government is required». 341 U.S. 494, 510 (1951). *Vid.* Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, ob. cit., pp. 92 y ss. Para mayor profundidad, pueden consultarse, entre otras Michal R. BELKNAP: *Cold war political justice*. Greenwood Press, West Port, 1977; Thomas CHURCH Jr.: «Conspiracy doctrine and speech offenses: a reexamination of *Yates v. United States* from the perspective of *United States v. Spock*», en *Cornell Law Review*, núm. 60, 1974-1975; John Alan COHAN: «Sedition conspiracy, the Smith Act, and prosecution for religious speech advocating the violent overthrow of government», en *Saint John's Journal of Legal Commentary*, núm. 17, 2003; John A. GORFINKEL y Julian W. MACK II: «Dennis v. United States and the clear and present danger rule», en *California Law Review*, vol. 39, núm. 4, 1951; Wallace MENDELSON: «Clear and present danger – From Schenck to Dennis», en *Columbia Law Review*, vol. 52, núm. 3, 1952; Sheldon M. NOVICK: «The unrevised Holmes and Freedom of Expression», en *The Supreme Court Review*, vol. 1991, 1991; Bernard A. PETRIE: «Reformulation of the clear and present danger doctrine», en *Michigan Law Review*, vol. 50, núm. 3, 1952; Marc ROHR: «Communists and the First Amendment: the shaping of freedom of advocacy in the Cold War era», en *San Diego Law Review*, vol. 28, 1991 y del mismo autor: «Grand Illusion? The Brandenburg test and speech that encourages or facilitates criminal acts», en *Willamette Law Review*, vol. 38, 2002.

titudinal —siempre y cuando su actividad se mantenga en el ámbito de la legalidad— es una necesidad que deriva del valor pluralismo político. En consecuencia, no puede entenderse el «respeto a la Constitución» que el artículo 6 CE exige a los partidos en su creación y en el ejercicio de su actividad como una adhesión ideológica, al estilo de la democracia militante, ni como una obligación de conformidad con su contenido. Por el contrario, y en paralelo a cómo el Tribunal Constitucional ha interpretado la fórmula de acatamiento de la Constitución, ha de entenderse como «el compromiso de aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico existente en tanto existe y a no intentar su transformación por medios ilegales»⁴³. Supone un compromiso de mantener y consagrar una pacífica y jurídica convivencia ciudadana⁴⁴. Asumir una postura contraria implicaría restringir el ámbito de la libertad ideológica de los partidos, algo que no parece cohonestarse con el momento histórico en que se elaboró el texto constitucional⁴⁵.

En consonancia con lo expuesto, la Ley Orgánica de Partidos Políticos considera que un partido puede perseguir cualquier proyecto u objeto, siempre y cuando se defienda mediante una actividad que no vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es decir, es respecto a los medios que la LOPP contrasta el carácter democrático de los partidos, donde centra su atención. Y, como es lógico, la implementación de los programas políticos que defiendan los partidos deberá realizarse siempre a través de los medios que brinda el sistema democrático y el Estado de Derecho. Además, estando los partidos, como el resto de los entes privados, so-

⁴³ STC 122/1983, de 16 de diciembre (acatamiento al Estatuto Gallego), FJ. 5.

⁴⁴ Javier GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos...*, ob. cit., p. 283.

⁴⁵ En el mismo sentido, Miguel Ángel APARICIO PÉREZ: «El acatamiento de la Constitución. Requisito de la condición plena de parlamentario. Comentario a las SSTC de 18 de noviembre y 16 de diciembre de 1983», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 4, 1985, pp. 198 y 199. Así, razonaba que la exigencia de un juramento o promesa de acatar la Constitución actuaba sobre la relación representativa de la que es extremo el diputado y suponía la introducción de un acto simbólico que afecta más a la conciencia personal del parlamentario que a sus actos. El Tribunal Constitucional tuvo que resolver el conflicto político que se originó ante la negativa de determinados parlamentarios de prestarlo y lo hizo a base de dotar de un contenido jurídico al acatamiento, equiparándolo a la sujeción de los cargos públicos a la Constitución previsto por ésta en su art. 9.1, eliminando el contenido real simbólico de la institución, que suponía un acto externo por el que se manifestaba sumisión y respeto, una suerte de «alienación», a la Constitución.

metidos a la Constitución en el sentido de acatar sus prescripciones normativas, deberán respetar tanto los procedimientos en ella establecidos como los valores y principios que son fundamento del orden social. La Constitución exige el acatamiento a todo ello, pero no una adhesión a sus contenidos ideológicos.

«La distinción entre acatamiento al ordenamiento jurídico y la adhesión ideológica al mismo resulta esencial, pues los partidos políticos pueden defender las modificaciones de aquel que estimen convenientes pudiendo incluirlas incluso en sus principios programáticos y en su actuación pública, siempre que respeten los mecanismos de reforma y sin utilizar la violencia»⁴⁶.

No obstante, Javier TAJADURA TEJADA advierte de que la proximidad entre actividades y fines en un partido, por el carácter esencialmente finalista de las primeras, ocasiona que la imposición de límites a las actividades partidistas suponga, asimismo, un control indirecto de la ideología del mismo⁴⁷.

¿Por qué esta insistencia en la actividad electoral de los partidos? Principalmente porque, como consecuencia de la doctrina del Tribunal Constitucional, se explica la figura de los partidos como «especies del género asociación». Es decir, dando relevancia a la forma que contiene al fenómeno partidario antes que a las funciones que cumplen. Sin embargo, en otros ordenamientos no ocurre así y no aparecen recogidos estrictamente dentro del fenómeno asociativo, pues o no tienen forma asociativa —asociaciones no reconocidas⁴⁸, en el ordenamiento jurídico italiano— o caen dentro del cajón de sastre que suponen los derechos de expresión contenidos en la Primera Enmienda, en el caso estadounidense.

⁴⁶ Enrique ÁLVAREZ CONDE: *El Derecho de partidos*, Colex, Madrid, 2005, p. 45. En el mismo sentido, Giuseppe DE VERGOTTINI: *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padua, 2004, pp. 369 y ss. Afirma, en concreto que «il concetto di «fedeltà alla Repubblica» non implica una valutazione di illegittimità costituzionale per quelle scelte ideologiche che mirano a conseguire il risultato del sovvertimento dell'ordine costituzionale. (...) si è affermata una piena tolleranza del dissenso ideologico, anche radicale, purché non manifestato in forme violente...».

⁴⁷ Javier TAJADURA TEJADA: *Partidos políticos y Constitución: Un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, y de la STC 48/2003, de 12 de marzo*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2004, pp. 84 y 85.

⁴⁸ *Vid.* Giuseppe DE VERGOTTINI: *Diritto Costituzionale*, ob. cit., pp. 294 y ss.

A este respecto⁴⁹, considero que la forma jurídica del partido es accesoria y que lo verdaderamente relevante son las funciones que desempeñan. Entre ellas, la función de concurrencia electoral es la que los define como tales. Y la razón por la que el mismo texto constitucional limita su organización, exigiéndoles una estructura y un funcionamiento interno democrático. Se considera que difícilmente podrán coadyuvar los partidos a consolidar un Estado democrático si los procesos internos a través de los cuales los partidos operan no son transparentes y participativos⁵⁰. Como se ha mencionado anteriormente, la Constitución puede desconocer el contenido esencial del derecho de asociación por lo que respecta a los partidos y establecer condiciones a su derecho de autoorganización, que no es tan absoluto como el del resto de las entidades asociativas. De la misma manera, mantiene un régimen jurídico diferenciado el legislador cuando establece determinadas prerrogativas para los partidos de las que no disfrutaban el resto de las asociaciones. En este sentido, reciben ayudas económicas públicas, utilizan gratuitamente los medios de comunicación social de titularidad pública, están legitimados para presentar candidaturas y establecer el orden de los candidatos, etc. No obstante, este estatuto diferenciado de los partidos respecto de las asociaciones se les reconoce no en tanto partidos, sino en cuanto sirven de cauce de expresión a un sector del electorado, permitiendo reconducir a la unidad las variadas opiniones personales. Por estas razones, también gozan de ciertos de estos derechos las meras agrupaciones de electores. Y de esta manera, para distinguir un partido de una asociación se recurre a la vocación electoral del primero.

⁴⁹ Siguiendo, fundamentalmente, a Francisco J. BASTIDA FREIJEDO en sus obras «Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional», en *Jornadas sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Vol. III, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987; «Derecho de participación a través de representantes...», ob. cit. y «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en José Juan GONZÁLEZ ENCINAR (Coord.): *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992, p. 70.

⁵⁰ La STC 3/1981, FJ. 2, afirma que por la razón de la cierta función pública que los partidos tienen en democracia «gozan legalmente de determinados «privilegios» que han de tener como lógica contrapartida determinadas «limitaciones» no aplicables a las asociaciones en general. (...) pero tales derechos no se les reconocen por su simple existencia como partidos sino en cuanto concurren a la manifestación de la voluntad popular. Para exigirlos es necesario que tomen parte en las elecciones (...)».

En consecuencia, ha de profundizarse en las funciones que los partidos están llamados a realizar para entender la actividad constitucionalmente relevante de los partidos.

Se parte de que cada función que tienen asignada deviene socialmente útil y necesaria para el desarrollo de una comunidad democrática⁵¹. Sólo los partidos pueden proporcionar al Estado los recursos y la información capaces de configurarlo democráticamente⁵²; movilización electoral de la población, orientaciones políticas y demandas sociales sistematizadas (le proporcionan los correspondientes programas de acción política), las personas destinadas a ser titulares o portadores de los órganos políticos estatales. ¿Esta relevancia de las funciones de los partidos permite configurarlas como funciones públicas? ¿Supone un caso de ejercicio de funciones públicas por un ente privado?

En sentido técnico riguroso, «función pública» es la que es propia de un ente público⁵³. Por esta razón se considera que la mención a las «funciones públicas» que contempla el artículo 23.2 CE se refiere al acceso a un empleo público, al desempeño de puestos funcionariales⁵⁴. No depende la definición de función pública de que haya un interés público relacionado con la actividad que se desarrolla, sino que se va más allá, utilizándose como sinónimo de «tarea estatal», para dar a entender que se dirige a alcanzar los fines y objetivos que el Estado ha asumido⁵⁵. A la posibilidad de desempeño de una «potestad», de un poder efectivo, atribuido por el ordenamiento jurídico, susceptible de ser usado frente a personas que se ven obligadas a la eventualidad de soportar las consecuencias de su ejercicio⁵⁶.

⁵¹ Pablo LUCAS VERDÚ: *Principios de Ciencia Política. Tomo III: Estado contemporáneo y fuerzas políticas*, ob. cit., p. 47.

⁵² Manuel GARCÍA PELAYO: *El Estado de partidos*, ob. cit., 1986, pp. 85 y ss.

⁵³ Javier JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 26, 1988, p. 15.

⁵⁴ Vid. Germán FERNÁNDEZ FARRERES: «Régimen jurídico de la Función Pública y Jurisprudencia Constitucional», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 12, 1992, pp. 66 y 68. En el mismo sentido, Javier GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos*, ob. cit., pp. 25 y 26 y, en general, el quinto epígrafe del Capítulo I, en el que trata de acotar el contenido del segundo apartado del art. 23 y diferenciar, para ello, en qué consiste la función pública y el cargo público.

⁵⁵ Fernando SAINZ MORENO: «Ejercicio privado de funciones públicas», en *Revista de la Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, pp. 1780 y 1781.

⁵⁶ Javier GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos*, ob. cit., p. 113, referido al derecho de sufragio activo, para desechar su configuración como «función».

Así, en el contexto del Derecho Administrativo, la expresión «función pública» se utiliza para designar ciertas actividades que gozan de una especial eficacia reconocida por el Derecho o que se ejercitan haciendo uso de potestades que, en principio, sólo corresponden a los poderes públicos⁵⁷. No obstante, puede hablarse de «ejercientes privados de funciones públicas» cuando nos referimos, según Fernando SAINZ MORENO⁵⁸, bien a actividades que han adquirido un significado público especial y, por ello, el Estado las asume como funciones públicas y las integra en el conjunto de servicios de los que se hace responsable, manteniendo el carácter privado de quienes las ejercen; o bien al ejercicio de algunas profesiones que, por las condiciones en que se realizan, exigen la utilización de potestades administrativas.

El ejercicio de una función pública somete al individuo que la realiza a una reglamentación legal y a una intervención administrativa, pero no le convierte en funcionario público. En consecuencia, no se integra dentro de la estructura jerárquica de la Administración y no está sometido a instrucciones singulares. Sin embargo, ejercita su actividad sometido a responsabilidad, dado que la infracción de las reglas generales que la regulan puede dar lugar a sanciones administrativas⁵⁹.

En este sentido, los partidos no realizan funciones públicas, dado que las tareas que les corresponden no podrían ser asumidas por los poderes públicos sin negar la condición democrática del Estado⁶⁰. Además, las actividades que desempeñan los partidos se sitúan en el ámbito de la libertad. Sin embargo, en Derecho Constitucional se expande el contenido de «funciones públicas» y se utiliza la expresión cuando la actividad que se desempeña no se realiza en provecho propio, sino del interés público o de unos intereses constitucionalmente relevantes⁶¹. Sólo así se puede explicar que la selección y presentación de candidatos a las elecciones, *conditio sine qua non* de unas elección-

⁵⁷ Fernando SAINZ MORENO: «Ejercicio privado de funciones públicas», ob. cit., p. 1781.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 1700 y 1701.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 1783.

⁶⁰ Javier JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos», ob. cit., p. 15.

⁶¹ Ha de distinguirse lo «público» de lo estatal y dejar de identificarse a los partidos como órganos del Estado y la función electoral que realizan como función estatal. *Vid.* Antonio TARANTINO: «I partiti e la loro natura giuridica...», ob. cit., p. 20.

nes públicas y libres, sean las principales funciones «públicas» que realizan los partidos políticos.

¿Qué funciones tienen asignadas los partidos políticos? La primera parte del artículo 6 CE supone el reconocimiento en el nivel constitucional de algunas de las funciones que, en la práctica, realizan los partidos políticos. En concreto, asume la norma suprema la importancia y trascendencia que tienen las funciones institucionales de los partidos sobre las sociales, que no se diferencian, en este sentido, de las que realizan otros entes. La segunda parte del precepto recoge los criterios de constitucionalidad o, más concretamente, el régimen jurídico al que la Constitución somete a los partidos por el hecho de cumplir las funciones anteriormente descritas⁶². Se limita específicamente la libertad que les corresponde por su base asociativa por el hecho de servir de instrumento para el ejercicio de concretos derechos (asociación y participación política) de la comunidad.

Los partidos, a través de su actuación normal, desarrollarán las funciones concretadas en el artículo 6 que están interrelacionadas entre sí, siendo difícil identificar en cada una de sus actuaciones cuál o cuáles están llevando a la práctica. Además, ha de considerarse que el constituyente no reflejó todas las funciones que desempeñan los partidos, sino tan sólo las más relevantes desde el punto de vista institucional⁶³.

⁶² Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 154.

⁶³ Sobre las funciones de los partidos políticos desde un punto de vista politológico pueden consultarse; Ramón GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985, pp. 88 y ss.; Juan HERNÁNDEZ BRAVO: «La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos», en Manuel MELLA MÁRQUEZ (Ed.): *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid, 1997, pp. 22 y ss.; Manuel ALCÁNTARA SÁEZ: «Las tipologías y funciones de los partidos políticos», en Manuel MELLA MÁRQUEZ (Ed.): *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid, 1997, pp. 43 y 44; Giovanni SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 78; Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 24 y ss.; Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1986, pp. 16 y ss.; Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», en Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG (Eds.): *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 5 y ss.; Otto KIRHHEIMER: «The transformation of the Western European party Systems», en Joseph LAPALOMBARA y Myron WEINER (Eds.): *Political parties and political development*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1966, pp. 188 y 189; y Donatella DELLA PORTA: *I partiti politici*, ob. cit., pp. 15 a 17.

Sobre las funciones de los partidos que no están constitucionalizadas no existen criterios normativos, por lo que pueden desplegarse de forma totalmente libre. Entre éstas, figurarían algunas como la formación de la opinión pública, la actividad parlamentaria de los partidos o incluso su actividad electoral⁶⁴. A mayor abundamiento, los partidos seleccionan los candidatos, conducen la campaña electoral, movilizan al electorado, exigen disciplina a los elegidos o, incluso, adoptan extraparlamentariamente las decisiones políticas⁶⁵, dejando a las Cámaras de representación popular la misión de formalizarlas, normalmente cuando ya se conocen de antemano a través de los medios de comunicación social.

La principal función de los partidos consiste en mediar —«canalizar» dice Giovanni SARTORI— entre el pueblo y el Estado, poniendo en relación a la sociedad y al Estado, contribuyendo a la formación de la voluntad popular y a su expresión en las instituciones públicas⁶⁶. En este sentido, los partidos «proporcionan el vínculo crítico en cualquier sociedad cuyo poder último descansa en las elecciones»⁶⁷. La actividad de los partidos, no obstante, es de carácter instrumental⁶⁸, pues ayudan a los ciudadanos que, por sí mismos, no pueden ejercer ninguna influencia activa en la formación de la voluntad del Estado, a actuar sobre la voluntad colectiva, sirviéndose de la capacidad de los partidos de reducir complejidades sociales⁶⁹. Los poderes públicos tomarán sus

⁶⁴ Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 155. Él mismo reconoce que, aunque no estén recogidas, sí se incorporan de forma mediata al tratamiento constitucional de los partidos.

⁶⁵ Raúl MORODO y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 141.

⁶⁶ Dieter GRIMM: *Los partidos políticos*, en Ernst BENDA y otros: *Manual de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 395.

⁶⁷ William CROTTY: «Party origins and evolution in the United States», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006, p. 25.

⁶⁸ La definición de los partidos «resulta al mismo tiempo optativa e instrumental. Optativa, porque singulariza el que debe ser el rol deseable del partido político en una sociedad democrática avanzada; instrumental, porque a este rol se ligan la buena marcha y quizá la misma legitimidad de las instituciones». Vid. Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», ob. cit., p. 13.

⁶⁹ Hans Kelsen: «Formación de la voluntad en la democracia moderna», en Kurt Lenk y Franz NEUMANN (Eds.): *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 197 y 198.

decisiones en función de las demandas y apoyos que reciban por parte de los partidos⁷⁰.

Desde el punto de vista teórico, el partido cumplirá fielmente su misión cuando se limite a servir de transmisor de las ideas del ciudadano al representante popular⁷¹, de tal manera que las soluciones políticas que se hayan adoptado tengan un vínculo con el sentir de la población sobre las que se van a aplicar, que sirvan para articular el apoyo y la confianza de la gente en las reglas de juego del sistema político⁷². Conjuntamente, la mera existencia de una variedad de partidos sirve para legitimar el sistema político, situado en la lógica de la democracia representativa, copada por la actuación casi exclusiva de estos entes. La existencia de partidos, en plural, permite el debate y la discusión pública, pilar en que se sustenta el régimen actual. Y, realmente, los partidos son el único ámbito en el que discutir, con ciertas posibilidades de éxito, las discusiones políticas del Gobierno; pero, además, por su protagonismo, han provocado la pérdida de eficacia del Parlamento como lugar de confrontación, sustituyéndolo por otros foros⁷³. Puede concederse que hay razones para restar opacidad a los procesos de formación interna de la voluntad de los partidos.

El mecanismo más importante para la comunicación entre la sociedad y el Estado son las elecciones, en las que los partidos actúan reduciendo la diversidad social, agrupando opiniones e intereses afines y condensándolos en programas políticos.

Al hilo de lo mencionado sobre las funciones no constitucionalizadas de los partidos, ha de reflexionarse sobre la dejación que están haciendo los partidos de su rol tradicional de agentes de la integración

⁷⁰ Ramón GARCÍA COTALERO: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 88.

⁷¹ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», en *Cuadernos Constitucional de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 13, 1995, p. 14.

⁷² Manuel ALCÁNTARA SÁEZ: «Las tipologías y funciones de los partidos políticos», ob. cit., pp. 43 y 44. Sin embargo, no se puede abrazar únicamente esta dimensión de la representación política, dado que también puede defenderse que ésta consiste en actuar en interés de los representados, de una manera sensible a ellos, pero de forma independiente: aplicando su propia discreción y discernimiento. La clave, en este último caso, reside en la rendición de cuentas de las acciones del representante a aquellos por quienes actúa. Hanna Fenichel PITKIN: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985 (Original de 1967), pp. 233 y ss.

⁷³ Ramón GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 102.

social y política, ya que actúan, cada vez más, como maquinarias profesionales centradas, fundamentalmente, en el éxito electoral, cambiando sus objetivos, que ya no se centran en el largo plazo⁷⁴, sino en el presente más inmediato.

Centrándonos en el contenido el artículo 6 de la Constitución, se examinará el contenido de cada una de los sintagmas que contiene, a saber: a) expresar el pluralismo político; b) concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular; c) ser instrumento fundamental para la participación política.

a) *Expresar el pluralismo político*

El mero reconocimiento por parte de la Constitución de esta función asume la existencia de una diversidad de partidos políticos con opiniones contrapuestas y, como consecuencia, impide que un solo partido lleve a cabo las funciones asignadas al conjunto⁷⁵. Al mismo tiempo, al servir el pluralismo político de fundamento de la actividad de los partidos, estos no podrán socavarlo, so riesgo de desaparecer por situarse en una órbita ajena a la que les es propia. No obstante, los partidos no han de pecar de presuntuosos, ya que no son las únicas organizaciones que expresan el pluralismo político en la sociedad⁷⁶, si bien son protagonistas destacados en esta función.

Los partidos políticos acercan las decisiones políticas a los ciudadanos. Para hacerlo, desarrollan actividades en la sociedad que les permiten captar el sentir colectivo y después lo depuran para hacer más sencillo el mensaje. Así, no es de esperar que un votante conozca a todos los candidatos que se presentan a una elección o qué defiende cada uno de ellos. Sabiendo en qué partido concurre, el elector puede

⁷⁴ Susan E. SCARROW, Paul WEBB y David M. FARRELL: «From social integration to electoral contestation: The changing distribution of power within political parties», en Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG (Eds.): *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 129.

⁷⁵ Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 160 y 162.

⁷⁶ Francesc CARRERAS SERRA: «Los partidos políticos en nuestra democracia de partidos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, pp. 103 y 104; Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 5.

deducir la información que necesita para tomar su decisión⁷⁷. También los partidos educan a la población, llamando la atención sobre determinados asuntos al público en general y ofreciendo información al respecto⁷⁸. Esta cuestión resulta muy clara en el caso de las campañas informativas sobre referéndums. También funcionan en el sentido inverso, prestando voz a los intereses de sus seguidores, defendiendo sus reivindicaciones políticas, como otros grupos de interés, aunque con más mecanismos a su disposición⁷⁹.

En este sentido, los partidos articulan los distintos intereses que van identificando en la sociedad, reduciendo la fragmentación sectorial y ofreciendo panorámicas generales, que pueden crear sinergias con movimientos afines y enriquecer las posturas con puntos de vista más amplios. Sin embargo, los partidos no sólo concentran y dirigen las demandas populares, sino que también constriñen o incluso las restringen, razón por la cual se plantea la apertura de los partidos para que sea la propia sociedad la que decida este proceso discriminatorio⁸⁰.

De este modo, los partidos realizan una función de socialización política y formación pedagógica de la sociedad, que les sirve para preservar y transmitir las pautas de comportamiento y valores que configuran su ideología⁸¹. Esta función la desarrollan a través de sus actividades cotidianas en los locales o sus publicaciones propias o sus fundaciones y escuelas ideológicas. No obstante, en esta función concurren los partidos con los medios de comunicación social de masas y con distintos movimientos sociales, que formulan reivindicaciones en contextos argumentativos que no encajan en las doctrinas de los partidos. En algunos casos, los partidos utilizan organizaciones satélites para intentar funcionar en red con ellas, haciendo propias las consignas de éstas, que se sitúan en un ámbito sectorial. En este cometido se han significado los *catch-all parties*, ya que han intentado abarcar tan-

⁷⁷ Leon D. EPSTEIN: «Political parties: Organization», en Howard R. PENIMAN, Austin RANNEY y David BUTLER (Eds.): *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1981, p. 55 y Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», ob. cit., p. 6.

⁷⁸ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: *Idem*.

⁷⁹ *Idem* y William CROTTY: «Party origins and evolution in the United States», ob. cit., p. 25.

⁸⁰ Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», en *Party politics*, vol. 7, n. 3. 2001, p. 278.

⁸¹ Ramón GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 91.

tas reivindicaciones como han podido, formando redes con otro tipo de asociaciones para llegar al máximo posible de votantes⁸².

Las herramientas que tienen a su mano los partidos son las propias de los ciudadanos: libertad de expresión, de educación (en sentido amplio), de reunión y de manifestación y de asociación, por ejemplo.

De este modo, los partidos pueden servir para crear vínculos entre la ciudadanía y el Estado, generando símbolos de identificación, funcionando como «anclas políticas». Por otra parte, ayuda a disminuir la desafección hacia el Estado ya que las insatisfacciones políticas con los resultados gubernamentales pueden achacárseles a ellos y no necesariamente al Estado⁸³.

Pero no sólo realizan funciones respecto del electorado, sino que también cuando consiguen acceder a las instituciones siguen expresando el pluralismo político. Así, los partidos políticos organizan la oposición política al Gobierno, ofreciendo una alternativa de gobierno y transmitiendo valoraciones sobre la acción del mismo a la opinión pública para que se forme una opinión. En este caso, presentarían asuntos alternativos a los problemas a los que se enfrenta la nación, haciendo ver que los pondrá en vigor una vez que tengan acceso al poder⁸⁴.

b) *Instrumentos de la participación política*

A través de esta función, aunque no exclusivamente, los partidos políticos aparecen conectados con el proceso electoral y con el derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, bien directamente, bien a través de representantes (art. 23 CE)⁸⁵.

⁸² Otto KIRCHHEIMER: «The transformation of the Western European party systems», ob. cit. p. 189.

⁸³ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», ob. cit., p. 6.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 9 y William CROTTY: «Party origins and evolution in the United States», ob. cit., p. 25.

⁸⁵ De hecho, esta es la tesis de José Luis GARCÍA GUERRERO que afirma que el artículo 6 no explicita funciones de los partidos, sino que establece conexiones con otros apartados de la Constitución. Así, en este punto, al hacer referencia a la participación política, está estableciendo una norma de conexión con el art. 23.1 CE, en función de la cual «el partido se convierte en el instrumento fundamental para ejercer el derecho subjetivo a la participación política». José Luis GARCÍA

Una de las funciones más relevantes de los partidos consiste en su capacidad de movilizar a la gente para que acuda a las urnas⁸⁶, de transformar a un conjunto pasivo en un activo participante en la vida pública⁸⁷. En esta área se empiezan a encender las alarmas, porque los partidos no están funcionando tan bien como lo hicieron en el pasado, indicando la abstención que los ciudadanos de las democracias industrializadas no valoran lo que los partidos políticos les ofrecen y buscan otro tipo de alternativas⁸⁸.

Y es que, principalmente, los partidos sirven de cauce a la representación política a través de las elecciones. Presentan a los electores programas políticos, documentos que aúnan distintas reivindicaciones políticas, agregando diversos intereses políticos, tratando de formar un programa coherente⁸⁹. Para ello, han coordinado, armonizado y agregado intereses sociales, tratando de agrupar opiniones e intereses afines para presentarlos a la colectividad con el objeto de ganarse su confianza y, con ella, poder llevarlos a cabo. Con esta actividad también buscan el apoyo de distintos grupos de interés, para forjar una alianza entre ellos.

Esta actividad de programación conlleva, necesariamente, realizar una selección de objetivos, que incluye la priorización entre distintas reivindicaciones, intentando que otros participantes en el proceso político acepten su propuesta de objetivos generales de la sociedad⁹⁰. Una

GUERRERO: *Cómo mejorar la democracia*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 41 y 42.

⁸⁶ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», ob. cit., p. 7 y William CROTTY: «Party origins and evolution in the United States», ob. cit., p. 25

⁸⁷ Manuel ALCÁNTARA SÁEZ: «Las tipologías y funciones de los partidos políticos», ob. cit., pp. 43 y 44 y H. P. SCHNEIDER: «Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana», en Pedro DE VEGA (Ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 434. Este último autor señala que la propia Ley de Partidos alemana, la *Parteiengesetz*, determina esta actividad de los partidos políticos.

⁸⁸ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Partisan change and the democratic process», en Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG (Eds.): *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 264. Estos mismos autores indican que el número de afiliados reales (los que pagan las cuotas de afiliación) han disminuido en todos los sistemas de partidos desde 1960. *Ibidem*, p. 266.

⁸⁹ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», ob. cit., p. 8.

⁹⁰ Otto KIRCHHEIMER: «The transformation of the Western European party systems», ob. cit., pp. 188 y 189.

vez en el poder, los partidos deciden cuáles se convertirán en objetivos del gobierno, cuáles de sus postulados transformarán en realidad⁹¹. Además, gracias a sus propuestas programáticas se obtiene un parámetro de su actuación y, por lo tanto, la posibilidad de exigirles responsabilidad por sus actuaciones en el gobierno⁹².

De esta manera, los partidos establecen un puente de comunicación entre las demandas populares y los futuros gobernantes, un canal a través del cual hacen llegar sus reivindicaciones a la esfera pública e intentan transformar el orden social existente⁹³. Además, como el resto de partidos habrán hecho la misma operación, se evidenciarán los puntos de fricción que existen en la sociedad, lo que posibilitará la canalización del conflicto a través de los mecanismos representativos, que gozan de publicidad y transparencia.

Junto con los programas políticos, los partidos realizan una función de reclutamiento, dado que aplican un filtro para decidir quienes integrarán los cargos públicos representativos, pero también órganos constitucionales o altos cargos de la Administración pública⁹⁴, ya que en muchos sistemas se ha extendido la selección por parte de los partidos de numerosos cargos de la Administración, que se consideran políticos.

Los partidos permiten a los ciudadanos concurrir a las elecciones (art. 23.2 CE) y al público en general escoger a sus representantes (art. 23.1 CE). En este ámbito, los partidos hacen la misma función que los ojeadores de fútbol, tratando de canalizar las legítimas aspiraciones de quienes quieren erigirse en líderes políticos o buscan desempeñar un

⁹¹ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», ob. cit., p. 9.

⁹² *Idem.* Además, la STC 75/1985, de 21 de junio (Entesa de l'Esquerra Catalana), FJ. 5: «(...) Los partidos (...) tienen inscrita (...) la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político *general*, pues de esta manera, sobre la base de que sean reflejo del esencial propio pluralista, no resulta incongruente con la finalidad misma de los partidos exigir, para su acceso a órganos en que también ha de manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación, que cumplan por encima de cierto límite esa tarea agregativa».

⁹³ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», ob. cit., p. 9.

⁹⁴ «(...) the party is likely to be intimately involved in political recruitment – the selection of the political leadership in whose hands power and decisions will in large measure reside». Joseph LAPALOMBARA y Myron WEINER: «The origin and development of political parties», ob. cit., p. 3.

cargo público representativo, pero también buscan y escudriñan a este personal⁹⁵.

El reclutamiento y la selección dependen exclusivamente de los partidos políticos, que son los que pueden dar apoyo electoral y contenido programático a simples ideas de personalidades singulares. Sin embargo, el reclutamiento por parte de los partidos, aunque da estabilidad a los sistemas, también puede profesionalizar la política, produciendo una élite política con mayor tendencia a la cohesión y a la solidaridad grupal. Y es que, en muchos partidos, las futuras élites se han de someter a un largo proceso de prueba, consistente en asumir cargos dentro del partido y ocupar escaños parlamentarios antes de que les propongan cargos ejecutivos más elevados. En esto consiste la función de entrenamiento de élites⁹⁶.

El reconocimiento de la importancia de los partidos como instrumentos de participación política evidencia la apuesta que el constituyente hizo para establecer una democracia fuertemente representativa. Sin embargo, han de quedar ámbitos de participación al margen de los partidos, ya que son descritos como instrumentos fundamentales, pero no únicos⁹⁷, de la participación política. Por un lado, la representación política también se abre, en la LOREG, a las agrupaciones de electores,

⁹⁵ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», ob. cit., p. 7.

⁹⁶ *Idem*. Los partidos, en cuanto organizaciones, ofrecen un entrenamiento fundamental para la posterior actuación pública, ya que familiarizará a los políticos con las normas de funcionamiento de la democracia y de los procesos democráticos y les educará en los principios ideológicos básicos del partido.

⁹⁷ Así, el Tribunal Constitucional Federal alemán considera que no puede establecerse un monopolio en la presentación de candidaturas respecto de los partidos. *Vid.* Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit., p. 88. En el otro extremo se encuentra la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que considera que un sistema que permita únicamente a los partidos la presentación de las candidaturas no contraviene la Carta Americana de Derechos Humanos. De este modo se pronunció, como reseña Javier GARCÍA ROCA, en el caso Castañeda Guzmán contra Estados Unidos Mexicanos, de 6 de agosto de 2008, considerando que resulta legítimo fortalecer un sistema de partidos políticos, considerar incompatible con un proceso electoral con 75 millones de electores o mantener un sistema de financiación predominantemente público. *Vid.* Javier GARCÍA ROCA: «Los derechos políticos en el sistema europeo de derechos humanos y bases para un diálogo con el americano», presentación al Seminario Internacional de Alta Especialización: *El diálogo entre los sistemas americano y europeo de protección de Derechos Humanos*, celebrado en Sevilla entre el 3 y el 6 de noviembre de 2010.

colectivos ciudadanos cuyo único objetivo es concurrir a las elecciones, de duración determinada y con una estructura informe. La incidencia de éstas es mínima⁹⁸, aunque han cobrado relevancia por los casos de sucesión de Batasuna. Por otra parte, aunque en nuestro sistema político predominan las formas de participación representativa, también se dan las directas, en las que los partidos juegan, asimismo, un papel relevante. Por ejemplo, la LO 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, posibilita que los partidos desempeñen las mismas funciones que en el régimen electoral general. De este modo, puedan llevar a cabo campañas de información al público e, incluso, están legitimados para interponer un recurso contencioso-electoral.

Si bien los partidos no son los únicos instrumentos para la participación pública, sí que son los preeminentes⁹⁹. Como demuestra la legislación española, los partidos gozan de unas amplias prerrogativas para llevar a cabo esta función: amplia financiación pública conectada con la efectividad en el ejercicio de esta función; posibilidad de presentar candidaturas por el mero hecho de estar inscritos como partidos políticos en el Registro¹⁰⁰; presencia en medios de comunicación pública; posibilidad de llevar a cabo la campaña electoral...

⁹⁸ Consultada la página web de resultados electorales del Ministerio del Interior (<http://www.infoelectoral.mir.es/min/busquedaAvanzadaAction.html>), en las elecciones municipales de 2007 sólo obtuvo representación una entidad que parece ser una agrupación de electores, la «Agrupación de Electores Independientes Zamoranos». Sin embargo, consultado el Registro de Partidos políticos, resulta que lleva inscrito en el mismo desde marzo de 1999. De estos datos, puede concluirse que no obtienen representación política, pero nada nos dicen sobre su concurrencia a los procesos electorales.

⁹⁹ Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 163.

¹⁰⁰ Ha de hacerse dos excepciones, la primera referida a las elecciones al Parlamento Europeo y, en segundo lugar, desde la reforma de la LOREG producida por la LO 2/2011, de 28 de enero, los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones, para concurrir a las elecciones han de presentar firmas de aval que representen el 0,1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección, sin que ningún elector pueda dar su firma para la presentación de varias candidaturas (artículo 169.3 LOREG). Esta cuestión no fue tratada en el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009. La Exposición de Motivos de la Ley de reforma intenta justificar la introducción de este requisito alegando que servirá para «salir al paso de prácticas no admisibles desde la perspectiva de la seriedad del procedimiento electoral» (VII). No

No sólo eso, sino que, además, los partidos tienen un papel preponderante en la organización, desarrollo y control de los procesos electorales, velando por su integridad, dado que están presentes a través de sus interventores en el momento de la votación, en el escrutinio (firmando el acta electoral, incluso) de mesa y en el general, y están legitimados para interponer recursos jurisdiccionales para velar por la regularidad de todo el proceso.

La participación política a día de hoy depende de los partidos políticos, a pesar de la existencia de experimentos sociales que buscan la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos al margen de los partidos¹⁰¹. Por lo tanto, para profundizar en la participación se debe acudir a los partidos, encarando el problema de la oligarquización de sus estructuras¹⁰².

c) *Concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular*

Sin lugar a dudas, ésta es la función más importante que realizan los partidos políticos¹⁰³. En cierta forma, es sumatorio de las otras dos,

obstante, no se explica por qué se exige una proporción distinta para agrupaciones de electores y partidos políticos, constituyendo una diferenciación no razonada que podría ser contraria al principio de igualdad y tampoco una reflexión si existen medidas menos gravosas de los derechos de los ciudadanos para conseguir el mismo objetivo. No creo que sea motivo de alegría dificultar el pluralismo en la competición electoral estableciendo diferencias que quiebran la igualdad de oportunidades en el acceso a la competición.

Me surge una duda a este respecto. Al existir un acceso «privilegiado» a la papeleta electoral, el Estado está incorporando el comportamiento de los partidos a su estructura política. Esta situación, ¿afecta a las exigencias que puede imponer el partido respecto de estos partidos? Laurence H. TRIBE considera que al otorgar el legislador un trato diferenciado a determinados partidos políticos, les está transformando y sus actividades de nominación y presentación de candidatos se convertirían en *state action*. Laurence H. TRIBE: *American Constitutional Law*, ob. cit., pp. 1120 y 1121.

¹⁰¹ Frente a la democracia directa, puede consultarse Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, ob. cit. Dedicó las páginas 136 y siguientes a criticar, por irreal, las propuestas de democracia directa, que considera que no pueden sustituir a la democracia representativa.

¹⁰² Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 172.

¹⁰³ Agustín S. DE VEGA GARCÍA: «Notas para un estudio del derecho de partidos», en José ASENSI SABATER (Coord.): *Ciudadanos e Instituciones en el Constitu-*

pues asume tanto la existencia del pluralismo como la disposición de los partidos al servicio de la participación de los ciudadanos.

Como afirma Javier JIMÉNEZ CAMPO, la «voluntad popular» que los partidos concurren a manifestar y a formar coincide con la que manifiesta el cuerpo electoral ante las urnas¹⁰⁴, ya que fuera de los procedimientos públicos configurados para hacer reconocible la voluntad popular (sufragio, órganos representativos, referéndum), los partidos no manifiestan más voluntad que la que les es imputable como asociaciones¹⁰⁵. La formación de la voluntad popular no está reconocida en exclusiva a los partidos, aunque sí se les valora desde la Constitución como actores privilegiados en esta función. Respecto de la manifestación de la voluntad popular, la «mediatización» del pueblo por los partidos «ha sido reconocida en España» como un valor constitucional, considerándoseles instrumentos «necesarios» para la manifestación de las decisiones políticas del pueblo¹⁰⁶.

La formación de la voluntad popular tiene lugar en la sociedad y es de carácter preelectoral¹⁰⁷. Para la misma hace falta la contraposición de los partidos y su concurrencia con los distintos movimientos sociales que aparecen para expresar inquietudes y preocupaciones que pueden provocar la indiferencia de los partidos¹⁰⁸, pero también participan en la misma los medios de comunicación. A este respecto, ha de dejarse constancia de la crítica que hace Giovanni SARTORI al dogma de la autonomía de la opinión pública, las «reflexiones privadas acerca de los asuntos públicos y (...) la discusión pública de

cionalismo actual, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 315 y Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 174.

¹⁰⁴ Vid. Javier JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos», ob. cit., pp. 15 y 16.

¹⁰⁵ Javier JIMÉNEZ CAMPO: «Diez tesis sobre la posición de los partidos en el ordenamiento español», en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 35.

¹⁰⁶ Vid. Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», ob. cit., pp. 13 y 14.

¹⁰⁷ «(...) the party is expected to organize public opinion and to communicate demands to the center of governmental power and decision. (...) the party must articulate to its followers the concept and meaning of the broader community». Joseph LAPALOMBARA y Myron WEINER: «The origin and development of political parties», ob. cit., p. 3.

¹⁰⁸ Ramón GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 95.

éstos»¹⁰⁹, pues afirma que la preponderancia de los medios de comunicación de masas desvirtúa la idea de una opinión del público o hecha por el público y confirma la existencia, en todo caso, de una opinión en el público que no se construye desde la base, sino que viene dirigida¹¹⁰. También resulta crítico, si bien con el contenido del concepto, Jürgen HABERMAS, quien afirma que «no está ya vinculada ni a reglas de discusión pública o a formas de verbalización, ni debe ocuparse de problemas políticos, ni menos aún dirigirse a instancias políticas», pues se ha extendido a los deseos privados de tipo material y no sólo político¹¹¹.

La voluntad popular se convierte en voluntad estatal a través de los procesos electorales¹¹², en los que los partidos son protagonistas mediante la promoción de las candidaturas en las campañas electorales, poniendo en contacto a los ciudadanos y al poder político¹¹³. El proceso de selección de candidatos, si bien proceso interno del partido, no queda fuera del proceso de creación de representación democrática, conectado directamente con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos¹¹⁴. La selección de los candidatos a los cargos públicos representativos y su presentación al público para su elección constituye la función más importante que realizan, a día de hoy, los partidos políticos¹¹⁵, ya que la concurrencia electoral se convierte en su

¹⁰⁹ Jürgen HABERMAS: *Historia y crítica de la opinión pública*, GG Mass media, Barcelona, 1981, p. 129.

¹¹⁰ Cfr. Giovanni SARTORI: *Elementos de teoría política*, ob. cit., pp. 152 y 153. No obstante, no sé hasta que punto las nuevas formas de comunicación que propicia internet, en las que los individuos recobran el protagonismo —o pueden informarse sin la intermediación de los grandes emporios mediáticos— han convertido en obsoleta la postura crítica de SARTORI.

¹¹¹ Jürgen HABERMAS: *Historia y crítica de la opinión pública*, ob. cit., p. 268.

¹¹² Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 173. Como menciona Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ, la formación de la voluntad popular (*Volkswillensbildung*) es un presupuesto de la formación de la voluntad estatal (*Staatswillensbildung*), articulándose ambas a través de las elecciones. Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit., p. 88.

¹¹³ Francesc CARRERAS SERRA: «Los partidos políticos en nuestra democracia de partidos», ob. cit., pp. 103 y 104.

¹¹⁴ Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 176.

¹¹⁵ Otto KIRCHHEIMER: «The transformation of the Western European party systems», ob. cit. pp. 188, 189 y 198.

objetivo fundamental¹¹⁶. Para Robert MICHELS¹¹⁷, el partido moderno consiste en la organización metódica de masas electorales basada sobre un programa y permite, en palabras de Pablo LUCAS VERDÚ, transferir la lucha política del plano puramente fáctico al de las relaciones jurídicas¹¹⁸.

La manifestación de la voluntad popular constituye una función claramente institucional, articulada a través de las elecciones, pero no sólo. Los partidos no son únicamente maquinarias electorales que aparecen y desaparecen cada cuatro años, sino que ejercen sus funciones permanentemente¹¹⁹. Con base a la información recogida de la sociedad, los partidos muestran a las instituciones las directrices necesarias para resolver las cuestiones vitales, influyendo sobre los órganos constitucionales. La función de manifestación de la voluntad popular se debe proyectar a los órganos representativos, pues la actividad de los partidos no se agota en la preparación de las elecciones, sino que continúan presentes, en espíritu ya que no en cuerpo, en el órgano proveído¹²⁰: «los partidos, si bien no son titulares de los cargos públicos, son garantes de la representatividad de éstos»¹²¹.

Tienen la misión de intentar que un sistema de gobierno fragmentado funcione adecuadamente¹²², por lo que asumen la responsabilidad de conseguir formar un gobierno estable y operativo¹²³. El partido-en-las-instituciones se debe asegurar, en un primer lugar, una unidad que no ponga en peligro la pervivencia del Gobierno. En las instituciones, los trasuntos de los partidos, los grupos parlamentarios, han de controlar a los parlamentarios individuales, sometiénolos a disciplina in-

¹¹⁶ Vid. Maurice DUVERGER: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1957 (original de 1951), p. 15.

¹¹⁷ Robert MICHELS: *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1972 (original de 1925), p. 155.

¹¹⁸ Pablo LUCAS VERDÚ: *Principios de Ciencia Política. Tomo III: Estado contemporáneo y fuerzas políticas*, ob. cit., p. 28.

¹¹⁹ María HOLGADO GONZÁLEZ: *La financiación de los partidos políticos en España*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 135.

¹²⁰ Dieter GRIMM: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 395.

¹²¹ Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», ob. cit., p. 215.

¹²² William CROTTY: «Party origins and evolution in the United States», ob. cit., p. 25.

¹²³ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», ob. cit., pp. 8 a 10.

terna para conseguir gobernabilidad y sacar adelante las propuestas que presentaron al electorado. En consecuencia, aparecen el voto disciplinado, el control de la selección del líder del grupo parlamentario o la distribución por parte de la organización extraparlamentaria de los recursos de los parlamentarios¹²⁴. No cabe duda del protagonismo que han asumido los grupos parlamentarios, que han acabado convirtiéndose en los actores políticos sustituyendo a los parlamentarios y no convirtiéndose en apoyo de los parlamentarios para el ejercicio de sus funciones¹²⁵. El Parlamento parece haberse convertido en lugar de acatamiento disciplinado y difusión de las decisiones tomadas en el seno de los partidos y de medio de legitimación del sistema.

Los partidos influyen sobremanera en la organización parlamentaria, ya que las Cámaras se organizan con arreglo a una división ideológico-programática que sólo los partidos pueden alimentar. Aunque se entiende que partidos políticos y grupos parlamentarios tienen personalidad jurídica y voluntades diferentes¹²⁶, al estar formados por los candidatos que concurrían en la misma lista electoral, los grupos par-

¹²⁴ Sobre la «party loyalty» o la disciplina de partido como una nueva forma de mandato imperativo, puede consultarse Carlos ORTEGA SANTIAGO: *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005. Sin embargo, la prohibición de mandato imperativo que aparece en la Constitución no se predica respecto de los partidos, sino de los electores. No obstante, «toda la estructura y funcionamiento internos de los Parlamentos descansa sobre la acción no de los diputados individuales, sino de los Grupos a los que pertenecen». Se produce una sujeción de los parlamentarios individuales a las instrucciones partidarias, pero es un acto libre, dado que no están obligados jurídicamente a aceptarlas. *Vid.* Ramón PUNSET: «Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos», en José Juan GONZÁLEZ ENCINAR (Coord.): *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, pp. 128 y ss. Al respecto, Javier GARCÍA ROCA afirma que «la interdicción del mandato imperativo debe ser convenientemente actualizada para operar frente a las nuevas amenazas a la delicada labor del representante; y los riesgos modernos —también muchas virtudes— proceden de los partidos políticos». Javier GARCÍA ROCA: «Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia», en *Parlamento y Constitución*, núm. 4, 2000, p. 12.

¹²⁵ Javier GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos*, ob. cit., pp. 253 a 256.

¹²⁶ Los grupos parlamentarios son asociaciones privadas que cumplen funciones públicas, pues colaboran con los fines de las Cámaras, formando parte de su organización interna. M.^a Luisa BALAGUER CALLEJÓN: «La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 (extraordinario), 2001, p. 43.

lamentarios aparecen como el instrumento de permanencia de un partido en la institución parlamentaria y son considerados como sub-unidades de los partidos en un ámbito parlamentario¹²⁷.

No es éste, sin embargo, lugar para tratar sobre la naturaleza del grupo parlamentario¹²⁸, aunque a nuestros propósitos se puede señalar que la integración de un parlamentario en los mismos y la sumisión al voto disciplinado nacen de la aceptación voluntaria de los estatutos del partido en el que concurrió a las elecciones. De esta unión personal, nacen consecuencias reales, como el alto grado de participación recíproca de una organización en la otra o el reconocimiento como fuente de financiación propia de los partidos de las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios¹²⁹.

La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos se basa en la confección de listas de candidatos por el partido y en la función del Grupo de administrar en el ámbito parlamentario la voluntad po-

¹²⁷ Ángel L. SANZ PÉREZ: «La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 (extraordinario), 2001, p. 332. Sin embargo, toda esta polémica sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios desaparece en el Auto de ejecución de la Sentencia de disolución de Batasuna, de 24 de abril de 2003, donde sin mayores consideraciones el Tribunal Supremo asume la continuidad partido-grupo parlamentario y declara la disolución de AGBSA, como parte integrante del partido político Batasuna y, por lo tanto, afectado por la ilegalización. A este respecto, Manuel CARRASCO DURÁN afirma que las consecuencias de la disolución de un partido político deben quedarse a las puertas de las Cámaras parlamentarias, «en primer lugar, por la distinta naturaleza de los grupos parlamentarios y los partidos políticos, y, en segundo lugar, por la incompetencia de la LOPP para regular materia propia de los Reglamentos parlamentarios». Manuel CARRASCO DURÁN: «Grupos parlamentarios y Ley de Partidos. La organización interna de la Cámara y el Poder Judicial», en *Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2007, p. 175. En sentido similar Javier GARCÍA ROCA, que considera que la disolución de los grupos parlamentarios necesita una cobertura legal expresa, así como una «motivación específica en la sentencia de disolución de los partidos que ponderase el sacrificio de los derechos fundamentales de participación política de los representantes». *Vid.* Javier GARCÍA ROCA: «De nuevo las lagunas del imposible conflicto entre órganos constitucionales: la controversia entre el Parlamento Vasco y el Tribunal Supremo», en *Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2007, p. 88.

¹²⁸ Para eso ya están, entre otros, los trabajos de Alejandro SAIZ ARNÁIZ: *Los grupos parlamentarios*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1989 y Nicolás PÉREZ-SERRANO JAUREGUI: *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.

¹²⁹ Nicolás PÉREZ-SERRANO JAUREGUI: *Los grupos parlamentarios*, ob. cit., p. 69.

pular. Los estatutos de los partidos, en algunos casos, reflejan incluso la sumisión de los grupos parlamentarios a los partidos¹³⁰. Klaus VON BEYME explica esta sumisión por la organización interna de los partidos, que fortalece a los órganos internos del partido frente a las deliberaciones del grupo parlamentario y por la profesionalización de la clase política¹³¹, aunque volveré sobre estas cuestiones más adelante.

Pero los partidos no juegan sólo un papel relevante en el Parlamento, sino también en la Administración, pues son los que realizan los nombramientos de los altos puestos de la Administración¹³², el eslabón que vincula la dirección política con la organización técnica.

Finalmente, esta concurrencia de los partidos en la formación y manifestación de la voluntad popular conlleva el reconocimiento de la igualdad de oportunidad de los partidos en el mercado electoral¹³³. Todos los partidos han de disponer de las mismas posibilidades de desarrollo y de cooperación en la formación de la voluntad del pueblo, trascendiendo la actividad electoral (comunicados a la radiodifusión, concesión de espacios y utilización de instituciones públicas, obtención de informaciones, documentos y publicaciones, disfrute de subvenciones...), cuestiones en las que la concurrencia, sin embargo, ha dejado de ser perfecta¹³⁴.

Para cerrar este epígrafe, puede concluirse que la regulación específica de los partidos políticos se debe a que su objeto no coincide totalmente con el derecho de asociación, sino que también afecta al reconocido en el artículo 23 CE, como establece la propia Exposición de Motivos (II) de la LOPP. Por esta razón, y en palabras de la STC 48/2003, los cometidos de los partidos

¹³⁰ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., pp. 9 y 10.

¹³¹ Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., pp. 405 y 408. Sobre el concepto «clase política» y su diferenciación de «élite política» puede consultarse, del mismo autor, *La clase política en el Estado de partidos*, ob. cit.

¹³² Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», ob. cit., p. 10.

¹³³ Pablo LUCAS VERDÚ: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», en *Revista de Política Comparada*, núm. 2, 1980, pp. 54-59 y, monográficamente, Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit.

¹³⁴ Ángel RODRIGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 175.

«explican (...) las condiciones específicas que el art. 6 CE les impone en relación al respeto a la Constitución y a la ley y a su estructura interna y funcionamiento. Su cualificación funcional no desvirtúa la naturaleza asociativa que está en la base de los partidos, pero eleva sobre ella una realidad institucional diversa y autónoma que (...) justifica la existencia de un régimen normativo (...) propio». (FJ. 6).

Por lo tanto, los partidos se registrarán por su legislación específica, la Ley Orgánica de Partidos políticos, contemplándolo así el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA, en adelante). Sin embargo, la LODA será de aplicación supletoria pues, a diferencia del art. 1.4, el apartado 3 no excluye la aplicación de la norma respecto de los partidos, y, por otra parte, la Disposición Final 2ª LODA reconoce la propia supletoriedad, si bien limitada a los preceptos de la Ley que no tienen carácter orgánico. Espera la Ley de Asociaciones que la regulación que se realice de otros tipos específicos de asociaciones se hará de forma completa en todos los elementos esenciales para la definición del derecho fundamental¹³⁵. Quizá la LOPP debería haber sido consciente de su propio ámbito limitado, condicionado por su objetivo también limitado de regular las patologías de los partidos, y haber hecho mención a la supletoriedad de la LODA en todas aquellas cuestiones que no ha regulado¹³⁶.

C) Creación

Los requisitos para la constitución de un partido político representan una cuestión de conformación legal, no de regulación constitucio-

¹³⁵ Para determinar cuáles son, se puede recurrir a la STC 173/1998, de 23 de julio (Ley vasca de Asociaciones), que considera en su FJ. 8 que la Ley Orgánica debe ocuparse de la delimitación de los aspectos esenciales del contenido del derecho en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes, al alcance del mismo en sus relaciones «inter-privatos», a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y la precisión de los límites que pueden establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas, así como los límites en relación al derecho de asociación de determinados grupos de personas o en relación a la libertad de no asociarse.

¹³⁶ El Informe del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos menciona las obligaciones documentales y contables (art. 14), la responsabilidad (art. 15), la modificación de los estatutos (art. 16), las funciones de los liquidadores (art. 18.3), o el régimen jurídico de los asociados (arts. 19 a 23).

nal, dado que se deja a la Ley Orgánica la regulación de los elementos esenciales para la definición del derecho fundamental. El carácter asociativo de los partidos, no obstante, conlleva un reconocimiento de la libertad de creación y de afiliación a los mismos sin necesidad de autorización administrativa y, desde la perspectiva negativa, la libertad de no afiliarse o de dejar de pertenecer a un partido¹³⁷.

El origen de los partidos, como el de las asociaciones, es el pacto asociativo, el acuerdo colectivo movido por unos fines comunes y sobre los medios necesarios para conseguirlos. El principio que fundamenta dicho pacto es el principio de voluntariedad o la autonomía de la voluntad, que informa tanto la creación de los partidos como la afiliación a los mismos. Dicho principio descarta, doctrinalmente, que los partidos sean configurados como órganos del Estado, por cuanto que son instituciones accidentales y no necesarias. Se considera por la doctrina mayoritaria que los partidos no son órganos del Estado, sino creaciones libres en ejercicio del derecho de asociación. De tal afirmación deriva que los partidos no posean potestades públicas respecto de sus afiliados, pues su poder deriva de la libre aceptación de sus estatutos por sus miembros.

¿Qué comprende la libertad de creación de partidos? Podría considerarse que incluye cada uno de los elementos sobre los que puede proyectarse la voluntad individual de los socios:

«el acuerdo fundacional y la consiguiente determinación del objeto y los fines de la asociación, la fijación de su nombre, la aprobación de sus estatutos, cualquier otro acuerdo posterior que prevean los estatutos, como los referidos a la formación de sus órganos y la participación en la adopción de sus decisiones, etc.»¹³⁸

Por lo que hace a la creación de un partido, no toda persona tiene derecho a crear un partido político. Así, la LOPP restringe este derecho a los españoles en su artículo primero y reconoce la capacidad para constituir a personas físicas mayores de edad que se encuentren

¹³⁷ Contenidos del derecho de asociación que han desarrollado, entre otros, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *Derecho de asociación. Comentarios a la LO 1/2002, de 22 de marzo*. Ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 85 y ss.; y Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 150 y ss.

¹³⁸ Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 151 y 152.

en el pleno ejercicio de sus derechos, no estén sujetos a ninguna condición legal para el ejercicio de los mismos y no hayan sido penalmente condenados por asociación ilícita, o por alguno de los delitos graves previstos en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal mientras no hayan sido judicialmente rehabilitados¹³⁹.

Resulta problemática, en primer lugar, la limitación de la titularidad del derecho a crear partidos a los nacionales y no a los ciudadanos, medida previsible, pero ya no justificable. La STC 48/2003, FJ. 18, asumiendo que los partidos constituyen un instrumento privilegiado para el ejercicio del derecho a la participación política y que éste atañe únicamente a los nacionales españoles por cuanto con esa actividad se provee a la integración de órganos representativos que «ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía», salvó la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley de Partidos. No obstante, la propia Constitución en su artículo 13.2 hace salvedad de que para determinados comicios y bajo ciertas condiciones puede extenderse el derecho de sufragio activo y pasivo a algunos extranjeros¹⁴⁰. Por esta razón afirma que la exclusión de los extranjeros debe ser interpretada en términos restrictivos, no pudiendo afectar al derecho a afiliarse ni traducirse en ninguna limitación de los derechos derivados de la afiliación.

La apreciación del legislador, y concurrentemente del Tribunal Constitucional, presenta una visión limitada de los partidos, acotada al marco estrictamente electoral. Los partidos, como se ha visto, desempeñan otro tipo de actividades y de funciones y ni siquiera su existencia está vinculada a la concurrencia electoral.

Si se tiene en cuenta, por otra parte, que el Tribunal Constitucional ha extendido los derechos de participación política en sentido

¹³⁹ Otras normas limitan la capacidad de afiliarse a un partido político a determinadas personas por razón del cargo o empleo público que desempeñan. Así, los Jueces, Magistrados y Fiscales en cumplimiento de lo establecido en los artículos 127 CE, 401 LOPJ y 54 Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; y el personal militar, incluyendo la Guardia Civil, según los arts. 181 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas y 15.2 Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

¹⁴⁰ A este respecto, pueden consultarse, entre otras, Pablo SANTOLAYA y Miguel REVENGA SÁNCHEZ: *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007 y Pablo SANTOLAYA y María DÍAZ CREGO: *El sufragio de los extranjeros*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

amplio, derecho de asociación y de reunión, a los extranjeros residentes en España¹⁴¹, al considerarlos «íntimamente vinculados a la dignidad humana, expresión del valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática»¹⁴², no se entiende por qué no estando la actividad política —fuera del marco electoral— limitada únicamente a los españoles, no puede extrapolarse esta doctrina a los extranjeros en el caso de los partidos políticos y reconocérseles la capacidad de crearlos.

Por otra parte, los ciudadanos europeos tienen reconocidos el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y en las del Parlamento Europeo en el Estado en que residan, que deben ejercer en igualdad de condiciones que los españoles¹⁴³. Es cierto que pueden formar agrupaciones de electores y presentar candidaturas en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, pero no formar partidos que les sirvieran para ejercitar este derecho. Hubiese sido mucho más proporcionado mantener el control de capacidad para concurrir a las elecciones en el momento electoral de presentación de candidaturas y no adelantarlo a la constitución de partidos políticos, dado que la exclusión del derecho a crear partidos políticos no tiene un claro fundamento¹⁴⁴.

Como el derecho comunitario, al regular los partidos políticos a escala europea, no reconoce un derecho a los ciudadanos comunitarios a crearlos¹⁴⁵, sino que se remite a la legislación de cada uno de los Estados Miembros, no puede salvarse este inconveniente a través del desplazamiento del ordenamiento jurídico interno por el comunitario. Por lo tanto, debería reformarse la LOPP en este punto, para ampliar a los

¹⁴¹ Hay que hacer inexcusable referencia a la STC 236/2007, de 7 de noviembre (LODYLE), que extiende el derecho a fundar asociaciones y a participar en ellas a cualquier persona que esté en el territorio nacional, independientemente de su adjetivación como regular, irregular, nacional o ciudadano.

¹⁴² STC 236/2007, FFJJ 6 y 7.

¹⁴³ Artículo 20.2.b) Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁴⁴ Voto particular de Alfonso López Tena al Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos políticos, de 15 de abril de 2002.

¹⁴⁵ Arts. 2 y 3 del Reglamento CE 2004/2003. A este respecto, consultar Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: «Los partidos políticos a escala europea (artículo 12)», en Javier GARCÍA ROCA y Pablo A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ: *Integración europea a través de derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 2009.

ciudadanos de la UE, el derecho de creación de partidos y permitir, de este modo, su concurrencia electoral en las mismas condiciones que los nacionales. En el mismo sentido, habría de incluir a los extranjeros que, por el juego del art. 13.2 CE, tengan reconocidos los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

En segundo lugar, respecto de quién puede crear un partido, la LOPP limita la capacidad para constituir partidos respecto de los que hayan sido condenados penalmente por asociación ilícita, o por alguno de los delitos graves previstos en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal. El Anteproyecto de LOPP se vio modificado en este punto, contemplando la posibilidad de rehabilitación del condenado, a instancias del CGPJ y del Consejo de Estado. No obstante, no se consiguió que se concretaran algo más los tipos penales, pues en tales Títulos se regulan diferentes tipos penales en entidad y gravedad¹⁴⁶.

El efecto de esta previsión resultaría equivalente a una pena accesoria que impone directamente la Ley como consecuencia de otras condenas penales¹⁴⁷. No obstante, la STC 48/2003, FJ. 19, consideró esta medida como un requisito de capacidad antes que como una pena. En efecto, encuentra coherencia en el hecho de que se incapacite para promover un partido a quienes hayan cometido delitos con finalidad política, graves infracciones relacionadas con la actividad política y acreditativas de una identificación con la violencia y un desprecio por los procedimientos legalmente establecidos, resolviendo de esta manera la ponderación de la medida restrictiva de derechos. Este requisito de capacidad anticipa la defensa del orden constituido respecto de quienes todavía no han expiado por entero la condena impuesta por haber atentado contra la pacífica convivencia. Sin embargo, no existe este requisito en la regulación general del acceso a la función pública, contenida en el Estatuto básico del empleado público, que, simplemente, pide al aspirante que no esté incurso en inhabilitación. Teniendo en cuenta que el empleado público ejerce función pública y el partido no,

¹⁴⁶ Así lo señalaba el Voto particular de Luis AGUIAR DE LUQUE al Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica de Partidos políticos. Entre los delitos que provocan la pérdida de la capacidad para constituir partidos políticos hay algunos que tienen poco que ver con el derecho de participación política, como el de impedir actos religiosos o establecer censura previa.

¹⁴⁷ En este sentido, el Informe del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de la LOPP.

resulta un tanto desproporcionada la limitación para crear partidos, sobre todo por la comisión de delitos que no tienen la necesaria vinculación con el derecho de asociación o de creación de partidos.

Además, todavía surge otra duda, ¿en qué consiste la rehabilitación judicial? Habiendo examinado el ordenamiento vigente, no se han encontrado referencias a este concepto. Bien pudiera referirse a la extinción de la responsabilidad criminal (art. 130 CP) o de la cancelación de antecedentes penales (art. 136 CP). La diferencia no es baladí, pues la segunda se produce superado un lapso de tiempo mayor que la primera. Parece que el legislador orgánico se refiere a la cancelación de antecedentes penales por cuanto sí requiere una actividad judicial, coincidiendo la denominación «Rehabilitación» con la rúbrica del Capítulo II del Título V del Libro I del Código Penal de 1973, sustituido en 1995.

Es decir, no podrán constituir partidos políticos los condenados por los mencionados delitos hasta cinco años después de haber extinguido su responsabilidad penal, límite temporal mucho más amplio que el previsto para el Código Penal en los casos de inhabilitación especial de cualquier derecho.

En cuanto al número de personas necesarias para constituir un partido, la Ley de Partidos guarda silencio. El art. 5.1 LODA exige, al menos, tres personas, número que asume el Ministerio del Interior en su página web al ofrecer información general sobre los partidos. No estaría de más que la LOPP, en un futuro, hiciera referencia a esta cuestión, aunque sea menor.

La asociación nace con el pacto asociativo, que la doctrina entiende válido y eficaz cuando concurren los elementos propios de todo contrato: consentimiento, objeto y causa¹⁴⁸. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de este pacto? Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA distingue dos posibilidades¹⁴⁹: considerar el pacto un contrato, como hacen la doctrina francesa y los civilistas¹⁵⁰, o un negocio jurídico multilateral en el

¹⁴⁸ Art. 1261 CC.

¹⁴⁹ Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 168 a 172. En el mismo sentido, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *Derecho de asociación*, ob. cit., pp. 180 y ss.

¹⁵⁰ Las asociaciones de interés particular se rigen por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, contenidas en el Título VIII del Libro IV del Código Civil. En concreto, el artículo 1665 CC establece que la sociedad es un contrato.

que no hay reciprocidad de consentimientos, sino que éstos forman un haz de acción común. La distinción entre ambos extremos resulta complicada, dado que un contrato no deja de ser un negocio jurídico particular. Probablemente, se trata de destacar que en el pacto asociativo existe un plus, algo más que la pura vinculación contractual, pues se basa en una confianza recíproca y nace la obligación moral de comportarse conforme a unas reglas de lealtad nacidas de dicha confianza¹⁵¹. Si se potencia la primera opción, querrá subrayarse la escasa capacidad de intervención de los poderes públicos en la esfera de la voluntad de los asociados, lo que resulta más afín a la libertad de asociación¹⁵². En el segundo caso, se trata de resaltar la dimensión colectiva, la coincidencia de los intereses de los partícipes y el propósito de perseguir un fin común. De dicho acuerdo, además, nacen normas objetivas llamadas a regir las relaciones interasociativas, normas que también han de ser objeto de consentimiento al integrarse.

El Tribunal Constitucional ha negado que el acto de integración en una asociación pueda calificarse como un contrato, sino que considera que ese acto consiste en la aceptación de los estatutos asociativos que determina la integración en la unidad jurídica y moral que constituye

¹⁵¹ No obstante, pueden distinguirse —provenientes de la doctrina alemana— distintos modos de negocio jurídico, en función de que las partes ocupen, o no, posiciones o situaciones jurídicas distintas. En el contrato se entiende que los sujetos del mismo ocupan situaciones jurídicas distintas. En los acuerdos, por ejemplo, en los de las sociedades, los declarantes emiten declaraciones de voluntad de idéntica dirección, que desembocan en la creación de un contenido unitario de voluntad decisivo para el conjunto. Por último, en el convenio, ejemplo del cual sería el acto de constitución de una asociación, las partes declarantes no se enfrentan entre sí como portadoras de un interés contrapuesto, sino que sus declaraciones son coincidentes e iguales. *Cfr.* LUIS DíEZ-PICAZO: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, 6ª edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 94 y 95.

¹⁵² Si bien «la voluntariedad a los efectos del art. 22 CE (...) es (...) la libertad negocial exigida por el Derecho Privado», ello «no autoriza a trasladar sin más las categorías civiles al derecho de asociación». ÁNGEL J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 98, nota 157. En el mismo sentido, «La adquisición de la condición de socio de una asociación privada (...) no puede ser hoy analizada exclusivamente desde el punto de vista jurídico-civil, pues no estamos ante un «contrato» puro y simple entre la asociación preexistente y el aspirante a socio (...) es dudoso que sea simplemente bilateral, o consecuencia de un pacto entre dos sujetos de derecho, la asociación (...) y el socio (...)». JOSÉ BERMEJO VERA: «La dimensión constitucional del derecho de asociación», en *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995, pp. 127 y 128.

toda asociación¹⁵³. Así, «los requisitos condicionantes del acceso del nuevo socio a una asociación actúan como elementos garantes de la libertad de asociación desde el plano constitucional»¹⁵⁴.

Las asociaciones, art. 5.2 LODA, adquieren personalidad jurídica por el mero acuerdo de constitución. ¿Qué implica esta afirmación? ¿Qué ha de entenderse por personalidad jurídica? En sentido amplio, la personalidad jurídica implica el reconocimiento por el Derecho de la condición de ser titular de derechos y obligaciones a determinados efectos; en sentido estricto, supone la completa separación e independencia entre sociedad y socios o, al menos, la separación de su patrimonio. ¿Del acuerdo asociativo nace una organización social dentro de la cual se desarrollan múltiples relaciones entre sus integrantes y que se desenvolverá de forma autónoma en el tráfico? El art. 10.4 LODA aclara que se hace referencia a la personalidad jurídica en sentido amplio, pues la asociación será capaz de ser titular de relaciones jurídicas con terceros. Sin embargo, lo que no se produce es la separación de patrimonios de los promotores y de la asociación, que acontecerá con la inscripción en el Registro, cuando se produzcan los efectos de publicidad ante terceros de la aparición en el tráfico de un nuevo ente¹⁵⁵.

¹⁵³ STC 5/1996, de 16 de enero (Asociación Profesional de Gestores Intermediarios en Promoción de Edificios), FJ. 9: «Aunque el derecho de asociación requiere (...) de una libre concurrencia de voluntades que se encauza al logro de un objetivo común, no es constitucionalmente correcto identificar (...) ese pacto asociativo con un contrato civil, trasladando analógicamente la teoría general del contrato al derecho de asociación, pues, si bien es cierto que la sociedad civil o las asociaciones de interés particular a que se refieren los arts. 35.2 y 36 CC son una modalidad asociativa, (...) el derecho de asociación (...) tiene una dimensión y un alcance mucho más amplio, que sobrepasa su mera consideración iusprivatista.

(...) Ni el pacto fundacional [de las] asociaciones se identifica plenamente con el concepto de contrato civil de sociedad, ni (...) el acto de integración en una asociación es un «contrato en sentido estricto al que pueda aplicarse el art. 1256 CC, sino que consiste (...) en un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no sólo jurídica sino también moral que constituye la asociación».

¹⁵⁴ José BERMEJO VERA: «La dimensión constitucional del derecho de asociación», ob. cit., p. 131.

¹⁵⁵ La limitación de responsabilidad de los promotores de la asociación no depende sólo de su voluntad, sino que requiere la intervención del poder público que tiene la capacidad de configurar el modo en que garantiza la seguridad en el tráfico, los derechos de los miembros y, sobre todo, los intereses de terceros con quienes pueda relacionarse la entidad y otros intereses generales. Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 74.

De esta manera, ha de entenderse que cuando el art. 22.3 CE establece que las asociaciones se inscribirán a los solos efectos de publicidad, hace referencia a la publicidad material, a la proyección externa de datos que posibilita el conocimiento de una asociación válidamente constituida —por oposición a la publicidad formal, que anuda la adquisición de personalidad jurídica a la inscripción en el Registro¹⁵⁶.

En cambio, el art. 3.2 LOPP establece que los partidos políticos adquieren su personalidad jurídica a través de la inscripción en el Registro de Partidos Políticos, momento al que también se anuda la limitación de la responsabilidad de los promotores. La inscripción resulta constitutiva.

Si el partido no existe hasta la inscripción, en el lapso de tiempo que media hasta que ésta se produce, debe ser considerado como una asociación no inscrita. La LOPP ha unificado dos momentos conceptualmente distintos: el de creación del partido, fruto del ejercicio de un derecho fundamental y fuera del ámbito de actuación del Estado, y la atribución de personalidad jurídica al partido, que determina la proyección del mismo en el mundo jurídico, facultando la intervención del Estado¹⁵⁷. Y lo ha hecho, como afirmó en su día la STC 173/1998 y recordó el Consejo de Estado en su Informe sobre el Anteproyecto de LOPP, porque el legislador tiene libertad para otorgar a la inscripción en el Registro naturaleza constitutiva.

La no inscripción en el Registro impide la consideración de las asociaciones políticas como partidos políticos, pero no el libre ejercicio del derecho de asociación y la libre creación de asociaciones. Sin embargo, una asociación con fines políticos no inscrita en el Registro no podrá desarrollar plenamente las funciones de relevancia constitucional descritas en el artículo 6 CE. Así, la inscripción registral se convierte en un requisito imprescindible para que los partidos puedan presentar candidaturas electorales, según el art. 44.1.a) LOREG. Si una organización no tiene vocación electoral, no debería inscribirse como partido y debería ser depurada del Registro.

La limitación de responsabilidad de los promotores de la asociación no depende sólo de su voluntad, sino que requiere la intervención del poder público que tiene la capacidad de configurar el modo en que garantiza la seguridad en el tráfico, los derechos de los miembros y, sobre todo, los intereses de terceros con quienes pueda relacionarse la entidad y otros intereses generales.

¹⁵⁶ José Antonio MONTILLA MARTOS: «La inscripción registral de asociaciones en la Constitución», ob. cit., pp. 190 y ss.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 176 y 177.

Que se exija la inscripción para los partidos tiene cierto sentido porque ejercerán sus funciones constitucionalmente relevantes en las elecciones, participando en la formación de la voluntad popular, que es la que expresan los ciudadanos cuando son llamados al sufragio; o concurriendo a las elecciones como instrumentos fundamentales para la participación política. De hecho, al margen de las funciones que reconoce la Constitución a los partidos, son indistinguibles de cualquier otra asociación¹⁵⁸. Y las funciones de los partidos políticos, definitorias de su propia existencia, son eminentemente electorales, desarrolladas en el ámbito público, por lo que resulta lógico exigir que estén inscritos¹⁵⁹.

No obstante, quizá fuese más coherente con el sistema electoral actual que la inscripción de los partidos se realice ante la Junta Electoral Central antes de cada convocatoria electoral. De esta manera, se reforzaría la definición de los partidos como asociaciones que de manera continuada participan en los procesos electorales y solucionaría el inconveniente que produce la falta de relación entre la Junta Electoral Central y el Registro de Partidos para declarar de oficio la caducidad de las inscripciones¹⁶⁰.

Las enmiendas 107 y 23 del Grupo mixto; 33 del Grupo de Izquierda Unida y 54 y 60 del Grupo Parlamentario Vasco¹⁶¹, presentadas al proyecto de Ley de Partidos propusieron también esta alternativa para dotar de mayores garantías al ejercicio del derecho de asociación política, pues impediría el control administrativo previo de este derecho. El encargado del Registro sería un órgano cuya composición mayoritariamente judicial ofrecería más garantías que el Ministerio del Interior, y cuya función estaría directamente ligada a la actividad primordial de los partidos que es la electoral¹⁶². Introduciéndose esta solución, se subrayaría todavía más la estrecha y necesaria conexión entre los partidos, como instrumentos fundamentales para la

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 189.

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 189 y 190.

¹⁶⁰ Actualmente, el encargado del Registro, en vez de resolver, deriva los problemas a la Junta que, sin embargo, no tiene competencias para actuar sobre el Registro ni, por lo tanto, pronunciarse sobre la caducidad de las inscripciones. Rafael RUBIO y Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: «Teoría y práctica: 30 años de experiencia electoral», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 74, 2008, p. 243.

¹⁶¹ Según BOCG-CADA de 22 de mayo de 2002.

¹⁶² Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: «Informe sobre el borrador de la Ley de Partidos», ob. cit.

participación política en el terreno electoral y el órgano institucional competente en la materia.

Por último, esta opción también sería más coherente con la decidida intención del legislador orgánico de esconder la naturaleza asociativa de los partidos, resaltando su función electoral por encima de su forma jurídica.

No obstante, la polémica entre la consideración constitutiva o declarativa de la inscripción no viene dada tanto por la adquisición de la personalidad jurídica, sino por las consecuencias que se derivarían del establecimiento de un control administrativo en el momento de nacer los partidos. Dicho control podría suponer el desconocimiento de la libertad de creación de partidos e instaurar un sistema de autorización o de reconocimiento administrativo de los mismos.

En el momento de la inscripción de los partidos se entrecruzan controles administrativos y judiciales, pensados para el caso de que la documentación que se presente al Registro —acta fundacional que ha de constar en documento público, y debe contener la identificación personal de los promotores, la denominación del partido que se propone constituir, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos por los que habrá de regirse el partido que trata de constituirse— contenga determinadas irregularidades. Conviene identificar las facultades de la Administración en relación con los partidos políticos cuando desempeña la función registral, pues en el ejercicio de la misma puede limitar un derecho de libertad política cual es la libre creación de partidos políticos.

Como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁶³, la inscripción es una carga para la Administración, que debe inscribir la asociación constituida a los solos efectos de publicidad. Esto significa que no se concede a la Administración el ejercicio de un control material de la formación política, sino que se debe limitar a la mera constatación, rigurosamente reglada, del cumplimiento de los requisitos formales que deben observarse en la documentación presentada. Por lo tanto, el margen de maniobra del encargado del Registro es muy limitado, pues no puede valorar los fines del partido ni controlar la licitud de la asociación¹⁶⁴.

¹⁶³ STC 48/2003, FJ. 20

¹⁶⁴ José Antonio MONTILLA MARTOS: «La inscripción registral de asociaciones en la Constitución», *ob. cit.*, pp. 180 a 185.

Esto resulta muy claro cuando, en el plazo de 20 días que tiene el Ministerio del Interior para inscribir un partido, advierte defectos formales o que los promotores carecen de capacidad. En este caso el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento de los interesados para que subsanen tales defectos, suspendiéndose el plazo de inscripción, que se reanudará una vez que los mismos hayan sido corregidos. Dentro de esta situación hay que incluir la relativa a la denominación, que no puede inducir a error o confusión sobre su identidad —al igual que ocurre con los elementos identificadores de las candidaturas, art. 46.4 LOREG— ni ser contraria a las leyes o a los derechos fundamentales de las personas¹⁶⁵. En el caso de que la denominación incurra «palmaria, manifiesta o patentemente» en alguno de los supuestos mencionados, que no ha de requerir esfuerzo interpretativo alguno, el Ministerio del Interior podrá suspender el plazo de la inscripción del partido que se presente. Los demás supuestos de semejanza, riesgo de confusión o riesgo de ilicitud respecto de la denominación no habilitan para una eventual suspensión del plazo para la inscripción, como se deduce de la interpretación constitucional que realiza la STC 48/2003, sino que habrán de resolverse en sede jurisdiccional una vez inscritos los partidos.

Sin embargo, el resto de las situaciones mencionadas por el artículo 5 LOPP —deducir indicios racionales de ilicitud penal o que el partido que se inscriba pretenda continuar o suceder a otro declarado ilegal y disuelto— obligan al encargado del Registro a efectuar unos exámenes de la documentación que exceden de la mera verificación de los requisitos formales exigidos, cuando no a recabar otro tipo de informes o pruebas. Debe recordarse la doctrina del Tribunal Constitucional de que

«los instrumentos para garantizar que los partidos se ajusten a la idea que de estos tiene la Constitución en cuanto su sujeción al orden

¹⁶⁵ La denominación coincidente con la de otro partido disuelto debería acarrear la consecuencia de la denegación de la inscripción, condicionada a la propia subsunción. Sin embargo, en conjunción con otros elementos probatorios, puede revelar una voluntad de continuar la formación ilegalizada. No obstante, señala la Sala Especial del art. 61 LOPJ en su Auto de 22 de mayo de 2007, en el proceso de ejecución de la sentencia de ilegalización de los partidos políticos Batasuna, Herri Batasuna y Euskal Herritarrok respecto a la formación «Abertzale Sozialisten Batasuna», que el solo hecho de la identidad de la denominación no es suficiente para llegar a tal conclusión.

constitucional, su respeto de la legalidad, su estructura democrática y los demás requisitos generales que se exigen a todas las asociaciones, han de centrarse fundamentalmente en el momento de la actuación de éstos y por medio de un control judicial. Se trata (...) de límites marginales que parten de, y presuponen una amplísima libertad de constitución y de actuación de los partidos políticos»¹⁶⁶.

Como, además, el art. 4.2 LOPP vincula a estos supuestos la suspensión del plazo para inscribir, el control de la Administración en este punto podría convertirse en un obstáculo al ejercicio del derecho de creación de partidos. Al respecto, la STC 48/2003 reiteró la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en SSTC 3/1981 y 85/1986, FFJJ. 5 y 4 respectivamente, de que tal control se debe limitar a una actuación de constatación rigurosamente reglada consistente en un examen de los aspectos formales a través de los que se manifiesta el acto de constitución, de tal manera que la Administración carece de facultades para denegar la inscripción en ambos casos.

D) La adecuación de su actividad a los valores constitucionales

La actividad de los partidos concreta las funciones que constitucionalmente les han sido atribuidas, dado que supone su dimensión dinámica: por actividad se entiende el modo en que el partido ejercerá dichas funciones. Fuera del ámbito de las actividades que sirven para llevar a cabo las funciones asignadas por la Constitución, lo que actúe el partido tiene la misma relevancia que la actividad de una asociación común¹⁶⁷.

¿Qué supone la libertad de actuación del partido? Básicamente, la capacidad para operar en el campo político según sus propias normas de actuación, eligiendo sede, denominación, símbolos, adscripción ideológica, estrategia electoral...¹⁶⁸. Si bien los partidos nacen en la sociedad, y por ello se reconoce constitucionalmente su libertad de crea-

¹⁶⁶ STC 85/1986, FJ. 12.

¹⁶⁷ Javier JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos», ob. cit., pp. 15 y 16.

¹⁶⁸ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, CEPC, Madrid, 1999, p. 241.

ción, en su actuación miran al Estado, pues su finalidad es hacerse con la dirección del mismo o, por lo menos, conseguir traducir sus propuestas políticas en decisiones generalmente vinculantes¹⁶⁹. Frente a la ya superada consideración de los partidos como órganos del Estado¹⁷⁰, se encuentra un indicio de lo contrario en que, por lo que respecta a su actividad, no se mueven en el terreno de la competencia, sino en el de la libertad. La libertad de actuación de los partidos constituye una sólida garantía de la independencia de éstos frente al Estado y una garantía básica, al mismo tiempo, del pluralismo político de partidos¹⁷¹.

Sin embargo, y en palabras del Tribunal Constitucional, la libertad que caracteriza el régimen jurídico de las asociaciones no puede resultar tan omnímoda para los partidos que, a su amparo, se desvirtúen como instrumento para la consecución de sus fines constitucionales¹⁷². A pesar de que la Constitución garantiza un amplio margen de libertad de actuación a los partidos frente al Estado¹⁷³, pues el art. 6 CE reconoce que «su creación y el ejercicio de su libertad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley», están sometidos a la Constitución desde el punto de vista de su acatamiento formal, como se mencionaba unas pocas líneas atrás. Por lo tanto, podrán establecerse límites a su actividad que encontrarían como justificación la relevancia —tanto política como constitucional— de las funciones que tienen

¹⁶⁹ Dieter GRIMM: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 399.

¹⁷⁰ Siguiendo a Hans Kelsen se encuentran dos conceptos de órgano estatal. Con un concepto amplio, que entiende que es órgano estatal aquél que cumple una función determinada por el ordenamiento legal, los partidos tendrían tal condición si nos fijamos en la presentación de candidaturas. Si se atiende al concepto material o restringido, no lo serían, debido a que los órganos estatales serían aquellos cuya posición en el ordenamiento viniera determinada por una ley y que entre sus funciones estuvieran crear o aplicar normas jurídicas, lo que no ocurre con los partidos. Hans Kelsen: *General theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge, 1945, p. 192. Esta división también la emplea Javier GARCÍA ROCA para negar el carácter de órgano del Estado de los partidos aplicando un concepto jurídico-material, centrado en los momentos típicos de la función orgánica: la obligatoriedad, el carácter profesional y la condición jurídica especial del órgano del Estado. Javier GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos*, ob. cit., p. 54.

¹⁷¹ Agustín S. DE VEGA GARCÍA: «Notas para un estudio del derecho de partidos», ob. cit., p. 316.

¹⁷² STC 48/2003, FJ. 6.

¹⁷³ Manuel GARCÍA PELAYO: *El Estado de partidos*, ob. cit., pp. 53 y ss.

encomendadas¹⁷⁴. La remisión a la Ley en este punto resulta necesaria porque, como es lógico, el art. 6 CE no puede agotar el estatuto jurídico de los partidos, que necesita ser concretado —de forma matizada, sin embargo— en cuanto a su actuación¹⁷⁵.

En desarrollo de la Constitución, el legislador orgánico ha fijado que los partidos políticos «se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los propios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes», fundiendo los dos principios de constitucionalidad del artículo 6 CE. Se encargará el artículo 9 de la Ley de Partidos de especificar los límites al principio de libertad de actuación de los partidos. Como puede observarse, la LOPP ha ido un paso más allá de lo que establece la Constitución, que limita la democraticidad al funcionamiento interno.

Teniendo en cuenta que los partidos son «factor constitutivo de la estructura democrática objetiva, considerándoles parte fundamental del sistema jurídico-político democrático»¹⁷⁶, es comprensible que se defienda que el conjunto de su actuación haya de ser respetuoso con las pautas democráticas. En este sentido, Raúl MORODO y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA consideran que el legislador puede explicitar tal requisito dado que el art. 6 CE sujeta a los partidos a lo que disponga la ley¹⁷⁷. El Tribunal Constitucional, en su STC 48/2003, ha con-

¹⁷⁴ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 5, nota 6.

¹⁷⁵ Raúl MORODO y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 57.

¹⁷⁶ M^a Victoria GARCÍA ATANCE Y GARCÍA DE MORA y Antonio TORRES DEL MORAL: *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*, Colex, Madrid, 2003, p. 133.

¹⁷⁷ Raúl MORODO y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 123. Concurrentemente, Eduardo VÍRGALA FORURIA afirma que la regulación de la Ley de Partidos explicitaría límites que se encuentran inmanentes en la Constitución. Eduardo VÍRGALA FORURIA: «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2003-2004, pp. 221 y ss. Comparten su opinión, entre otros, Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ y Benigno PENDÁS GARCÍA: «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos» en *Jornadas sobre el Título Preliminar de la Constitución (Vol. III)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, p. 1784; Cesare PINELLI: *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, CEDAM, Padua, 1984, p. 156; y Javier TAJADURA TEJADA: «La dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 12-13, 2004, p. 228. Más compleja es la argumentación de José Antonio MONTILLA MARTOS que colocaría en el ejercicio de las actividades dentro de los cauces democráticos la esencia de los partidos, de tal

siderado que «admitir que los partidos están sólo sometidos a los límites del artículo 22» sería vaciar de contenido normativo al artículo 6 CE. Y, consecuentemente, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Especial del art. 61 LOPJ, de 27 de marzo, dictada en el procedimiento de ilegalización y disolución de Herri Batasuna, Euskal Herriarrok y Batasuna, reconoce que es perfectamente posible que la Ley Orgánica 6/2002 introduzca límites a la actividad de los partidos políticos distintos de los contemplados en el Código Penal, con tal de que tales límites sean conformes con la naturaleza de los partidos políticos y permitan el normal desenvolvimiento de la actividad que la sociedad democrática les ha encomendado.

La vieja Ley de Partidos de 1978 no concretaba las exigencias de constitucionalidad de los partidos, ni en lo que se refiere a la actuación sujeta a la Constitución y a las leyes de los partidos —entendido como respeto a los principios democráticos y valores constitucionales— ni en cuanto a los procedimientos para hacerlas efectivas. Por ello, y en vista a la realidad sobre la que pretende imponerse, la LOPP se plantea como objetivo

«garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos, impidiendo que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen democrático de libertades, justificar el racismo y la xenofobia o apoyar políticamente la violencia y las actividades de bandas terroristas»¹⁷⁸.

manera que si un partido los excediera en su actuación, quedaría fuera de la definición partidaria. José Antonio MONTILLA MARTOS: «Algunos cambios en la concepción de los partidos. Comentario a la STC 48/2003, sobre la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos políticos» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 12-13, 2004, pp. 563 y 564. En sentido contrario, José Luis GARCÍA GUERRERO considera erróneo derivar de la cláusula «respeto a la ley» la facultad de ésta para imponer límites a una libertad constitucional. José Luis GARCÍA GUERRERO: «Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, p. 161. También, Javier JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos», ob. cit., p. 23; Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4, 1982, p. 124; Agustín S. DE VEGA GARCÍA: «Notas para un estudio del derecho de partidos», ob. cit.; José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 250. También Félix PANTOJA GARCÍA en el voto particular que realiza al Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos.

¹⁷⁸ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, Motivo I.

Como novedad, la Ley Orgánica de Partidos Políticos incorpora un control no penal sobre la actividad externa de los partidos que podría causar la suspensión o, incluso, la disolución de éstos. De esta manera, el artículo 9 LOPP persigue asegurar el respeto por parte de los partidos a los principios democráticos y los derechos constitucionales, enumerando con *cierto* detalle las conductas que más notoriamente conculcan dichos principios¹⁷⁹. A tal fin, la LOPP ha incorporado un procedimiento de disolución de partidos que responde a una finalidad de garantía de sus condiciones definidoras en tanto que asociaciones calificadas por la relevancia constitucional de sus funciones¹⁸⁰. El estudio del mismo excede el objeto de este trabajo¹⁸¹, por lo que sólo señalaré que las causas de ilegalización son la especificación de los casos en que el legislador orgánico ha entendido que no concurren en la realidad los elementos definidores del concepto constitucional de partido que se dieron previamente por supuestos cuando el partido afectado se constituyó como tal partido¹⁸², una especie de causa de anulabilidad del partido.

A diferencia de la vía penal, que recae sobre sujetos individuales y, accesoriamente, sobre la persona jurídica de la que se sirven, la nueva causa de ilegalización se aplica respecto de la actuación y sobre el partido político como totalidad. Una de las principales críticas que se hace a la nueva regulación es ésta, precisamente, que la «tipificación» de las conductas del partido supone una relajación de los criterios para ilegalizarlo: la LOPP no exige la previa imputación de afiliados o dirigente para disolver el partido y elude el sistema de prueba penal presidido por el principio de presunción de inocencia. Si bien pueden contemplarse en la LOPP conductas ya tipificadas en el Código Penal —y que, por tanto, podrían suponer la disolución del partido por aplicación de los artículos 520 y 129 del mismo—, éstas no están revesti-

¹⁷⁹ El artículo 9 LOPP no tiene el grado de concreción que hubiese sido deseable para garantizar la seguridad jurídica, objeción salvada por la STC 48/2003, FJ. 11 (refiriéndose a la STC 136/1999, de 20 de julio, FJ. 30), a través del argumento de que la tutela frente al terrorismo, que será objetivo último de la LOPP, comporta un coste en la determinación de las conductas para no dejar fuera ninguna forma o variedad de respaldo individual o social al fenómeno terrorista.

¹⁸⁰ STC 5/2004, de 16 de enero (Disolución de Batasuna), FJ. 9, citando a la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ. 9.

¹⁸¹ Puede consultarse, entre otros, Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, ob. cit.

¹⁸² STC 5/2004, FJ. 16.

das de la misma relevancia con la que cuentan los supuestos de hecho de la naturaleza penal¹⁸³.

Llegados a este punto, puede hacerse una breve recapitulación. Al acercarnos al artículo 6 CE debería obrarse con más cautela. Teniendo en cuenta que ni la titularidad, ni el proceso de creación, ni los límites a los fines y a la actividad coinciden entre el derecho de asociación y los partidos políticos, no puede afirmarse rotundamente que los partidos políticos sean producto del ejercicio del derecho de asociación. Los partidos, más que especie del género «asociación» están contenidos en una forma asociativa, siendo el acceso a la competición electoral lo que los califica y singulariza su régimen jurídico, lo que explica sus prerrogativas y justifica los límites a que están sujetos y la capacidad del legislador de imponerles condiciones en su actuación como, por ejemplo, respetar la igualdad material al presentar candidaturas, incluyendo un número paritario de hombres y de mujeres.

Por lo tanto, debería ampliarse la tradicional afirmación y resaltar que los partidos están tan vinculados al artículo 22 como al 23 CE. Con el art. 22 por lo que hace a la creación de los partidos, fundamentalmente; con el art. 23 por cuanto se refiere a las funciones y actividades específicas que desarrollan. Es decir, el artículo 6 no supone el reconocimiento de una «garantía institucional», sino el reconocimiento de dimensiones específicas de dos derechos fundamentales: la dimensión objetiva, la necesaria democracia pluralista y representativa en que se desarrollan los derechos de participación política, dejándose la regulación de la dimensión subjetiva a los artículos tantas veces citados.

El reconocimiento de los partidos no se encuentra en el Título I, relativo a los derechos constitucionales, sino en el Título Preliminar por una razón eminentemente simbólica: la pretensión del constituyente de resaltar el cambio de régimen que suponía la aprobación de la Constitución de 1978, subrayándose los elementos caracterizadores del nuevo orden constitucional y la colaboración necesaria de los partidos en los mismos: pluralismo político, voluntad popular y participación política.

¹⁸³ Antonio FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ: *Ley de partidos políticos y derecho penal*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 173 a 175.

Capítulo II

EXIGENCIAS DE DEMOCRACIA INTERNA Y DERECHO DE AUTOORGANIZACIÓN

El derecho de asociación no consiste únicamente en una libertad individual de fundarlas conjuntamente con otras personas. También ha de considerarse que de su ejercicio nace una organización diferenciada de los socios, orientada a la consecución de los fines para los que se asocian los individuos. Una organización que pone en relación los fines y los medios materiales y humanos a disposición de la asociación y que supone la capacidad funcional de la persona jurídica. Aquí reside la principal diferencia respecto del derecho de reunión, la organización y su consiguiente permanencia en el tiempo.

La entidad que nace del «pacto social» necesita de una estructura para su funcionamiento (división de tareas entre los asociados, asignación de responsabilidades, reparto de tareas de representación con el exterior) y unos procedimientos internos de toma de decisiones y formación de la voluntad colectiva, funcionamiento y procedimientos que han de ser conocidos y aceptados por cada uno de los socios¹. De esta manera, el acuerdo asociativo incluye tanto la decisión de unirse a otros, como la aceptación de las reglas para la utilización de los medios puestos en común y la forma de adopción de las decisiones asociativas.

Este derecho de establecer la propia organización constituye, en gran medida, la dimensión colectiva del derecho de asociación, hasta el punto de que su titular es la asociación como sujeto diferenciado de los socios². Si bien prima la dimensión grupal, pues «supone la aptitud de la organización creada (...) para desenvolverse como tal», es decir, la garantía de su capacidad funcional³, ha de resaltarse, no obstante, su carácter instrumental para el ejercicio del derecho de asocia-

¹ «La organización es el único medio para llevar adelante una voluntad colectiva». Robert MICHELS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 67.

² Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 154 a 158.

³ Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 189.

ción del individuo⁴. «El derecho de asociación es de naturaleza principalmente formal: no se refiere a contenidos materiales sino que es, ante todo, garantía de autoorganización»⁵.

A través de su ejercicio —que se plasma en la conformación de los estatutos y el resto de la normativa interna— se adoptará tanto la estructura que más convenga a la realización de los fines sociales como las normas internas de funcionamiento que permitan que la voluntad de los socios se convierta en la voluntad única de la persona jurídica nacida del acuerdo asociativo. Gracias a ello se consigue la elusión de la responsabilidad jurídica individual y el nacimiento de la responsabilidad por parte de la persona jurídica. La forma de ejercitar este derecho consiste en dotarse de unos estatutos. Y, consecuentemente, en el reconocimiento del derecho —tanto de la asociación como de cada uno de los socios— de que dichos estatutos se cumplan⁶.

El objetivo fundamental de los estatutos de una asociación consiste en evitar la interferencia de los poderes públicos en el devenir interno de la asociación⁷. Tanto del legislativo, cuando desarrolle el derecho fundamental de asociación, como del ejecutivo, a la hora de inscribir la asociación, como del judicial, pues establece la forma de resolver los conflictos que puedan surgir al interior del cuerpo social. En este sentido, el derecho de autoorganización protege a los afiliados más allá del momento constitutivo⁸.

Hacia el interior, los estatutos se imponen a los asociados, ya que son la fuente primaria y ordenadora de la organización y del funcionamiento de la asociación, así como las normas que determinan la posición jurídica del socio —sus derechos y deberes— y la garantía de ésta. En este sentido, los estatutos son normas objetivas, que nacen del acuerdo asociativo, llamadas a regir las relaciones entre los socios y

⁴ *Ibidem*, p. 173.

⁵ *Ibidem*, p. 65. La STC 218/1988, de 22 de noviembre (Asociación Círculo Mercantil) considera que el derecho de autoorganización forma parte del contenido esencial del derecho de asociación pues éste no puede entenderse sin el derecho de que el ente creado establezca su propia organización, dentro del marco de la Constitución y de las leyes (FJ 1).

⁶ «El derecho de los socios como miembros de la asociación consiste en el derecho a que se cumplan los estatutos, siempre que estos sean conformes a la Constitución y a las leyes». STC 218/1988, FJ. 1.

⁷ Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 154 a 158.

⁸ Ángel J. GÓMEZ MONTORO: «Veinticinco años de derecho de asociación», en *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59, 2003-2004, pp. 256 y 257.

entre los socios y la asociación. Y son de obligado cumplimiento, pues al ingresar —voluntariamente— en la asociación se supone que «conocen y aceptan en bloque las normas estatutarias a las que quedan sometidos»⁹, amén de formar parte del contenido del derecho de asociación, tanto individual como colectivo, que se está ejercitando¹⁰.

La autonomía de la voluntad permite al afiliado, cuando ingresa en una asociación, acordar no ejercer en su seno alguno de los derechos que la Constitución le reconoce, pero no puede impedirle recuperar en cualquier momento la integridad de sus derechos¹¹. La forma de proteger la libertad del asociado frente a los posibles excesos en que incurra el resto es la posibilidad, que siempre han de tener abierta, de abandonar el grupo cuando lo desee, lo que se conoce como libertad negativa de asociación. Así, hay quien defiende que aquí se condensa toda la democracia que se puede exigir a las asociaciones, pues como entes privados que son han de quedar fuera de toda regulación por parte del Estado, que supondría una intromisión ilegítima en la esfera de organización interna.

Uno de los grandes problemas que pueden existir en el seno de una asociación es el conflicto entre un socio y el grupo. Aunque ambas partes del conflicto tienen derecho a que se cumplan los estatutos¹², teniendo en cuenta la debilidad de la posición del individuo, normalmente, sus intereses serán sacrificados en nombre del interés colectivo. Tampoco resulta una posición adecuada el otro extremo, la prevalencia incondicional de los derechos del socio particular, ya que de la otra parte estarán los afiliados que forman la mayoría y cuyos intereses también merecen ser protegidos¹³. Si dentro de la asociación no se encuentra un

⁹ STC 218/1988, FJ.1.

¹⁰ Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 168 a 172 y Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *Derecho de asociación*, ob. cit., pp. 180 y ss.

¹¹ Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 166 a 168. En el mismo sentido, Fernando FLORES GIMÉNEZ: «Los partidos están formados por personas que no pierden sus derechos fundamentales por el hecho de adherírseles, sino que, como mucho, algunos de estos derechos quedan matizados en su ejercicio en el interior de los partidos». Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 63.

¹² Ángel J. GÓMEZ MONTORO: «Artículo 22», en M.^a Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER: *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 548.

¹³ Ángel J. GÓMEZ MONTORO: «Veinticinco años de derecho de asociación», ob. cit., pp. 256 y 257.

equilibrio en la ponderación de intereses, el Poder Judicial no resulta más eficaz para solucionar los problemas endoasociativos. Como señala Juan María BILBAO UBILLOS, los jueces son tímidos a la hora de entrar en este tipo de disputas y, al poner el acento en la libertad de autorregulación de las asociaciones, privilegian la libertad del grupo frente a la del individuo¹⁴. Relata también, en otra obra, que el TEDH no ha atendido las pretensiones de los socios que forman parte de una asociación contra ésta, pues razona que las relaciones internas, las que se desenvuelven en el seno de una asociación y no afectan a terceros, quedan excluidas de la esfera de protección del art. 11 CEDH que garantiza la plena autonomía normativa y organizativa de las asociaciones¹⁵.

No obstante, este derecho de autoorganización ha de ejercitarse dentro del marco de la Constitución y las leyes¹⁶, las cuales han de respetar el contenido esencial del derecho de asociación. Por tanto, la Ley Orgánica que desarrolle el art. 22 CE podría establecer el modo en que ha de ejercerse¹⁷ e, incluso, restringir tal libertad siempre que existan razones de peso y no sea una regla general¹⁸.

¹⁴ Juan María BILBAO UBILLOS: *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997, p. 63. De hecho, cuando el Poder Judicial se enfrenta a la actividad interna de las asociaciones, lo primero que ha de hacer es constatar el acomodo a la Constitución y a las leyes que desarrollen el derecho de asociación de los estatutos. Después, el control judicial controlará la competencia del órgano social actuante y la regularidad del procedimiento, es decir, tendrá un alcance estrictamente formal. *Vid.* STC 104/1999, de 14 de junio (Disminuidos físicos de Aragón), FFJJ. 2 y 3.

¹⁵ Juan María BILBAO UBILLOS: «Las libertades de reunión y asociación: algunas vacilaciones en una trayectoria de firme protección (art. 11 CEDH)», en Javier GARCÍA ROCA y Pablo SANTOLAYA (Coords.): *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 643.

¹⁶ Ángel J. GÓMEZ MONTORO: «Artículo 22», *ob. cit.*, p. 548.

¹⁷ La STC 173/1998 consideró que la previsión de que la organización y funcionamiento de las asociaciones será democrática, contenida en la Ley Vasca de Asociaciones, constituía «un desarrollo directo de un elemento esencial para definir la libertad de autoorganización de las asociaciones, por lo que solamente las Cortes Generales mediante Ley Orgánica [tendrían] competencia para pronunciarse sobre si las asociaciones deben organizarse y funcionar democráticamente». No obstante, en el caso concreto, realizaba un control de constitucionalidad de una norma autonómica que hacía un desarrollo directo del contenido esencial de un derecho fundamental, no un juicio sobre si la Ley Orgánica puede, efectivamente, regular estos aspectos.

¹⁸ Ángel J. GÓMEZ MONTORO: «Artículo 22», *ob. cit.*, p. 548.

La Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación ha introducido una restricción a la potestad autoorganizativa de las asociaciones, en línea con el creciente protagonismo que van adquiriendo estos entes. No en vano, se habla de que vivimos en un «Estado de asociaciones» en referencia a la «colectivización del individuo» por su sometimiento al poder de los grupos¹⁹. Teniendo en cuenta esta situación, la atención del legislador se ha centrado en la dimensión grupal y organizativa de las asociaciones —no ocurre lo mismo con los partidos— regulando las relaciones entre individuos y asociaciones, el funcionamiento interno, ante el riesgo de que puedan convertirse en una nueva amenaza para la libertad de sus propios miembros.

En consonancia con lo anterior, la Exposición de Motivos de la LODA considera que han de fortalecerse las estructuras democráticas de la sociedad para fortalecer todas las instituciones democráticas, partiendo del artículo 9.2 CE e intenta hacerlo compatible con la libertad asociativa y la no injerencia en su funcionamiento interno. Sin embargo, resulta difícil de asumir la no injerencia en el derecho de autoorganización cuando su art. 2.5 establece que «la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo», exigiendo como contenido mínimo de los estatutos, art. 7.g), «los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación» y estableciendo la obligación, art. 11.2, de que «las asociaciones habrán de ajustar su funcionamiento a lo establecido en sus propios estatutos, siempre que no estén en contradicción con las normas de la presente Ley Orgánica».

En esta exigencia establecida por la LODA se ve que la «ideología democrática» estatal busca reproducirse en las organizaciones sociales²⁰, lo cual resulta chocante cuando están basadas en la libertad per-

¹⁹ Vid. Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 90 a 95. «Cuando se afirma que la democracia no puede realizarse sin la intermediación de los partidos se hace referencia al sistema partidista como sistema de agregación y canalización del voto. (...) Los electores se expresarían en el vacío y creerían en el vacío (...) si faltase el marco de referencia y de alternativas propuestos por los partidos». Giovanni SARTORI: *Elementos de teoría política*, ob. cit., p. 40.

²⁰ Contra el criterio de Ernst BÖCKENFÖRDE, que avisa que el principio democrático está referido al ejercicio del poder del Estado, vinculado con la configuración de la soberanía popular y, por lo tanto, no tiene que ver ni con la democracia como una forma de vida ni con una exigencia de «democratización de la sociedad». El sentido de las exigencias de democratización supone un intento de reforzar la posición jurídica de los miembros de las asociaciones y evitar que su estruc-

sonal del individuo²¹. Máxime al ser las asociaciones agrupaciones de intereses singulares por excelencia y no buscar el interés general como los Estados²². De hecho, la Constitución no prohíbe expresamente la existencia de asociaciones cuyo funcionamiento interno no se ajuste a los principios democráticos²³ y, de la misma forma, el art. 11 CEDH no exige a los asociaciones ajustar su funcionamiento interno a pautas democráticas.

Debe huirse tanto de un uso inflacionista de los derechos fundamentales como de caer en posturas paternalistas²⁴. No ha de sacrificarse el principio de autonomía, vinculado a la dignidad de la persona, de quien libremente se integra en una asociación del más diverso cariz. La forma de salvaguardar los derechos fundamentales de los afiliados reside en la posibilidad que tienen éstos de abandonar el grupo cuando lo deseen. El legislador ha de evitar entrar en los procesos reguladores de momentos históricos anteriores que no dejan de esconder una profunda desconfianza en la madurez y capacidad del ser humano para gestionar su libertad personal. Si detrás de la asociación está el ejercicio de un derecho fundamental, sólo podrían regularse para reforzar la libertad de los ciudadanos en la búsqueda de su felicidad, no para limitarla.

Caso distinto es que la regulación de la configuración organizativa y las normas de funcionamiento interno afecten a intereses de terceros, como es el caso de las sociedades mercantiles, donde la confianza en el tráfico jurídico y la estabilidad económica están en juego. Entonces

tura interna se convierta en oligárquica. Un objetivo indudablemente positivo, pero que afecta a la manera en que los afiliados acuerdan perseguir sus intereses comunes. Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, ob. cit., pp. 52 y 71. En el mismo sentido, Juan María BILBAO UBILLOS: *Libertad de asociación y derechos de los socios*, ob. cit., p. 13.

²¹ Se pregunta Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA si es constitucionalmente válido que una asociación acuerde que no se pueden ejercer en su seno alguno de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico. Su respuesta es afirmativa, siempre y cuando las decisiones afecten sólo al ámbito interno, no impliquen la comisión de actividades prohibidas por el ordenamiento jurídico y no impidan a los socios recuperar por su sola decisión la integridad de sus derechos. Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 166 a 168.

²² Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato. La democrazia nel governo dell'organizzazione e nell'azione sindacale*, Giuffrè, Madrid, 1986, p. 13.

²³ Juan María BILBAO UBILLOS: *Libertad de asociación y derechos de los socios*, ob. cit., pp. 14 y 15.

²⁴ Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., pp. 34 y 35.

el legislador podrá reducir el margen de maniobra de los partícipes en cuanto al diseño de la estructura corporativa²⁵. Pero tal prevención no es necesaria en asociaciones que no tienen como objeto principal el crematístico.

No obstante lo anterior, dado que la LODA resulta ciertamente imprecisa en sus exigencias de democraticidad interna, no debería concluirse la inconstitucionalidad de la misma²⁶, siempre y cuando se permita un amplio margen de decisión a la potestad autoorganizativa de las asociaciones. Aunque la conclusión a la que conduce esta reflexión es a preguntarse para qué se incluye esta cláusula.

Si se consideran a los partidos políticos como asociaciones, se debería concluir lógicamente que han de gozar del mismo derecho de autoorganización que aquéllas, es decir, deberían disfrutar de la capacidad de escoger libremente la estructura orgánica que mejor se adecue a sus objetivos y a su forma de ver la realidad política y establecer los procedimientos de funcionamiento que le permitan ser más eficaces en la consecución de sus fines²⁷.

Los partidos, por un lado, como organizaciones competitivas, requieren unidad y cohesión interna para desempeñar eficazmente su misión y consideran que la división interna y/o los debates ideológicos producen una imagen negativa. Los afiliados, por su parte, podrían reclamar un cierto protagonismo en la toma de decisiones. Tutelar al partido como conjunto frente al afiliado, puede producir la situación, aparentemente paradójica, de que el afiliado vea limitados sus derechos frente al instrumento que ha creado o al que se ha incorporado para ejercerlos²⁸.

De la relación de los partidos con el artículo 22 CE se desprende la tutela tanto del afiliado como de la organización, sin que pueda pre-

²⁵ Vid. Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 101 y 102.

²⁶ Cfr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *Derecho de asociación*, ob. cit., pp. 127 y ss.

²⁷ Así lo plantea José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: «si se afirma una naturaleza estrictamente asociativa de los partidos políticos (...) ello supone (...) encontrar ciertas dificultades y resistencias a la hora de poder justificar la imposición (...) de un control de este tipo. Por el contrario, la aproximación de su naturaleza hacia la esfera de lo público, permitiría justificar con menores dificultades un control de la «democracia interna». José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 214.

²⁸ Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 173.

dicarse una prevalencia incondicionada de los derechos del primero²⁹: «el art. 22 CE no dispone expresamente una tutela simétrica de los socios y de la asociación»³⁰. Nace, de esta manera, la tensión entre el principio de organización y funcionamiento democrático, concretado en derechos subjetivos de los afiliados, y el derecho de autoorganización del partido, que, de momento, está inclinado hacia este último³¹.

Si se equiparan partidos y asociaciones, se debería asumir que cualquier intervención del Estado en la vida interna del partido sería ilegítima por cercenar injustificadamente el contenido esencial del derecho fundamental a la autoorganización³² y, en el mismo sentido, se debería evitar que el legislador asumiera un papel paternalista. «Cuanto más se subraye el carácter privado de los partidos, menor potestad de los poderes públicos para limitar o encauzar su organización y funcionamiento»³³. De este modo, la voluntad de los afiliados configuraría el funcionamiento interno del partido y mientras se respete la variable *exit*, cualquier afiliado podría eludir una presión excesiva ejercida por el aparato del partido³⁴.

²⁹ Ángel J. GÓMEZ MONTORO: «Artículo 22», ob. cit., p. 549.

³⁰ STC 219/2001, de 31 de octubre (Hermandad de Personal Militar en situación ajena al servicio activo), FJ. 4.

³¹ M^a Dolores MARTÍNEZ CUEVAS explica que habría dos dinámicas: la del partido, en ejercicio de su autonomía para organizarse (y que seguiría impulsos o tendencias oligárquicas), y la de los afiliados, que gozan de libertad y del derecho a formar parte del partido (y que exigirían el cumplimiento de los principios democráticos). Vid. M.^a Dolores MARTÍNEZ CUEVAS: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, Marcial Pons y Universidad de Granada, Madrid y Granada, 2006, p. 36.

³² Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 62 y 67, citando a Max WEBER: «el hecho de que los partidos sean creaciones fundadas sobre la libre adscripción impide que sean disciplinadas por ley, la cual puede regular solamente los organismos creados por regulación estatal, y no las creaciones surgidas libremente como organizaciones sobre el campo del actual ordenamiento social».

³³ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 64.

³⁴ Así, Giorgio LOMBARDI en Javier GARCÍA ROCA y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Democracia interna y control de los partidos políticos. Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984, p. 251. En la misma obra, Pietro RESCIGNO, como privatista, se remitiría a la autonomía de la voluntad para regular las relaciones internas entre los asociados. *Ibidem*, p. 257. Sin embargo, se produciría una paradoja manteniendo este *minus* de libertad y democracia en un partido: «si el ciudadano permanece fuera de los partidos, no cuenta a nivel de formación de la opinión democrática y de las opciones políticas y si, en cambio, entra en los partidos debe, forzosamente, renunciar a cualquier tutela derivada del ordenamiento general del

En este escenario, la realización de la democracia interna no será una responsabilidad del legislador, sino que recaerá en los partidos. Los cuales la implementarían cuando tuviesen suficientes alicientes para ello. Para motivarlos, un mecanismo sería incrementar la presión social sobre ellos, bien en positivo, premiando a los que funcionan democráticamente, bien a través de la reprobación de los partidos monolíticos. Si a esto se le suma la poca disposición de los partidos a autolimitarse, el resultado es que los procesos internos de decisión de los partidos quedarían exentos de control jurídico.

Sin embargo, el artículo 6 establece un límite claro y conciso —y no por ello menos ignorado— a la capacidad de autoorganización de los partidos exigiéndoles una estructura y un funcionamiento interno democrático³⁵. Obsérvese la diferencia con el régimen jurídico general de las asociaciones, en las que la autoorganización forma parte del «contenido esencial» del derecho sin más limitaciones que las que impone su vertiente individual. La democracia interna forma parte del perfil institucional imprescindible de los partidos, de manera que los poderes públicos no deberían reconocer como tal a una organización que la rechace radicalmente³⁶.

De esta manera, la exigencia de democracia interna propicia el encuentro de las dos dimensiones de la libertad de asociación en partidos³⁷, circunscribiendo la dimensión organizativa al cumplimiento de

Estado, para contentarse con aquella forma elemental de autotutela que surge de la lucha política». Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», ob. cit., p. 20.

³⁵ Ha de señalarse que tal exigencia no existía en el proyecto original de Constitución, sino que fue añadida en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas a través de una enmienda presentada por el Partido Socialista Popular defendida por Enrique TIERNO GALVÁN. Trata de conseguir una coherencia entre la ideología democrática que sostiene la Constitución y lo que se pide a los partidos políticos, dado que en caso contrario se correría el riesgo de que haya partidos que mantengan una estructura militarista e, incluso, encubran principios que no sean democráticos. Ante tal defensa, resulta entendible la oposición del Grupo Parlamentario Comunista que veía en la exigencia de democracia un mecanismo para imponer a los partidos una ideología «constitucional».

³⁶ Miguel SATRÚSTEGUI-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 86. En el mismo sentido Manuel MAROTO CALATAYUD: «Autorregulación y legitimidad corporativa: democracia interna y control social en partidos políticos y empresas», en Luis ARROYO JIMÉNEZ y Adán NIETO MARTÍN: *Autorregulación y sanciones*, Lex Nova, Valladolid, 2008, pp. 157 y ss.

³⁷ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 53.

la libertad individual reconociendo que debe reconocer a los afiliados unos derechos de participación en el seno del partido. La Constitución toma partido en la tensión entre afiliados y organización y ha ponderado especialmente la posición de los primeros³⁸. Por lo tanto, la exigencia constitucional se convierte en una carga que recae sobre el partido político por estar configurado como un instrumento al servicio del derecho fundamental de los ciudadanos a la participación política en los asuntos públicos, a diferencia de lo que ocurre con las asociaciones, donde la participación del afiliado está condicionada por el contenido de los estatutos que libremente acepta el socio.

Al mismo tiempo, en el artículo 6 se encuentra un punto de conexión que justifica la actividad del legislador sobre los partidos, pues ha de asegurar esa prescripción constitucional. El hecho de que el legislador orgánico haya exigido lo mismo a las asociaciones, sobrepasando los límites establecidos por el constituyente en un exceso de demagogia democrática, no equipara las figuras.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha configurado un derecho de participación de los afiliados frente al partido, en oposición al derecho fundamental de autoorganización del ente colectivo³⁹. Constituye un claro ejemplo de *Drittwirkung*, donde el sujeto pasivo del derecho fundamental de los afiliados es el partido y se garantiza una determinada posición del individuo frente al enorme poder fáctico del partido⁴⁰, posición que deberá ser garantizada por el Estado que, de este modo, estará habilitado para intervenir en el partido.

Sin embargo no puede considerarse que tales derechos de los afiliados sean indirectamente eficaces, dependiendo de su disciplina legal o tutela jurisdiccional. Debe considerarse que rigen inmediatamente las relaciones privadas como tales derechos subjetivos incondicionales⁴¹. Se ha de pasar de una *Drittwirkung* mediata a una inmediata o directa⁴². Por esta razón se intenta decantar el contenido de la exigencia

³⁸ *Ibidem*, p. 85.

³⁹ STC 56/1995, como ya se ha mencionado.

⁴⁰ Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., p. 228 y Juan María BILBAO UBILLOS: *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*, BOE y CEPC, Madrid, 1997, p. 250.

⁴¹ *Vid.* José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 272 y 273.

⁴² «Si es cierto que (...) las normas constitucionales (y, de modo específico justamente aquellos derechos fundamentales en los que encuentra su razón de ser la democracia) se aplican directamente a las relaciones públicas y privadas, sin nece-

constitucional de democracia interna. No obstante, cabiendo el error, se puede plantear una explicación que también satisfaga a quien parta de un lugar distinto.

El Tribunal insiste en que los derechos de los afiliados son derechos fundamentales de configuración legal⁴³. Es decir, que admite diversas concreciones —modelos de organización partidista y el estatuto jurídico de los afiliados que caben dentro del mismo son muy diversos— y quien está llamado a realizarlas es el legislador, que en esta tarea, goza de un amplio margen de libertad de configuración. Llevado hasta sus últimas consecuencias, esto quiere decir que el legislador,

sidad de la *auctoritatis interpositio* del legislador ordinario, nada impide que una praxis jurisprudencial en estos contenciosos producidos por violaciones de derechos por parte de los órganos de los partidos y de los grupos represente la mejor garantía posible». Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», ob. cit., p. 28. Véase sobre el tema, Juan María BILBAO UBILLOS: *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*, ob. cit., pp. 325 y 326 y Pedro DE VEGA GARCÍA: «La eficacia frente a particulares de los derechos fundamentales (La problemática de la *Drittwirkung der Grundrechte*)», en Luis AGUIAR DE LUQUE y otros: *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 814. José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ habla sobre la *Drittwirkung*, señalando que «existen determinadas normas sobre derechos fundamentales que no sólo afirman una esfera de libertad del individuo frente al Estado, sino que también garantizan a todo ciudadano un *status socialis* en sus relaciones jurídicas con los demás, especialmente con determinados grupos sociales cuyo enorme poder se impone a los ciudadanos indefensos, lo cual justificaría que el Estado tenga que intervenir para protegerlos en esos casos. (...) afirmar la eficacia inmediata de los derechos fundamentales en las relaciones privadas supone mantener que (...) rigen inmediatamente y como tales derechos, es decir, como derechos subjetivos incondicionales en las relaciones privadas, mientras que la eficacia mediata supone admitir sólo una influencia indirecta ejercida a través de la intermediación de un órgano de naturaleza pública que deberá efectuar la adaptación o adecuación del derecho fundamental a la relación particular». José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 272 y 273.

⁴³ STC 56/1995, FJ. 3.b). Resulta una «expresión engañosa (...) ya que todos los derechos fundamentales son en parte de configuración legal, en cuanto puede ser regulados por el legislador, respetando su contenido; y (...) desde otro punto de vista, ningún derecho fundamental es totalmente de configuración legal, porque (...) parece poner en tela de juicio su carácter de Derecho válido y directamente aplicable e indisponible por el legislador. La expresión contempla el riesgo de que sea interpretada como una desconstitucionalización de los derechos fundamentales». Javier GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos*, ob. cit., pp. 179 y 180. Dedicó el cuarto epígrafe del Capítulo IV a combatir el concepto de «derecho fundamental de configuración legal».

más que concretar, determina el ámbito de los derechos derivados de la obligación de democracia interna siguiendo su propio criterio político⁴⁴. No en vano, el propio Tribunal Constitucional reconoce que

«los derechos de participación democrática [de los afiliados] (...) son los que el legislador ha establecido y que (...) integran el art. 6 CE y la concreción que de los mismos hayan podido hacer los estatutos de los partidos por remisión de dichas leyes»⁴⁵.

Entendida así la «configuración legal» de estos derechos resulta francamente criticable pues implica vaciar de contenido los mismos⁴⁶. Estos derechos de participación de los afiliados en el seno del partido deben ser reales y eficaces, es decir, deben estar configurados de tal manera que la participación de los afiliados en el partido, pre-requisito para el ejercicio de su derecho al acceso a los cargos públicos representativos, sea real y efectiva⁴⁷, como exige el artículo 9.2 CE. La configuración legal —entendida como desapoderamiento de la Constitución en la determinación del contenido del derecho a favor del legislador— deja en manos del Parlamento la extensión de un derecho

⁴⁴ Augusto MARTÍN VEGA: *Derecho de partidos: nuevos aspectos constitucionales*, Memoria para el concurso de provisión de plaza de Profesor Titular, presentada en Salamanca en 2003, pp. 48 y 49. Agradezco al autor la puesta en disposición de una copia mecanografiada de la misma. Juan Luis REQUEJO PAGÉS afirma que en la generalidad de los derechos, la función del legislador es completar los enunciados constitucionales a través de la regulación de su ejercicio. Sin embargo, en los «derechos de configuración legal» el legislador puede llegar a definir el contenido mismo del derecho con el debido respeto al contenido esencial determinado por la Constitución. Citado por Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit., p. 214, nota 67.

⁴⁵ STC 56/1995, FJ. 3.d).

⁴⁶ Comparten la crítica Eduardo VÍRGALA FORURIA: «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», ob. cit., pp. 84-86 y también José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ, que considera que el TC no debería haber limitado los derechos constitucionales de participación democrática de los afiliados a los partidos únicamente a los reconocidos por el legislador. *Vid.* José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: «La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España», en Eduardo ESPÍN TEMPLADO y F. Javier DÍAZ REVORIO (Coords.): *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 316.

⁴⁷ «La participación ciudadana (de los afiliados) en el interior del partido (...) constituiría una modalidad más del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos». José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 37.

que se impone frente al mismo y que, a día de hoy, ha producido el punto de partida de este trabajo de investigación. Estos derechos han de tener un contenido mínimo que se imponga también frente al legislador, exigiendo del mismo la concreción del mismo so pena de incurrir en omisión de obligaciones positivas para hacer eficaz un derecho que, de otro modo, no pasaría del plano semántico.

Máxime cuando la principal consecuencia de la configuración legal es la determinación del nivel de protección jurisdiccional de que van a gozar estos derechos, pues los derechos que aparecen en la ley obtienen un máximo de garantías y, sin embargo, los que recojan los estatutos — el estatuto jurídico del afiliado no se agota en la ley— cuentan con un mínimo de protección al considerarse una intromisión en la esfera legítima de los partidos la intervención del Poder Judicial en la resolución de los conflictos endoasociativos⁴⁸. Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional apunta al incremento legislativo como solución, a la regulación por la LOPP del estatuto jurídico del afiliado a fin de que pueda contar con la protección jurisdiccional. Si se derivasen estos derechos de participación del afiliado directamente de la conjunción del art. 22 y 23 CE, se impondrían directamente al Poder Judicial, sin que la inacción del legislador en el decantado supusiese una merma de garantías.

A) Frente a las causas de oligarquización, democracia interna

¿Por qué exige la Constitución democracia interna a los partidos? Una de las principales razones para la exigencia de democracia interna en los partidos reside en que son *de facto* los soberanos de nuestro

⁴⁸ STC 56/1995, FJ. 3: «Esta constatación tiene una notable trascendencia respecto al tipo e intensidad de las garantías jurisdiccionales. Ciertamente, el hecho de tratarse de derechos estatutarios no lleva a negarles toda garantía judicial. La vida interna de las asociaciones no constituye un ámbito exento de todo control judicial (...). Sin embargo, deberá tenerse en cuenta (...) que se trata de derechos de carácter meramente estatutario, que encuentran siempre un límite o contrapunto en los derechos, esos sí constitucionales, de los demás asociados y de la propia asociación, especialmente el derecho de autoorganización, cuyo objetivo fundamental reside (...) en evitar interferencias de los poderes públicos, incluido el judicial, en la organización y funcionamiento de las asociaciones. La intensidad —e incluso la posibilidad— del control judicial dependerá de múltiples circunstancias —como la afectación o no de otros derechos no estatutarios— y exigirá en cada caso una cuidadosa labor de ponderación, respecto de la que este Tribunal ya ha sentado algunas pautas (...).».

sistema⁴⁹. El monismo político que provoca el Parlamentarismo de dirección presidencial que está implantado en España conlleva que la teórica división de poderes ya no sea efectiva, dado que los poderes formales no son capaces de contrarrestarse, al ser ejercidas las funciones del poder soberano por el mismo sujeto material⁵⁰, y ha de prestarse atención a «la relación dialéctica permanente entre mayorías y minorías»⁵¹. El propio pluralismo de partidos y su concurrencia es la mayor garantía para la división de poderes hoy día, aunque también la apuntalaría una solución ya esbozada por Giuseppe Ugo RESCIGNO consistente en no separar tanto la titularidad del poder soberano y su ejercicio⁵². Es decir, la democratización en los partidos serviría para limitar al verdadero soberano y, por tanto, se debería aplicar la misma lógica constitucional a estos sujetos políticos: limitar su poder y garantizar espacios de libertad al ciudadano⁵³.

⁴⁹ «[N]egli stati democratico-pluralisti, e comunque in Italia, il luogo della sovranità sta nel sistema dei partiti. I partiti, che sono l'effettivo sovrano empiricamente verificabile, si presentano invece come i modesti interpreti del «vero» sovrano, che ideologicamente viene dichiarato essere il popolo». Giuseppe Ugo RESCIGNO: «Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano», ob. cit., p. 83.

⁵⁰ Vid. Gerhard LEIBHOLZ: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, ob. cit., pp. 61 y ss. «Esta perversión origina (...) que los sistemas de gobierno parlamentario muten parcialmente a presidencialistas, pero sin los mecanismos de contrapoder de estos últimos». José Luis GARCÍA GUERRERO: *Escritos sobre partidos políticos...*, ob. cit., p. 20. En el mismo sentido, Javier GARCÍA ROCA: «Del principio de la división de poderes», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 108, 2000, p. 55: «la lógica conexión, propia del parlamentarismo, entre un Gobierno emanado —a través del Presidente— del Parlamento y cuyos titulares son integrantes de un mismo partido o mayoría deja sin contrapeso posible al ejecutivo y aminora las posibilidades de un control parlamentario efectivo».

⁵¹ «Los dualismos orgánicos (...) se ven habitualmente integrados (...) por el flujo continuo que supone la presencia de una misma mayoría parlamentaria o de gobierno en ambos órganos. La dinámica monista de la mayoría amortigua considerablemente un diseño orgánico demasiado estático o mecanicista de la división de poderes. (...) Frente a la mayoría se sitúan las minorías políticas que forman la oposición. (...) La nave del Estado no puede navegar hoy a toda vela y sin ancla exclusivamente impulsada por el viento de la regla de la mayoría: los derechos fundamentales de las minorías limitan la velocidad y el ritmo de la travesía». Javier GARCÍA ROCA: «Del principio de la división de poderes», ob. cit., pp. 63 y 64.

⁵² Giuseppe Ugo RESCIGNO: «Limitare il sovrano: brevi note sui partiti politici», en *Critica del diritto*, núm. 27-28, 1982-1983, p. 14.

⁵³ «La democracia no está amenazada por el régimen de partidos, sino por la orientación contemporánea de sus estructuras interiores». Maurice DUVERGER: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 452.

Habida cuenta de que los partidos están llamados a ejercer la integración de los cargos públicos representativos, se espera de ellos que funcionen en consonancia con el principio democrático que impregna al Estado⁵⁴. De esta manera, se realizará plenamente el Estado democrático. Así, la democratización de los partidos ayudaría a incrementar la independencia y autonomía del cargo público representativo, permitiéndole participar en las decisiones del grupo en que está inserto, defendiendo las suyas propias. Si se desconoce la democracia interna, los dirigentes de los partidos disminuyen en su representatividad, pues serán autónomos en la persecución de sus intereses y en la función de reclutamiento⁵⁵. La eficacia de los principios constitucionales que sustentan el parlamentarismo representativo pasa por la democratización de los partidos⁵⁶. En otro orden de consideraciones, reclamar a los partidos que su funcionamiento no responda a criterios autoritarios ni totalitarios se considera una forma de salvaguardar la pervivencia de la democracia en los modernos sistemas occidentales, escarmentados de experiencias pasadas, pensando que una estructura interna democrática garantiza la presencia de partidos democráticos en la contienda política⁵⁷.

Además, la democracia interna de los partidos es fundamental para que el partido pueda representar realmente a su base social, dado que

⁵⁴ Sin embargo, los partidos mayoritarios son «gigantescos focos de poder político sometidos a unos engranajes de control democrático anémicos», lo que resulta sorprendente pues son corporaciones integradas en la estructura estatal que, sin embargo, han conseguido evadir los controles inherentes al control social. Así, los partidos hacen uso de su estatus privado de asociaciones para evadir los diversos sistemas de control público, calificando como «asuntos internos» aquellas dimensiones de funcionamiento que prefieren no someter a control. Su especial cercanía a los poderes ejecutivo y legislativo les permite, hasta cierto punto, evadir el establecimiento de estrictos controles externos. Manuel MAROTO CALATAYUD: «Autorregulación y legitimidad corporativa...», ob. cit., pp. 156, 179 y 194.

⁵⁵ Miguel SATRÚSTEGUI-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., pp. 81 y 82.

⁵⁶ Cesare PINELLI: *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, ob. cit., p. 67.

⁵⁷ Esta afirmación no es compartida por todos. Julián SANTAMARÍA hace notar que en las Constituciones europeas la excepción es nombrar la democracia interna. Se entiende que para la pervivencia del régimen democrático la democracia interna de los partidos resulta indiferente y lo que ha de darse necesariamente es la competencia entre —al menos— dos partidos. Intervención de Julián SANTAMARÍA en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 76 y 77.

permitiría a los afiliados involucrarse activamente en los procesos de toma de decisiones políticas dentro de la organización y, de esta manera, consolidar su autonomía como ciudadanos cuando los partidos trasladen estas decisiones del ámbito social al estatal⁵⁸. La democracia interna legitima la actuación del partido, tanto como organización como cuando actúa en las instituciones. Conjuntamente, la democracia interna puede introducir un nuevo momento de control político a los representantes públicos, ya que los afiliados tendrían la capacidad de exigir responsabilidad política, a través de mecanismos internos partidarios, tanto a sus dirigentes como a los representantes que concurren a las elecciones en las listas del partido⁵⁹.

Sin embargo, hay una tendencia a la oligarquización en el seno de los partidos. No en vano, Roberto BLANCO VALDÉS irónicamente clasifica a los partidos bien según sean «iglesias», en donde prima un principio de adhesión inquebrantable al líder, o como «selvas», porque su organización no tiene reglas fijas y todos luchan por el poder⁶⁰. Los partidos consideran que la democracia «es sólo una forma de organización y cuando deja de ser posible armonizar democracia y organización, es preferible abandonar aquélla y no ésta»⁶¹. A fin de identificar las medidas que deban implementarse para incrementar o, cuando menos, garantizar un mínimo de democracia interna en los partidos, hay que conocer cuáles son las **causas de la oligarquización** que éstos sufren y las resistencias que presentan a la democratización⁶². En con-

⁵⁸ «Se (...) la concorrenza non si possa più realizzare mediante costituzioni di nuovi partiti – ci versi quindi in una condizioni di oligopolio politico – la garanzia della concorrenza e della libertà politica si deve trasferire all'interno dei partiti, mediante il riconoscimento di diritti di accesso, di elettorato attivo e passivo, l'applicazione del principio di maggioranza, ecc. Avviene così che il metodo democratico resta l'abito della democrazia interna». Maurizio PEDRAZZA GORLERO: «Libertà costituzionali e democrazia interna nelle formazioni sociali», en *Diritto e Società*, núm. 2, 1992, p. 263.

⁵⁹ Richard S. KATZ: «Party in democratic theory», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006, pp. 35 y 36.

⁶⁰ Intervención de Roberto BLANCO VALDÉS, recogida en *Cuadernos y Debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 87.

⁶¹ Robert MICHELS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 80.

⁶² Este tema ha sido tratado por José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ de forma extensa. El esquema que desarrollo sigue lo que dice en *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 102 y ss.

creto, se señalarán cuatro: una causa sociológica, la «ley de hierro de las oligarquías», la competitividad electoral y la profesionalización de la política.

1. En primer lugar, destacaría una **causa sociológica**: los principales interesados en conseguir la democratización del partido, electores y afiliados, se ven presas de una apatía, de una falta de estímulos para participar⁶³. Se habla por ello de una despolitización y desideologización de la sociedad⁶⁴. Al votante, le importa que el partido canalice sus demandas y aspiraciones correctamente y que implemente las propuestas que le motivaron a apoyarlo, sin entrar en consideraciones sobre el grado de democracia interna que presenta la organización. No está dispuesto a hacer el esfuerzo por abrir el partido para que haya mayores posibilidades de que se debatan, a la hora de confeccionar los programas electorales, sus reivindicaciones o propuestas. Se asiste a la transformación de los electores en consumidores del marketing político generado por los *catch-all parties*⁶⁵, por los partidos cartelizados⁶⁶

⁶³ Klaus VON BEYME trata de explicar el descenso de afiliación a los partidos con cuatro razones: 1) descenso de la identificación partidista; 2) aparición de nuevas formas de participación, más laxas; 3) disminución del interés de los partidos por movilizar afiliados por el incremento de la financiación pública; 4) hastío de la política. Klaus VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, ob. cit., pp. 48 a 50.

⁶⁴ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 119 y 120.

⁶⁵ El partido de masas se transforma en un *catch-all people's party*, un partido que supera las diferencias sociales y se centra en la escena electoral, tratando de intercambiar profundidad ideológica por un éxito electoral más inmediato. Otto KIRCHHEIMER marca las características de este tipo de partidos que él mismo identifica: a) drástica reducción de la base ideológica del partido; b) fortalecimiento de los grupos de liderazgo, cuyas acciones se juzgan desde la eficiencia social y no desde la consecución de los objetivos del partido como organización; c) degradación del papel del afiliado; d) acceso a una variedad de grupos de interés; e) desmitifica las diferencias sociales. Otto KIRCHHEIMER: «The transformation of the Western European party systems», ob. cit., pp. 184 y 187. En un partido *catch-all* no abundan los incentivos para la participación de los afiliados. Paradójicamente, este tipo de partidos, al tener una organización menos rígida, resulta más favorable para la libertad y los derechos de los afiliados ya que no son necesarias las exigencias radicales de adhesión y disciplina que en el caso de los partidos de masas. Miguel SATRÚSTEGUI-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., pp. 82 a 84.

⁶⁶ El partido cártel disfruta de una fuerte interdependencia con el Estado, «está incardinado en un modelo propio de confrontación (...) interpartidista y da continuidad al proceso de desideologización producido por los partidos «atrápa-

o, como defiende Carlos GÓMEZ RIBAS, por los partidos cooperativos⁶⁷.

Esta apatía también se extiende entre los miembros del partido y, así, el conjunto de afiliados o bien no participa en los procesos internos o lo hace de manera formal, pagando únicamente la cuota de afiliación y limitándose a la participación electoral pública. En este sentido, la afiliación expresaría más un acto de solidaridad con la causa ideológica que un compromiso político con la organización⁶⁸.

Los afiliados a un partido participan movidos por dos tipos de incentivos: los colectivos, que se reparten entre todos los miembros del grupo y los selectivos, atribuidos sólo a algunos afiliados y de forma desigual⁶⁹. Los primeros pueden dividirse en incentivos de identidad (identificación con la organización), de solidaridad (con los demás afiliados) e ideológicos (identificación con la «causa» del partido), mientras que los incentivos selectivos serían materiales o de *status*⁷⁰. Todos los actores de la organización disfrutaban de ambos tipos de incentivos, aunque uno predomina más que el otro⁷¹.

Actualmente, los incentivos colectivos para afiliarse y participar en un partido pierden importancia, excepto en las campañas electorales⁷²,

lo-todo». Este nuevo tipo de partido, al tiempo que trata de articular dentro de su ámbito de influencia una base todavía más amplia de sectores sociales y de grupos de interés que los anteriores, se aleja cada vez más de su bases sociales tradicionales y, aunque parezca paradójico, reduce la participación de los ciudadanos en los procesos políticos». Manuel MELLA MÁRQUEZ (Ed.): *Curso de partidos políticos*, ed. Akal, Madrid, 1997, p. 8.

⁶⁷ En *Le Monde Diplomatique* (en español), año XIV, núm. 580, octubre 2010.

⁶⁸ Klaus VON BEYME: Los partidos políticos en las democracias occidentales, ob. cit., pp. 309 a 313.

⁶⁹ Vid. Mancur OLSON: *Auge y decadencia de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1986, pp. 33 a 40.

⁷⁰ Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, ob. cit., p. 41.

⁷¹ Teniendo esto en consideración Susan E. SCARROW distingue tres tipos de afiliados según sus motivaciones: 1) ideológicos (atraídos por los incentivos colectivos); 2) lobbista (atraído por los beneficios selectivos a corto plazo) y 3) pragmáticos (buscan beneficios selectivos a largo plazo). Susan E. SCARROW: *Parties and their members: Organizing for victory in Britain and Germany*, Oxford University Press, Oxford, 1996, pp. 33 y ss. Angelo PANEBIANCO, por su parte, habla de 1) electorado; 2) afiliados pasivos; 3) «creyentes»; 4) arribistas e 5) intelectuales. En los tres primeros tipos predominan los incentivos colectivos, principalmente los de identidad. En los dos últimos, están más presentes los incentivos selectivos. Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, ob. cit., pp. 70 y ss.

⁷² Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 163.

principal momento en que el partido se pone a prueba presentándose al electorado para contar con su confianza⁷³. A la hora de participar, los incentivos de tipo ideológico son más fuertes cuanto más pequeño es el grupo (en el caso de los partidos la organización sectorial o las agrupaciones locales), ya que tendría una mayor capacidad de ejercer un influjo significativo sobre los objetivos que se quieren obtener y la elección de las acciones para conseguirlos.

Si sólo se tuvieran en cuenta incentivos colectivos, se llegaría a una paradoja: el afiliado que se tiene que sacrificar para lograr un objetivo de tipo ideológico observa que el que no ha hecho nada recibe la misma participación en el beneficio que él. Aplicando un sencillo análisis de coste-beneficio, llegará a la conclusión que le sale a cuenta «dejar que se esfuerce otro» ya que, sin trabajo alguno, conseguirá la misma cuota en los beneficios comunes⁷⁴. Por lo tanto, sólo los afiliados fuertemente ideologizados —«creyentes»— encontrarán un incentivo en la participación mientras que el resto se convertirán en *free riders* (gorriones) que participan del logro colectivo sin contribuir al esfuerzo⁷⁵.

Son precisamente los «creyentes», los que guardan celosamente la ideología del partido y los que provocan crisis internas si la organización abandona la ortodoxia, los que responden a los incentivos colectivos. Los dirigentes, para aplacarlos, deben mantener vivos los ritos del partido, realizar continuas referencias a las metas ideológicas y ser cautos a la hora de realizar determinadas actuaciones heterodoxas⁷⁶. Sin embargo, si los líderes consiguen poner a los «creyentes» de su parte, harán que participen activamente en la vida interna del partido, conseguirán un amplio margen de maniobra e independencia y obtendrán una gran legitimidad frente al resto de los afiliados⁷⁷.

Los incentivos selectivos explican el comportamiento de los que aspiran a posiciones de poder, bien en cargos internos del partido o en

⁷³ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, ob. cit., pp. 110 y ss.

⁷⁴ Mancur OLSON: *Auge y decadencia de las naciones*, ob. cit., p. 33.

⁷⁵ Por esta razón afirma Klaus VON BEYME que «sólo los partidos de signo extremista esperan de sus miembros algo más que el mero cumplimiento de las obligaciones formales». Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., p. 308.

⁷⁶ Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, ob. cit., p. 70 y ss.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 78.

ascender en la jerarquía del mismo, bien buscando otros beneficios materiales. Los «arribistas» o los intelectuales esperan verse recompensados con prestigio, cargos internos, entrada en redes sociales de solidaridad u otro tipo de prebendas extraorganizativas, como cargos públicos, contratos, asesorías, informes...⁷⁸. Las mayores turbulencias de un partido procederán de este sector de la militancia, que actúan dentro del partido entrelazándose con las jerarquías y buscando su oportunidad⁷⁹. Ante su actividad, los dirigentes o los promocionan, o los neutralizan para evitar que terminen desafiándolos⁸⁰. Aquí yace otra explicación de la posición que mantiene el nivel dirigente del partido en cuanto distribuidor de los incentivos selectivos⁸¹.

Sin embargo, aun partiendo de la constatación de que se participa más activamente cuando se espera conseguir un beneficio individual, ¿qué ventajas materiales pueden ofrecer los partidos a sus afiliados? El más visible sería la inclusión en las listas electorales en puestos de salida, de manera que se acceda a la representación política, o, incluso, la obtención de un cargo público de libre designación o de un empleo dentro del partido⁸². De esta manera, sólo aquellos afiliados que esperan obtener rédito del éxito electoral del partido participarán activamente del mismo. Sin embargo, estas ventajas son muy reducidas. No existen sistemas claros y abiertos para formar parte de las listas. La complejidad técnica de los asuntos políticos hace que su gestión esté

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 70 y ss.

⁷⁹ De forma bastante expresiva Moisei OSTROGORSKI los denomina «wire-pullers», los que tiran de los hilos. Moisei OSTROGORSKI: *La démocratie et les partis politiques*, 2ª edición, Editions du Seuil, París, 1979 (original de 1912), p. 46. Describe Ramón Arturo VARGAS MACHUCA el «aparato» del partido como una coalición dominante, basada en lealtades personales, preferencias políticas y alianzas organizacionales que consigue el equilibrio entre las distintas fuerzas, tanto internas como externas, que ejercen su presión sobre el partido como estructura o sobre los procesos de toma de decisión. Ramón Arturo VARGAS MACHUCA: «A vueltas con las primarias del PSOE...», *ob. cit.*, pp. 14 y 16.

⁸⁰ Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, *ob. cit.*, p. 78.

⁸¹ *Idem*.

⁸² Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, *ob. cit.*, pp. 216 a 227. «El patronazgo como estímulo para el ingreso en el partido adquiere la máxima significación allí donde gran número de puestos de la Administración Pública depende de los resultados electorales y grandes sectores profesionales son accesibles a través de los carnés de partido». Podrían destacarse otros estímulos más difícilmente visibles, como las redes de favores o de información, en algunos casos al límite de la legalidad.

encomendada a una burocracia y no en un voluntariado⁸³. Por lo tanto, los afiliados no cuentan con grandes estímulos materiales y profesionales para intervenir en la formación de la voluntad de la organización⁸⁴.

Por otra parte, se corre un riesgo al utilizar los incentivos selectivos como moneda de cambio. Que se desvaloricen los incentivos colectivos, pues «la identidad y la solidaridad se debilitan si se quiebra la fe en la realización de los fines». Han de camuflarse, a veces incluso para quien los recibe, los beneficios que se proporcionen para no desanimar o levantar suspicacias entre los afiliados «creyentes»⁸⁵.

Sólo el reducido núcleo de militantes que aspira a posiciones de poder o los que están especialmente motivados ideológicamente exigirá una mayor apertura y participación y estarán dispuestos a asumir los riesgos de una confrontación con el poder establecido⁸⁶. Sin embargo, las posibilidades que tiene el militante de base son escasas porque no hay cauces democráticos para ello. La influencia de un militante, en la mayor parte de los casos, provendrá de una posición estratégica que le viene dada por otras razones⁸⁷.

Si los líderes tienen la capacidad de intercambiar incentivos por participación para hacer funcionar la organización que, a su vez, le permite una libertad de actuación, se termina entrando en una espiral: cuanta más libertad de obrar tenga un dirigente, más podrá arrancar de otros líderes y, por lo tanto, podrá ofrecer más incentivos que reforzarán su posición⁸⁸. Aparte de reforzar los incentivos ideológicos, a través de la formación de los afiliados o de las llamadas a la defensa de la ideología, deberían buscarse incentivos selectivos en el seno del partido que no sean sólo de carácter material, sino también de estatus. Por ejemplo, cuanto mayor sea el control que ejerce el partido sobre la afiliación, porque sea muy pequeña o esté muy concentrada o vin-

⁸³ Identifiqué este fenómeno en Gran Bretaña ya Moisei OSTROGORSKI: *La démocratie et les partis politiques*, ob. cit., p. 65. Vid. También Lelio BASSO: «Il partito nell'ordinamento politico moderno», en *Indagine sul partito politico*, Giuffrè Editore, Milán, 1966, p. 36.

⁸⁴ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, ob. cit., pp. 110 y ss.

⁸⁵ Angelo PANEbianco: *Modelos de partido*, ob. cit., pp. 41 a 43.

⁸⁶ Julián SANTAMARÍA: ob. cit., p. 78.

⁸⁷ Intervención de Miguel HERRERO en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 83.

⁸⁸ Angelo PANEbianco: *Modelos de partido*, ob. cit., p. 66.

culada, tanto más fuerte será el incentivo del afiliado para participar⁸⁹. Otros incentivos selectivos podrían venir de la asistencia, de la organización del tiempo libre de los afiliados o del reconocimiento público de aquellos afiliados que realizan labores de voluntariado en la organización, considerando valiosa su aportación y dedicación al partido en el nivel que sea. En este sentido, podría facilitarse su intervención en los asuntos internos, flexibilizando los procedimientos o «abaratándola» en cuanto a costes de oportunidad, explorando las vías que ofrecen los nuevos medios de comunicación basados en Internet.

Como consecuencia de esta situación de escasa participación de los miembros del partido, los órganos de representación de los partidos se convierten en órganos de aclamación y no de debate o discusión; no se produce una renovación en los cargos del partido, siendo ocupados por las mismas personas y el partido se vuelve poroso a las influencias de los grupos de interés externos⁹⁰. La clase y la élite políticas tratan de controlar el reclutamiento, composición social y socialización en el partido, dado que son las claves para su autoconservación. Frente a ello, se producen llamadas a la democratización, a las cuotas de representación y a la planificación del reclutamiento, aunque con escaso éxito. De hecho, «los éxitos de la élite política que se reflejan en el bienestar de las no élites se valoran mucho más que los éxitos en el incremento de la representatividad social de la clase política»⁹¹.

No obstante, no puedo ocultar la duda de si realmente serán efectivas estas propuestas cuando los principales afectados, afiliados, simpatizantes y electores, no las demandan⁹². A este respecto, creo que sería

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 70 y ss.

⁹⁰ Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., pp. 309 a 313. Respecto de los congresos afirma que se convierten en actos más importantes por la repercusión que puedan tener hacia el exterior que por que constituyan el lugar donde se construya la voluntad colectiva del partido. José Luis GARCÍA GUERRERO defiende la renovación de los titulares de los cargos públicos (que pasa por la renovación de los candidatos que presentan los partidos) como un requisito indispensable del sistema democrático. La no sustitución de los dirigentes reales, no disimulada por las incorporaciones parciales, favorece las redes clientelares y la corrupción. José Luis GARCÍA GUERRERO: *Escritos sobre partidos políticos...*, ob. cit., p. 20.

⁹¹ Klaus VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, ob. cit., p. 34.

⁹² Afirma Lelio BASSO que «la democracia no se puede insuflar desde el exterior. Democracia significa conciencia, participación, madurez, responsabilidad: si los inscritos a un partido son ausentes, inmaduros, si se dejan dirigir por los aparatos o por el culto a la personalidad, el problema no es formal, sino substancial.

positivo, cuando menos, hacer surgir la duda a las bases de los partidos de la necesidad de la apertura de los mismos y ser punto de partida de la reivindicación. Y subrayar, por otra parte, que sí que existen colectivos dentro de los partidos que buscan la participación y que, sin embargo, no siempre tienen expedita la forma de conseguir sus objetivos.

Colocaré junto a estas causas ambientales de tipo sociológico, las consecuencias que se derivan de determinadas decisiones legales. Así, la financiación pública y el sufragio de lista que exigen los sistemas electorales proporcionales favorecen la centralización de las decisiones⁹³. La ley de hierro de la oligarquía puede verse favorecida por las listas cerradas y bloqueadas, dado que la permanencia en la cabeza de la lista no responde a pruebas de eficacia y competencia electoral o parlamentaria, sino a situaciones de poder y prestigio en el seno del partido. Además, las listas cerradas y bloqueadas ayudan a concentrar el poder en grupos cerrados⁹⁴. La financiación pública porque proporciona los recursos directamente a la cúpula directiva, lo que les hace menos dependientes de las cuotas o donaciones de sus miembros⁹⁵. Las listas electorales porque deben ser suscritas o presentadas por los órganos de representación del partido.

2. Otra gran explicación de la falta de democracia interna la constituye la famosa «**ley de hierro (o de bronce) de las oligarquías**» formulada por Robert MICHELS en los siguientes términos: «la organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía»⁹⁶.

Y ningún control externo puede resolverlo». Lelio BASSO: «Il partito nell'ordinamento democratico moderno», ob. cit., p. 119.

⁹³ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, ob. cit., p. 112. «Los partidos se ven reforzados cuando las candidaturas se presentan mediante listas, ya que en este caso lo decisivo para el elector no son tanto los candidatos incluidos en ella sino la fuerza política que los presenta». Octavio SALAZAR BENÍTEZ: *La ciudadanía perpleja*. Laberinto, Madrid, 2006, p. 133.

⁹⁴ José Ramón MONTERO y Richard GUNTHER: «Sistemas «cerrados» y listas «abiertas»: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en *Cuadernos y debates*, núm. 49 (La reforma del régimen electoral), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 36.

⁹⁵ Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., pp. 238 a 240. Sin embargo, el autor es escéptico de esta impresión pues afirma que no hay datos suficientes para sustentar esta suposición.

⁹⁶ Robert MICHELS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 189 (Vol. 2). Sin llegar a formularla tan claramente, Moisei OSTROGORSKI también recelaba de la organiza-

Sin embargo, algunas cosas han cambiado desde 1915 ya que no predomina el partido de masas que tomó Robert MICHELS como referencia. Los partidos actuales se organizan a través de la especialización, lo que, en principio, debería evitar la concentración del poder. La dirección del partido se convierte en algo difuso, concentrada en una red de núcleos de poder los cuales podrían sufrir también la oligarquización⁹⁷. Esta estructura reticular de los partidos actuales permite una mayor influencia de los afiliados y de las agrupaciones y de los líderes locales⁹⁸. Tampoco nos encontramos con el mismo Partido Socialista alemán porque los partidos a día de hoy han ampliado su base social, integrando clases socioeconómicas distintas⁹⁹. Con la heterogeneidad

ción que precisa el partido para funcionar y denunciaba que acababa por convertirse en un fin al que toda la actividad agregadora del partido acababa por supeditarse. Para terminar con esta preponderancia del partido en la identificación y defensa de los intereses sociales, propone eliminarlos y sustituir estos cuerpos rígidos y permanentes por agrupaciones de ciudadanos, orientadas a fines temporales y accidentales. Moisei OSTROGORSKI: *La democracia y los partidos políticos*, ob. cit., pp. 60 y 67. Sigue considerándose acertado el análisis de Robert MICHELS, aunque van buscándose otras razones más actuales. Así, Angelo PANEBIANCO considera que no es tanto la organización en sí como la desigualdad en las posiciones del partido lo que explica la posición preeminente de los dirigentes. Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990 (original de 1982), p. 30.

⁹⁷ V. O. KEY identificó distintas facetas en los partidos (partido-en-el-electorado, partido-como-organización y partido-en-las instituciones). Leon D. EPSTEIN resume en qué consiste cada una de éstas. Un partido presenta distintas facetas. Por un lado, está el partido-en-el-electorado, un agregado de fieles votantes que sirve para medir la fuerza electoral del partido. El partido-en-el-electorado no es organización en puridad de términos. Por otra parte, existen otros dos niveles organizativos: uno para concurrir a las elecciones y otro para participar en el gobierno. El primero de éstos puede incluir a cargos públicos representativos, pero también comprende a otras personas, afiliadas al partido, que no necesariamente tienen por qué presentarse a las elecciones. Son activistas que dedican su tiempo y/o dinero a la causa. El otro nivel de la organización del partido son quienes ostentan cargos públicos bajo la etiqueta del partido. Además del grupo parlamentario incluye a cargos que deben su puesto al éxito electoral del partido. Leon D. EPSTEIN: «Political parties: Organization», ob. cit., p. 53.

⁹⁸ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, ob. cit., p. 108.

⁹⁹ Los partidos, a lo largo del s. XX, contaban con un carácter elitista, dado que sólo quienes provenían de sectores socialmente privilegiados accedían a los puestos de representación pública. Actualmente, en cambio, los partidos son menos elitistas pues sociodemográficamente los partidos serían ciudadanos «normales», quizá más de clase media que la mayoría de sus representados. Lourdes LÓPEZ

social se puede producir el conflicto interno más frecuentemente, lo que propicia la democracia interna para poder canalizarlo y evitar la ruptura¹⁰⁰.

A pesar de lo anterior, el partido como organización —necesaria para poder aplicar los estatutos y conseguir los fines en que se han puesto de acuerdo los afiliados¹⁰¹— se insufla de una «vida propia», independiente de los afiliados, que, como todo organismo vivo, le interesa preservar y mantener¹⁰². De este modo, nacen unos intereses propios de la persona jurídica diferentes de los que persiguen los miembros de la misma.

No obstante, estos intereses no son únicos: es obvio que los partidos no actúan en bloque, sino que hay cierta especialización en sus órganos en función de los cometidos que tienen asignados¹⁰³. Se puede distinguir una organización sectorial o ideológica y una organización funcional compuesta por órganos directivos y de control. Mientras que la primera trabaja sobre los contenidos de los programas electorales o de gobierno del partido, la segunda toma decisiones e implementa las políticas acordadas. En este modo de articularse faltaría hacer mención a las personas relacionadas con el partido que desempeñan cargos públicos representativos¹⁰⁴, que si bien no ejercen funciones específicas dentro del partido, son su cara visible y la que pueden identificar los ciudadanos¹⁰⁵. Estos distintos órganos pueden llegar a tener intereses

NIETO: «Reclutamiento y profesionalización política: reflexiones sobre los parlamentarios españoles», en *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 11, 1997, pp. 140 a 142.

¹⁰⁰ Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., p. 293.

¹⁰¹ Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ y Benigno PENDAS GARCÍA: «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», ob. cit., p. 1774.

¹⁰² Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 181 y Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, ob. cit., p. 35.

¹⁰³ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 105.

¹⁰⁴ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 3.

¹⁰⁵ Así, en los partidos se podrían distinguir 1) cúpula directiva, formada por los que lideran tanto la organización sectorial como la funcional; 2) miembros activos, que serían aquellos que han obtenido la representación política en las listas de los partidos y los que participan, en mayor o menor grado, en la vida interna del partido; 3) miembros pasivos, la gran mayoría, poco involucrados en el partido y que se limitan a apoyarlo formal y electoralmente, dentro de los cuales

divergentes o incluso contrapuestos, por lo que se producirán movimientos internos de competición que deberían ventilarse a través de los procesos de decisión y los mecanismos de control internos¹⁰⁶. A la hora de plantearnos la estructura democrática de un partido resulta necesario plantearse las relaciones que se establecen entre los distintos niveles de la organización, sumándole la complejidad de la descentralización que puedan asumir los partidos, condicionada por la distribución territorial del poder en el Estado¹⁰⁷. Para ayudar a localizar los focos de poder, Fernando FLORES GIMÉNEZ propone la utilización del criterio de la centralización: determinar quién y cómo selecciona los líderes del partido, los candidatos para los puestos públicos y el programa del partido¹⁰⁸.

Independientemente de dónde esté residenciado el centro de poder en cada caso, los que dirigen la organización, que pueden personalizar en los representantes institucionales y en los que integran los órganos de dirección (bien sean decisores, representativos, ejecutivos o de garantía), tienden a no correr riesgos que puedan poner en peligro la subsistencia de la misma¹⁰⁹, se vuelven «conservadores», y anteponen la supervivencia de la organización a las demandas concretas de los afiliados e, incluso, a los objetivos ideales o programáticos del partido¹¹⁰. Junto con ello, también ansían la conservación de sus parcelas de poder¹¹¹. Ellos son los protagonistas en la definición de la estrategia del

se ubicaría a los electores y simpatizantes, y 4) «mecenas», normalmente ocultos, que prestan apoyo material al partido sin hacerlo visible. Estas categorías fueron decantadas por Max WEBER, como recoge Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, ob. cit., p. 38.

¹⁰⁶ Ramón Arturo VARGAS MACHUCA: «A vueltas con las primarias del PSOE. ¿Por qué cambiar los partidos?», en *Claves de razón práctica*, núm. 86, 1998, p. 16.

¹⁰⁷ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ señala los siguientes niveles de organización territorial de los partidos: organizaciones de base, órganos intermedios, órganos centrales y la organización exterior. José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 330 y ss.

¹⁰⁸ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 108 y 109.

¹⁰⁹ Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 181.

¹¹⁰ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, ob. cit., p. 107.

¹¹¹ Por ejemplo, José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 23); intervención de José Luis CASCAJO recogida en *Cuadernos y Debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 56. Según M^a Dolores MARTÍNEZ CUEVAS hay que añadir el irresistible dominio conseguido por

partido, independizándose de la base de afiliados y, en ocasiones, tornándose opaca la toma de decisiones. La propia realidad pone de manifiesto el fuerte peso que los «aparatos» partidistas tienen en los procesos de toma de decisiones internas: se aprecia una tendencia a incrementar el peso específico de los representantes institucionales y los órganos de dirección, que definen las líneas estratégicas de actuación y que pueden enfrentarse al reto de la vida política desde la profesionalización de la misma. El mejor instrumento con que cuenta el nivel dirigente para mantener su posición es la distribución de los incentivos selectivos y el manejo de los recursos organizativos¹¹².

Esta situación provoca la marginación de las bases del partido de tales cometidos¹¹³. Los afiliados tienen escasa utilidad electoral. Ni son la gran fuerza que sustenta al partido ante los comicios, dado que sólo suponen un porcentaje reducido del electorado del partido, ni funcionan como correa de transmisión entre la organización y los electores, labor que se encomienda a los medios de comunicación de masas¹¹⁴. Tampoco cuentan con un gran peso en la captación de capital, pues sus aportaciones y cuotas no pueden competir con la financiación pública que reciben los partidos del Estado o con los ventajosos créditos que conceden bancos y cajas de ahorro. Además, normalmente el militante está más motivado ideológicamente que dominado por un pragmatismo o tactismo estratégico, y no resulta un buen consejero para el

las élites de los partidos, donde la toma de decisiones importantes que afectan tanto a su estructura como a su dinámica internas está rodeada de un carácter impenetrable y secreto. Por ello denotaría una gran simplicidad perseguir que el derecho alumbrara «estas zonas oscuras de la política», que a menudo resultan inmunes a «los valores del Estado de Derecho». M.^a Dolores MARTÍNEZ CUEVAS: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, ob. cit., p. 55.

¹¹² «Le trésor secret des partis, dont les leaders disposent, est un autre moyen qui leur permet de tenir en laisse maint et maint députés que la caisse du parti a défrayés de leurs dépenses électorales ou qui touchent des mensualités pour leur subsistance. La vieille ressource du patronage de parti assure également aux leaders le dévouement entier d'un certain nombre de députés: les hommes de loi qui s'embrigadent dans les partis en attendent presque tous les places lucratives et honorables de juges supérieurs». Moisei OSTROGORSKI: *La démocratie et les partis politiques*, ob. cit., p. 76. En el mismo sentido, Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, ob. cit., pp. 110 y ss.

¹¹³ Y si los afiliados pierden peso específico, con ellos se reduce la influencia de los dirigentes del partido, que encuentran su legitimidad en la militancia. Por el contrario, crecería la importancia que se dará a los representantes públicos que ocupan cargos electivos. Angelo PANEbianco: *Modelos de partido*, ob. cit., p. 498.

¹¹⁴ *Idem*.

diseño de una campaña electoral que ha de llegar a un gran público o para negociar y llegar a la conclusión de pactos de gobierno¹¹⁵. Termina por provocarse un déficit democrático que puede tener consecuencias importantes para el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto.

Nos encontraremos con que la vida interna del partido es sólo democrática en apariencia y que las instituciones democráticas que establecen sus estatutos son «la hoja de parra que oculta el dominio oligárquico»¹¹⁶. Afirma Maurice DUVERGER, en este sentido, que los partidos «se esfuerzan por conservar la apariencia democrática: los procedimientos autoritarios y oligárquicos se desarrollan generalmente sin tener en cuenta los estatutos, por una serie de procedimientos desviados pero eficaces»¹¹⁷.

Conforme a esta causa, resulta que los procedimientos de decisión —cuando están formalizados— no permiten que la voluntad del partido se forme, realmente, teniendo en cuenta a las bases. Será necesario, por lo tanto, potenciar su papel en la toma de decisiones, limitando el poder que puedan tener los órganos de dirección y someterlos al control de la militancia.

3. Una explicación muy vinculada con la anterior se encuentra en la **competitividad electoral**. La supervivencia de un partido pasa por obtener éxito electoral, lo que determina que eminentemente funcionen como empresas maximizadoras de votos¹¹⁸. Los partidos están centrados en conseguir el mayor número de votos posibles y/o sacar el máximo rendimiento a los votos obtenidos. En las elecciones, los partidos se ofrecen a los electores y necesitan convencerles de que serán capaces de articular y representar las demandas e intereses del electorado, así como convertir en hechos sus promesas electorales. Para la batalla electoral necesitan organizarse, lo que requiere un mínimo de

¹¹⁵ Los *catch-all parties* no tendrían interés en potenciar organizaciones basadas en afiliados ya que los afiliados no suponen una ventaja electoral, sino al contrario, podrían disminuir las perspectivas de voto y, con ello, amenazar las ambiciones de los líderes de ocupar cargos públicos representativos. La razón de esto es que los activistas tienden a imponer compromisos políticos que hacen perder votos ya que están fuertemente ideologizados. Susan E. SCARROW: *Parties and their members*, ob. cit., p. 6.

¹¹⁶ Kurt LENK y Franz NEUMANN: «Introducción», ob. cit., p. 45.

¹¹⁷ Maurice DUVERGER: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 164.

¹¹⁸ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, ob. cit., p. 108.

disciplina interna, y presentarse como un partido serio y sólido, capaz de ganarse la confianza de los ciudadanos¹¹⁹.

Los partidos políticos son organizaciones competitivas. Para competir con éxito, requieren unidad de actuación y de objetivos y cohesión interna. En primer lugar, para poder poner todos los medios del partido a disposición del objetivo a corto plazo bajo la dirección firme de una persona o de un grupo reducido de personas que trabajan en red para conseguir el apoyo de grupos particulares de interés y de segmentos específicos del electorado¹²⁰, concentrándose la toma de decisiones en dicha organización puramente electoral. Además, la competición exige una gestión firme de los asuntos del partido, ya que determinadas cuestiones necesitan una respuesta rápida e inmediata, que puede darse sólo cuando existe un liderazgo claro y no cuestionado¹²¹. De hecho, los resultados electorales sirven de termómetro del liderazgo en el partido y de su credibilidad¹²².

Junto con lo anterior, la disciplina interna permite salvaguardar un programa electoral común (antes que una ideología) y, por lo tanto, afirmar un espacio político como propio y excluyente¹²³. Sin embargo, con frecuencia, los dirigentes buscan compromisos con elementos externos al partido antes que plegarse a las conclusiones programáticas producto del debate interno entre los afiliados¹²⁴, ya que necesitan conseguir «popularidad» electoral.

Por último, se observa que la disciplina interna se refuerza ante unas elecciones¹²⁵, en detrimento de las prácticas democráticas. En la práctica, los partidos han diseñado procedimientos de elaboración de sus listas electorales en los que la intervención de las bases es mínima,

¹¹⁹ Fernando FLORES GIMÉNEZ: «La posición constitucional de los partidos políticos no es lo que era», en Eduardo ESPÍN TEMPLADO y F. Javier DÍAZ REVORIO (Coords.): *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 286.

¹²⁰ Agustín S. DE VEGA GARCÍA: «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», en *Debate abierto*, núm. 1, 1989, pp. 78 y 79.

¹²¹ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 102 y ss.

¹²² Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, ob. cit., pp. 110 y ss.

¹²³ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 52 y 53.

¹²⁴ Agustín S. DE VEGA GARCÍA: «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», ob. cit., pp. 78 y 79.

¹²⁵ *Idem.*

lo cual constituye una clara fuga al cumplimiento del principio democrático, pues va a suponer que los aparatos partidistas monopolizan los procesos de designación de candidaturas. Eso sí, una vez que han elaborado las listas, se exige estar a una con el candidato a todos los miembros del partido y se reduce la crítica interna.

Por otra parte, la discusión, el disenso o tan sólo la apariencia de división interna, aunque sea por cuestiones ideológicas, producen una imagen negativa, un coste electoral y, por tanto, una desventaja competitiva¹²⁶. Imagino que se debe a la desconfianza que pueda generar un partido que no tiene claro su discurso o que desde dentro plantea dudas sobre cuestiones que presenta al público general. La disciplina interna permite mostrar una imagen interna de cohesión, situación de la que se aprovechan los dirigentes del partido para cortar de raíz cualquier tipo de situación que pueda ser considerada como disidencia o falta de cohesión¹²⁷. Esta situación explica la resistencia de los actuales partidos a organizarse internamente de forma democrática si no es con la garantía de que todos los demás partidos van a aceptar esas mismas reglas de juego.

Por último, la irrupción de los medios de comunicación de masas ha afectado también a la democracia interna desde este punto de vista¹²⁸. Principalmente porque ha debilitado la función socializadora y movilizadora que desarrollaba la base de los partidos. Ahora estas funciones la realizan los líderes políticos a través del contacto directo con los electores y, en su mayoría, los propios medios audiovisuales de

¹²⁶ Julián SANTAMARÍA, ob. cit., p. 77; Roberto BLANCO VALDÉS: *Las conexiones políticas*, Alianza editorial, Madrid, 2001, p. 44; Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 82. «Los dirigentes saben que el coste electoral que supone mostrarse divididos al electorado es mucho mayor que el posible beneficio que pudiera suponer entender esa división interna como algo positivo». José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 54.

¹²⁷ Julián SANTAMARÍA: ob. cit., p. 77.

¹²⁸ Probablemente el ejemplo más grotesco del nivel al que se ha llegado lo constituye la decisión del Partido Revolucionario Democrático de México de escoger a su candidato a Presidente de la República a través de un proceso democrático, es decir, a través de la realización de diversas encuestas a la ciudadanía que permitieran al Consejo Nacional conocer las preferencias del electorado acerca de los aspirantes y tomar su decisión. Resolución del XIII Congreso Nacional Extraordinario del PRD, tomada el 20 de agosto de 2011. Consultada el 30 de noviembre de 2011 en http://www.prd.org.mx/portal/documentos/resolutivos_xiiiingresonal/METODO_ELECCION.doc.

masas¹²⁹. Es decir, el equilibrio entre la clase política y las élites de los medios de comunicación se ha desplazado porque los partidos han perdido sus propios medios de comunicación y dependen de las élites de los medios de comunicación: la mediatización de la política avanza de tal manera que exige un tipo de político-espectáculo, a la altura de los medios de comunicación¹³⁰.

Esta situación provoca la centralización del mensaje electoral y su uniformización para no confundir al electorado y permitirle identificar correctamente de quién proviene la oferta, así como una identificación del partido con unos pocos candidatos, lo que refuerza su liderazgo por su protagonismo en los medios. Los medios de comunicación de masas generan una personalización del poder e impulsan concentraciones oligárquicas¹³¹. De hecho, una consecuencia de este interés en el individuo sobre el colectivo, es que el carácter político de un partido pivota grandemente sobre la forma de elegir a sus candidatos¹³², que se convierte más en un espectáculo que en un punto de encuentro entre el programa y las personas que lo desarrollarán en las instituciones. Plantean también otros problemas, como la simplificación del debate político o, más peligroso todavía, el afán del control de la información por parte de los partidos, que llegan a negar el acceso a los medios de comunicación a sus actos públicos o a negarse a dar más contenidos que las notas de prensa que, sin embargo, no serán tratados en este trabajo.

4. La **profesionalización de la política** es un hecho. Dentro de los partidos existe un cuerpo que depende económicamente de él, compuesto por las clases dirigentes y la burocracia administrativa. Además, y de forma indirecta, también podría contar entre ellos a los representantes institucionales, que si bien su sueldo no procede directamente del partido están allí por haber concurrido en sus listas electorales¹³³.

¹²⁹ Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., pp. 238 a 240.

¹³⁰ Del mismo autor, *La clase política en el Estado de partidos*, ob. cit., p. 86.

¹³¹ Intervención de Íñigo CAVERO en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 71. En el mismo sentido, José Ramón MONTERO y Richard GUNTHER: «Sistemas «cerrados» y listas «abiertas»...», ob. cit., p. 56.

¹³² Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: *Democracy within parties. Candidate selection methods and their political consequences*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 12.

¹³³ Se puede identificar como «político profesional» a aquella persona que se ocupa de manera estable de la política y que tiene en ella su principal mantenimiento. Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, ob. cit., p. 419. Dentro de esta

«Cuanto mayor es la necesidad de vivir de la política, tanto más grave el riesgo de que se viva bien de la política»¹³⁴. Este incremento de profesionales de la política se debe a dos causas, ya señaladas a principios del siglo pasado¹³⁵. Una, las necesidades técnicas propias de la organización. Otra, la posibilidad de tener un amplio número de personas cuya misión sea estar dedicadas al partido, los «funcionarios del partido»¹³⁶. La profesionalización de los partidos políticos genera una dependencia de la organización hacia los gestores y otros individuos con una gran cualificación técnica¹³⁷, los cuales se ven favorecidos por las casi ilimitadas posibilidades que tienen de permanecer en sus cargos como de acumularlos¹³⁸.

La creciente complejidad de las decisiones políticas obligan a los partidos a contar con una organización desarrollada, tecnificada y profesionalizada. En este sentido, se puede hablar de la burocratización de los partidos¹³⁹. Si las decisiones que deben tomarse se presentan como técnicas y complejas, los expertos devienen insustituibles frente a las bases por sus conocimientos especializados y, como consecuencia, ejercerán una mayor capacidad de control sobre el partido¹⁴⁰. Si los Parlamentos no cuentan con cuerpos técnicos que asesoren a los diputados, será necesario que accedan a los mismos profesionales, expertos intelectuales, que puedan hacer frente a las decisiones que tienen que resolver¹⁴¹. Por esta razón, la profesionalización no siempre conlleva

denominación, pueden incluirse tanto los que no han tenido nunca otra profesión —son personal de estricta extracción partidista— como a aquellos que no tienen posibilidad de retorno a su profesión civil. *Vid.* Giovanni SARTORI: *Elementos de teoría política*, ob. cit., pp. 177 y 178.

¹³⁴ «Generalmente, esto se garantiza desarrollando privilegios a través de fuentes de ingresos adicionales». Klaus VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, ob. cit., p. 94.

¹³⁵ Robert MICHELS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 213 y 215 (Vol. 2).

¹³⁶ Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, ob. cit., p. 420.

¹³⁷ Manuel MAROTO CALATAYUD: «Autorregulación y legitimidad corporativa...», ob. cit., p. 172.

¹³⁸ Fernando FLORES GIMÉNEZ: «La posición constitucional de los partidos políticos no es lo que era», ob. cit., p. 285.

¹³⁹ Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 101 y 102.

¹⁴⁰ Los especialistas devienen indispensables. Sin embargo, existe el peligro de que estos especialistas no sean más que representantes de distintos intereses particulares. *Vid.* Gerard LEIBHOLZ: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, ob. cit., pp. 79 y ss.

¹⁴¹ Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, ob. cit., partido. 421. Una de las propuestas de Gerard LEIBHOLZ es dotar a los parlamentos de un mayor número

connotaciones negativas ya que puede responder a la necesidad de especialización, de la adquisición de una competencia *ad hoc*. Sin embargo, a la persona que no posee otro oficio más que la profesión de político se le mira despectivamente. Y este segundo tipo puede acarrear una menor representatividad; un mayor oportunismo y una mayor dependencia de las clases dirigentes de los partidos¹⁴².

Si los representantes institucionales y quienes integran los órganos de dirección y de gestión del partido ven incrementada su dedicación al partido por la profesionalización, se incrementa su peso específico en la organización ya que pueden cubrir más áreas que aquellos afiliados que le dedican su tiempo libre¹⁴³. Es difícil competir con quien sólo debe estar dedicado al partido. Igualmente, el cuerpo de personas que depende económicamente del partido se va separando cada vez más de las bases del partido, ya que su pervivencia en el puesto depende del mantenimiento o del incremento de la posición de poder del partido y los afiliados contribuyen poco al éxito electoral¹⁴⁴. Los dirigentes se vuelven «institucionales» y sus objetivos se separan de los de las bases o, mejor dicho, se convierten en autónomos respecto de los objetivos de la militancia¹⁴⁵. La organización se centra más en el Estado y en el éxito electoral, en el pragmatismo, ya que necesita la financiación y los puestos públicos que permiten la seguridad. Las bases se mantienen fijas en la sociedad, en el componente más ideológico. Ante esta situación, los partidos —personalizados en sus dirigentes— corren el riesgo de perder legitimidad¹⁴⁶. Y no sólo en este

de asistentes, expertos y auxiliares, para equilibrar las fuerzas entre los diputados y las asociaciones y la burocracia. Gerard LEIBHOLZ: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, ob. cit., p. 84.

¹⁴² Giovanni SARTORI: *Elementos de teoría política*, ob. cit., pp. 179 y 180.

¹⁴³ Los dirigentes y administradores del partido tienen un acceso privilegiado a tiempo, información e influencia dentro del partido, por lo que están en una posición de ventaja respecto del afiliado medio. Susan E. SCARROW: *Parties and their members*, ob. cit., pp. 11 y 12.

¹⁴⁴ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 15. «Si quiere hacer carrera dentro de la organización, el profesional tiene que transformarse en un burócrata». Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, ob. cit., p. 436.

¹⁴⁵ Roberto BLANCO VALDÉS en *Cuadernos y Debates*, núm. 51, ob. cit., pp. 88 y 89.

¹⁴⁶ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 15.

sentido, ya que también el perfil social de las élites de los partidos y de las bases diverge en algunos casos¹⁴⁷.

Independientemente de la causa, que el *modus vivendi* de una clase profesional dependa del partido supone un riesgo, pues los burócratas defenderán a la organización y a aquéllos que los han colocado en ese lugar¹⁴⁸. La profesionalización incrementa la disciplina interna, dado que la obediencia debida se convierte en presupuesto de reelección¹⁴⁹, perdiendo el político profesional su independencia y autonomía en beneficio del dirigente del partido. Así, la profesionalización explica la resistencia al cambio de las élites, dado que su nivel de vida o su seguridad laboral pueden verse amenazados por reformas organizativas o estructurales. Es necesario reducir la profesionalización en los partidos para dar un mayor ámbito de participación a los afiliados¹⁵⁰. En este sentido, el «Informe Nolan» recomendaba que los parlamentarios no tuvieran que renunciar a empleos fuera de la Cámara e, incluso, consideraba deseable que hubiese diputados con intereses profesionales diversos, de manera que el Parlamento estuviera mejor informado y fuese más efectivo. La profesionalización de los políticos conduce a un extrañamiento del político con respecto a su profesión de origen y sólo pasajeramente puede tener encaje la carrera política con la profesional¹⁵¹. Una de sus conclusiones resulta ciertamente significativa: «a Parliament composed entirely of full-time professional politicians would not serve the best interests of democracy»¹⁵².

¹⁴⁷ Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., pp. 309 a 313.

¹⁴⁸ Robert MICHELS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 213 (Vol. 2).

¹⁴⁹ Mercedes IGLESIAS BÁREZ: *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Ed. Comares, Granada, 2008, pp. 91 y 92. El político profesional que no tiene la posibilidad de cambiar de puesto de trabajo, se enfrenta a un dilema: «salvar su puesto o encontrarse en la más absoluta miseria». Los «diputados profesionales» dependen de su partido «para ser repescados, salvados o colocados cuando pierden su mandato». Si son los líderes del partido los que tienen la capacidad de seleccionar a los candidatos, los «políticos profesionales» quedan en un papel subalterno a estos, vinculados. Giovanni SARTORI: *Elementos de teoría política*, ob. cit., pp. 181 a 184.

¹⁵⁰ Mercedes IGLESIAS BÁREZ: *La ilegalización de partidos políticos...*, ob. cit., pp. 91 y 92.

¹⁵¹ Klaus VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, ob. cit., p. 122.

¹⁵² *First Report of the Committee on Standards in Public Life*, presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, mayo 1995. En el documento se extiende en la exigencia de una completa publicidad de los contra-

B) Las implicaciones de la exigencia constitucional de democracia interna

a) *¿Qué puede hacer el Estado?*

Frente a este fenómeno de la falta de democracia interna en los partidos, el Estado no puede permanecer inerte. No sólo desde una perspectiva práctica resulta positivo conseguir la democratización de los partidos, pues parece razonable pensar que sin una formación democrática de la voluntad interna de los partidos difícilmente podrá conseguirse una formación democrática de la voluntad estatal. Además, el mandato constitucional del artículo 6 no puede considerarse una simple proclama ideológica o un deseo bienintencionado¹⁵³, sino que asume carácter prescriptivo¹⁵⁴, con la intención de adecuar la realidad constitucional para asegurar un correcto y eficaz funcionamiento de nuestro sistema democrático. Y para completar la posición jurídica de los partidos, resulta necesario un desarrollo de los contenidos del artículo 6 CE.

Ante esta situación, el legislador se encuentra con dos alternativas. Puede abrazar una **posición «realista»** (pesimista) y, consciente de que no conseguirá frenar las tendencias oligárquicas de los partidos, remitirse a los estatutos para que establezcan lo que tengan por más conveniente en materia organizativa, confiando que la democratización de su régimen interno se producirá ora por la presión social ejercida, ora para tratar de rentabilizar electoralmente la modificación. O bien puede asumir una **posición «legalista»** (optimista) y establecer una regulación general de la democracia interna al considerar posible jurídicamente y conveniente políticamente establecer un control estatal sobre los partidos, autorizando la intervención del Poder Judicial y de la Administración¹⁵⁵. Resulta evidente que la primera opción es más respetuosa con la identidad específica de cada partido y que la segunda

tos, acuerdos y pagos en que han participado los parlamentarios. El hecho de que trabajen para terceros no puede poner en riesgo la independencia de su actuación en el Parlamento y deben mantener los niveles más altos de decencia en el cumplimiento de las obligaciones que asumen para con el electorado.

¹⁵³ Mercedes IGLESIAS BÁREZ: *La ilegalización de partidos políticos...*, ob. cit., p. 93.

¹⁵⁴ Cesare PINELLI: *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, ob. cit., p. 65.

¹⁵⁵ Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 107 a 109.

ofrece una protección legal más completa (faltaría por contrastar si más eficaz) de la democracia interna¹⁵⁶.

La **postura realista** comparte la idea de que «si las leyes quieren poner coto al dominio de los dirigentes, poco a poco cederán las leyes, pero no los dirigentes»¹⁵⁷. Por eso remitiría a los estatutos la regulación de los aspectos centrales para configurar a un partido como democrático y serían considerados ordenamientos jurídicos autónomos. Tendrían una función de Derecho objetivo para los miembros del partido¹⁵⁸ y concretarían el contenido de la Constitución, constituyendo desarrollo de la misma. Formarían, junto con la interpretación constitucional, el único parámetro donde podría analizarse el desarrollo y el cumplimiento de la exigencia democrática¹⁵⁹. El contenido de la democracia interna, por lo tanto, sería el que determinan los estatutos, independientemente de lo superficial o profundo que resulte su regulación o de las omisiones en que —consciente o inconscientemente— incurran.

La mayor objeción que encuentro a esta postura es que si se deja el cumplimiento de la democracia interna a las normas estatutarias, que son difícilmente controlables por los jueces, el interior de los par-

¹⁵⁶ Miguel SATRÚSTEGUI-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 89. «La predeterminación legal de un estatuto tipo dotado de la suficiente precisión (...) sería la manera más eficaz de introducir en el ordenamiento partidista la garantía de unos niveles de participación de los miembros más satisfactorios que los existentes hasta ahora y un remedio capaz de corregir o, al menos, mitigar los excesos oligárquicos». Raúl MORODO y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 112. «Las propuestas más sencillas de realizar son las que pueden imponerse en el interior del partido», siendo necesario que las mejoras de la democracia intrapartidista compensaran las deficiencias de los controles jurídicos externos. Klaus VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, ob. cit., pp. 204 y 205.

¹⁵⁷ Robert MICHELS: «Democracia formal y realidad oligárquica», en Kurt LENK y Franz NEUMANN (Eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, op. cit., p. 257.

¹⁵⁸ Son los que están llamados a regular en detalle la estructura y el funcionamiento de cada partido. Joan OLIVER ARAUJO y Vicente Juan CALAFELL FERRÀ: *Los estatutos de los partidos políticos españoles*, CEPC y BOE, Madrid, 2007, p. 44.

¹⁵⁹ Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 264. A través de esta postura, no se podrían obtener datos acerca del grado de cumplimiento de la democracia interna dado que la fiscalizarán los órganos internos del propio partido político, poco dados a la transparencia. Manuel MAROTO CALATAYUD: «Autorregulación y legitimidad corporativa...», ob. cit., p. 187.

tidos se convertiría en una zona exenta de jurisdicción¹⁶⁰. Que predomine la libertad de autoorganización no debe suponer una impunidad. Si los partidos tienen poder, han de estar sujetos a responsabilidad¹⁶¹. Por otra parte, a pesar de la valiosa información que puedan proporcionar los estatutos ya que son un elemento objetivo que permite verificar el grado de cumplimiento de la democracia interna¹⁶², no son el mejor instrumento para analizar el funcionamiento efectivo de los partidos, pues hace falta el análisis de la realidad de la organización¹⁶³, fijarse en cómo llevan a cabo sus congresos, como se desarrollan las elecciones internas¹⁶⁴.

Además, difícilmente los partidos van a autolimitarse, máxime cuando consideran que la democracia interna les puede causar graves perjuicios. Joan OLIVER ARAUJO y Vicente Juan CALAFELL FERRÀ hacen referencia a dos¹⁶⁵. El primero, sería el riesgo de disgregación interna como consecuencia de las confrontaciones que puedan aparecer, que podría desembocar en la escisión del partido. Sin embargo, considero que no necesariamente la democracia interna resulta incompatible con la cohesión partidista. Antes bien, al contrario: un déficit democrático dificulta el pluralismo interno y una construcción ordenada de una oposición y de un cambio de rumbo, por lo que alienta la ruptura y la escisión, antes que un cambio tranquilo¹⁶⁶. En segundo lugar, mencionan la supresión de la identidad colectiva, ya que la apertura de la estructura partidista podría desembocar en la lucha de distintos grupos organizados por hacerse con el control de la marca partidista que funciona como señuelo para atraer votos. Junto con es-

¹⁶⁰ Vid. José Luis CASCAJO CASTRO: «Controles sobre los partidos políticos», en Juan José GONZÁLEZ ENCINAR (Coord.): *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992, p. 194.

¹⁶¹ Juan María BILBAO UBILLOS: *Libertad de asociación y derechos de los socios*, ob. cit., p. 98.

¹⁶² Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 264.

¹⁶³ Otto STAMMER: «La democratización de la organización», en Kurt LENK y Franz NEUMANN (Eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, ob. cit., p. 282.

¹⁶⁴ Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, ob. cit., p. 57.

¹⁶⁵ Joan OLIVER ARAUJO y Vicente Juan CALAFELL FERRÀ: *Los estatutos de los partidos políticos españoles*, CEPC y BOE, Madrid, 2007, p. 58).

¹⁶⁶ Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 84.

tos, existe el riesgo real de que se reduzca el poder organizador del partido¹⁶⁷.

Si los partidos no perciben que la democratización de su vida interna les aporta ventajas, no la harán voluntariamente. Se tendrán que buscar incentivos poderosos para llevar a cabo la reforma. Podría señalar entre estos contrarrestar la pérdida de afiliación o de base electoral a través de la implantación de un nuevo modelo de organización, que serviría para transmitir a los afiliados la sensación de participación en la toma de decisiones y, por lo tanto, de incremento de la implicación de los sujetos pasivos en la democracia¹⁶⁸. También avanzar en la democracia interna serviría para hacer frente a la amenaza que supone la participación organizada de la sociedad civil en las instituciones a través de los mecanismos de consulta y de participación, que obligará a los partidos a incrementar la calidad de su intermediación entre el Estado y la sociedad, aumentando la porosidad hacia la última, si no quiere perder su posición de dominio en esta función¹⁶⁹.

La resistencia ideológica a que la ley incida directamente en el espacio interior del partido se va quedando sin argumentos una vez que las Constituciones reconocen las funciones de destacada relevancia pública que desempeñan los partidos, exigen a éstos que tengan una estructura y un funcionamiento democrático y resulta cada vez más

¹⁶⁷ Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, ob. cit., p. 28.

¹⁶⁸ Paul PENNING y Reuven Y. HAZAN: «Democratizing candidate selection: Causes and consequences», en *Party politics*, vol. 7, núm. 3, 2001, p. 268. Ampliar los derechos políticos de los afiliados podría constituir un importante incentivo para atraer a militantes, sobre todo cuando cada vez más se ha de confiar en los incentivos selectivos que en los colectivos para atraer miembros. El reconocimiento de derechos políticos en el interior del partido es uno de los incentivos selectivos menos costosos que los partidos pueden proporcionar. Susan E. SCARROW, Paul WEBB y David M. FARRELL: «From social integration to electoral contestation...», ob. cit., p. 132. En el mismo sentido Gideon RAHAT y Reuven Y. HAZAN: «Political participation in party primaries: Increase in quantity, decrease in quality?», en Thomas ZITTEL y Dieter FUCHS (Eds.): *Participatory democracy and political participation: Can democratic reform bring citizens back in?*, Routledge, Londres, 2007, p. 57. Si, al mismo tiempo, se quiere preservar el atractivo de la afiliación, lo conveniente sería excluir a los simpatizantes del privilegio más exclusivo de la afiliación: la capacidad de influir sobre las decisiones internas del partido. Susan E. SCARROW: *Parties and their members*, ob. cit., p. 210.

¹⁶⁹ Lourdes LÓPEZ NIETO: «Los nuevos apellidos de la democracia: retos de la participación dirigida o mediatizada en España», en *Cuadernos de pensamiento político*, núm. 13, 2007, p. 134.

significativo el papel de la financiación pública de los partidos¹⁷⁰. De hecho, en la financiación pública se encuentra otro argumento para la intervención del legislador: en el mismo momento en el que el Estado da con una mano dinero a los partidos, con la otra retiene algo de poder (*the power of the purse*), que le permitiría controlar el destino de sus fondos y vincularlos a algún objetivo concreto¹⁷¹. Así, habría una falsa opción para el legislador, dado que la Constitución le establece un mandato para intervenir en el interior de los partidos. Mantener la disyuntiva supone salirse del marco constitucional.

Por su parte, la **postura legalista** considera necesaria una ley que desarrolle la posición jurídica de los partidos pues considera que la Constitución no agota esta materia, como pone de manifiesto la referencia que hace el artículo 6 a la ley¹⁷², legitimando la intervención normativa estatal¹⁷³. Al establecer el requisito de la «democracia inter-

¹⁷⁰ Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma de los partidos. Reflexiones sobre una promesa del PSOE», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 36, 1993, p. 37.

¹⁷¹ Esto plantea Alessandro PACE: «En el mismo momento en el que el Estado da con una mano dinero a los partidos, con la otra retiene algo de poder, lo que los americanos llaman *the power of the purse*. (...) Hay, por tanto, una conexión entre la financiación pública de los partidos y la posibilidad de su control interno». Javier GARCÍA ROCA y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Democracia interna y control de los partidos políticos...», ob. cit., p. 248. En el mismo sentido Serio GALEOTTI, que afirma que «non è vero (...) che ciò che accade all'interno dei partiti (...) sia affare tutto ed esclusivamente interno ai partiti stessi (...) se lo Stato contribuisce con i fondi pubblici, tratti dalle tasche di tutti i cittadini, al funzionamento dei partiti, ciò significa (...) che sussiste un fondamentale interesse pubblico acchè ciascuno di questi partiti (...) scelga e deliberi, bensì, liberamente e a suo talento (...); ma altresì che faccia tutto questo con metodo democratico, e non con metodi violenti, prevaricanti, fraudolenti, e, con metodi antidemocratici, ossia, in violazione e dispregio dell'eguale diritto di ciascuno dei soci di concorrere liberamente alla formazione della volontà partitica. Ma, ancora, (...) va ricordato (...) che il partito (...) tende (...) a trasfondere il proprio ordinamento interno, nella vita e nel funzionamento del sistema politico in generale. Di qui, l'ulteriore interesse che si pone per l'ordinamento giuridico generale di garantire (e così garantirsi) che la funzionalità interna dell'associazione partitica obbedisca e si conformi a taluni inderogabili principi di metodo democratico». Serio GALEOTTI: «I partiti politici», en «GRUPO DI MILANO»: *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milán, 1983, pp. 438-439.

¹⁷² Javier CORCUERA ATIENZA, Javier TAJADURA TEJADA y Eduardo VÍRGALA FORURIA: *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 20.

¹⁷³ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 22.

na», el constituyente se dirigía al legislador para que promoviera este fin, no a los partidos¹⁷⁴. Consecuentemente, sería falaz afirmar que existe una disyuntiva entre intervenir legalmente y abstenerse¹⁷⁵. El principio de democracia interna necesita la intervención del legislador, que contará con un amplio margen de maniobra para precisar el sentido de la exigencia constitucional¹⁷⁶. De este modo, encauzará el ejercicio del derecho de autoorganización de los partidos, marcando límites respecto de la estructura y el funcionamiento interno a fin de corregir la deriva en que la autonormación de los partidos ha incurrido¹⁷⁷.

El desarrollo legal del mandato constitucional parece la opción más razonable, máxime si se considera que no produce desventajas competitivas entre los partidos, que son tratados de la misma manera. La ausencia de previsiones legislativas exhaustivas deja en manos de los partidos un amplio margen de autodeterminación, obligándoles a contener y regular la estructura y el funcionamiento interno democráticos que la ley recuerda solamente como requisito¹⁷⁸. Esta situación provoca que temas capitales para los procesos democráticos estén huérfanos de todo tipo de reflexión pública.

¿Qué puede esperarse, entonces, del Estado? En primer lugar, que delimite el alcance de la cláusula constitucional referida a la organización y al funcionamiento interno democrático de los partidos, que determine qué supone la exigencia constitucional de democracia interna. A tal fin servirán unos principios que marquen el cauce de la libertad de autoorganización del partido, constituyan el fundamento de la posición jurídica del afiliado frente al partido garantizando su participación y puedan ser utilizados por los Tribunales como pauta de interpretación de la Constitución en este punto. Dichos principios pueden ser incluidos en la legislación pero como emanan directamente de la

¹⁷⁴ Cesare PINELLI: *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, ob. cit., p. 9.

¹⁷⁵ Mercedes IGLESIAS BÁREZ: *La ilegalización de partidos políticos...*, ob. cit., p. 93.

¹⁷⁶ Rafael NARANJO DE LA CRUZ: «Fomento de la participación política de la mujer y régimen constitucional de los partidos políticos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 63, 2005, p. 166.

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 168 y 169 y Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 100.

¹⁷⁸ Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ: «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980, p. 58.

Constitución por vía interpretativa, la omisión legal no puede suponer su desconocimiento.

En segundo lugar, el legislador ha de precisar el contenido mínimo de la democracia interna¹⁷⁹. La regulación, de mínimos¹⁸⁰, ha de poder ser adoptada por los diversos modelos de organización y funcionamiento que derivan de las distintas opciones ideológicas¹⁸¹. Los partidos, en ejercicio de su derecho de autoorganización dentro de los parámetros legales, diseñarán, a su vez, su estructura y organización¹⁸².

En aquellas cuestiones vinculadas con las funciones constitucionalmente reconocidas a los partidos, como el ejercicio del derecho fundamental a la participación política, la ley tendrá carácter imperativo¹⁸³. En estos puntos, el legislador no puede ni limitarse a imponer obligaciones abstractas a los partidos, pues sería equivalente a no regular, ni centrarse únicamente en la regulación de los aspectos formales de la actuación del partido (órganos, estructuras, procedimientos...). Al contrario, tiene que establecer criterios sustantivos a partir de los cuales poder controlar el fondo de las decisiones del partido para evitar que permanezcan soberanos en estas cuestiones¹⁸⁴. Eso sí, los estatutos no

¹⁷⁹ «Ley de Partidos» no tiene por qué hacer referencia necesariamente a una única ley sobre la materia, ya que puede derivarse de un conjunto de textos normativos (Constitución, leyes electorales, leyes sobre la campaña electoral, organización parlamentaria, ley de financiación de los partidos políticos...). Wolfgang C. MÜLLER y Ulrich STEBERER: «Party law», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY (Eds.): *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006, p. 435.

¹⁸⁰ En el mismo sentido Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 86. De hecho, añade que «cuanto más se legisla (...), más posibilidades se ofrecen para que la ley se infrinja, con el consecuente desprestigio del sistema normativo».

¹⁸¹ Si la legislación obligase al partido a adoptar una determinada estructura, se estaría introduciendo un determinado contenido político que iría más allá de un principio de intervención mínima del legislador. Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 111.

¹⁸² Así, José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 321.

¹⁸³ «No se trata (...) de redactar una ley que «reglamentice» al detalle todos los aspectos de la vida partidaria, labor que resultaría inútil por ineficaz, sino una norma que incida en algunos momentos vitales para la vida democrática de los partidos», como podrían ser la selección de los candidatos electorales, la participación en la oferta programática... Fernando FLORES GIMÉNEZ: «La posición constitucional de los partidos políticos no es lo que era», ob. cit., p. 287.

¹⁸⁴ Giuseppe Ugo RESCIGNO, citado nuevamente por Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 119.

sólo acatarán el contenido imperativo de la ley, sino que deberán concretarla y cerrar los espacios que deje a la regulación partidaria en respeto de la autoorganización de los partidos. En relación a la participación política, nos encontraríamos ante una suerte de derechos de «configuración estatutaria», en los cuales la regulación de los estatutos integra el contenido del derecho fundamental.

Por otra parte, los estatutos desarrollarán —o asumirán— el contenido dispositivo de la Ley, pudiendo ampliar los derechos de los afiliados o establecer cuantos instrumentos de control estimen oportunos¹⁸⁵. Cuanto más completos sean los estatutos, mejor será la relación que pueda establecer el militante con el partido.

La diferencia entre la regulación legal y la estatutaria será relevante. Lo establecido por el legislador integrará el contenido esencial del derecho de asociación en partidos, tanto la perspectiva individual como en la colectiva y podrá ser, por tanto, amparable por el Tribunal Constitucional en último término. El reconocimiento por los estatutos de otros derechos los convierte en «derechos de rango meramente estatutario o negocial»¹⁸⁶, que tendrá una consecuencia respecto de las garantías jurisdiccionales, en las que los afiliados obtendrán una protección más limitada.

En concreto, los estatutos deberían contener una regulación completa de la organización del partido en todos sus niveles (de dirección, territorial y sectorial) así como las claves de la relación con los grupos parlamentarios; los procesos de toma de decisiones en cada nivel, de integración de los órganos y de resolución de conflictos entre niveles distintos; la elección de los órganos que representan legalmente al partido y las relaciones con terceros; la relación de los socios con el partido y entre ellos y acabar con un apartado de cómo han de reformarse los estatutos. No pueden olvidarse de recoger expresamente los derechos de los afiliados (independientemente de su regulación legal) y su régimen de participación en la vida del partido ni de los procedimien-

¹⁸⁵ A la hora de redactarse habrán de tener en cuenta el mínimo indisponible determinado por el legislador, pudiendo ir la norma interna más allá, por ejemplo en cuanto a reconocimiento de derechos a los afiliados. Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA y Juan Luis REQUEJO PAGÉS: «Artículo 6», en M.^a Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER: *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 95.

¹⁸⁶ STC 56/1995, FJ. 3.

tos internos que permitan resolver los conflictos que surjan por la existencia de intereses diversos no coincidentes¹⁸⁷.

Por último, en la ley deben establecerse mecanismos de control del funcionamiento interno de los partidos. De esta manera, no se inscribirán los que no cuenten con los mínimos legalmente exigidos, se podrá proteger la posición jurídica del afiliado frente a su propia organización y sancionar a los partidos que, al desconocer los derechos de sus integrantes, no realizan las funciones que les ha asignado nuestro sistema constitucional.

Sin embargo, ha de señalarse que la imposición de una democratización inopinada puede conllevar peligros, sobre todo si se presumen intereses espurios en la misma, lo que explica la suspicacia de los partidos hacia la legislación, principalmente a la regulación del trámite de inscripción del partido¹⁸⁸.

Se teme que se utilice la legislación para adoctrinar, imponiendo una estructura que corresponda a una determinada ideología¹⁸⁹; que se intervenga y den directrices desconociendo la libertad de autoorganización de los partidos; que se debilite la posición de los afiliados si se evita todo tipo de suborganización y se confía en el sufragio por correo, lo que les aislaría entre sí y les haría más fácilmente manipulables¹⁹⁰; que se judicialice la vida interna de la organización, entrando

¹⁸⁷ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: «¿Pueden los partidos políticos...», ob. cit., pp. 272 y 273. Para el autor, estos procedimientos han de cumplir unas garantías mínimas que permitan la defensa del sancionable, en la línea de las que establecen los artículos 24.2 y 25.1 CE.

¹⁸⁸ Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., p. 220.

¹⁸⁹ Así, Giuseppe Ugo RESCIGNO denuncia que la Ley puede regular «formas» y «procedimientos» para la adopción de decisiones pero que no será neutral políticamente, ya que decantará determinadas concepciones políticas a través de la imposición de la estructura que elija. Citado por Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 111. Igualmente, cuando se valora la estructura interna de un partido se hace en función de un prejuicio, de nuestro propio modelo de democracia ya que se piensa en lo que deberían hacer los partidos como mecanismos que vinculan a los ciudadanos con los gobernantes. Susan E. SCARROW, Paul WEBB y David M. FARRELL: «From social integration to electoral contestation...», ob. cit., p. 130.

¹⁹⁰ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 21. Así, una estrategia que se ha venido utilizando en los partidos para implantar modelos de democracia interna es implantar una democracia procedimental que diluye la influencia de los miembros más radiales ideológicamente (y comprometidos con el partido), incrementando el peso de los

los jueces a sustituir a los órganos directivos en la toma de decisiones sensibles políticamente¹⁹¹...

Promover la participación directa de los afiliados podría terminar justificando «una legitimación y un campo de juego apropiado para el desarrollo de las posiciones de poder y de influencia políticos de las minorías activas»¹⁹². Así, los individuos se verían sustituidos por el colectivo en la toma de decisiones; las minorías organizadas suplantarían a la mayoría apática o, incluso, la participación individual se vería sustituida por mecanismos institucionalizados de carácter colectivo que dificultarían las posibilidades reales de intervenir fuera de estos cauces¹⁹³.

Además, se duda sobre la efectividad del establecimiento de controles jurídicos a los partidos políticos por el carácter eminentemente político de su funcionamiento interno. Lo que entronca con la raíz del Derecho Constitucional en general: autolimitar el poder por la vía del Derecho¹⁹⁴.

Si bien una ley de partidos no transformará automáticamente una conducta persistente, desempeñará una función pedagógica y legitimadora de aquellos partidos que adecuen su conducta a la pauta marcada¹⁹⁵. La intervención del legislador ayudará a racionalizar y promocionar la dialéctica democrática y la libertad de los individuos dentro de los partidos, incentivando los procesos de participación y de consolidación de la representatividad de la organización¹⁹⁶, suavizando la en-

afiliados menos activos y, supuestamente, más moderados, lo que en definitiva favorece las posiciones de los dirigentes del partido. Susan E. SCARROW, Paul WEBB y David M. FARRELL: «From social integration to electoral contestation...», ob. cit., p. 133.

¹⁹¹ Intervención de Virgilio ZAPATERO en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 67 y 68.

¹⁹² Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, ob. cit., p. 139.

¹⁹³ Lourdes LÓPEZ NIETO: «Los nuevos apellidos de la democracia...», ob. cit., p. 132.

¹⁹⁴ Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., pp. 86 y 87.

¹⁹⁵ Intervención de Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 60.

¹⁹⁶ Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, ob. cit., p. 29.

fermedad oligárquica de los partidos¹⁹⁷. También servirá para delimitar el margen de actuación en que los partidos podrán determinar su estructura¹⁹⁸, porque el desarrollo legislativo no puede anular la potestad autoorganizativa de los partidos. De hecho, para salvar la suspicacia de éstos a la regulación jurídica externa y hacer más eficaz el contenido de la ley, ha de buscarse la complicidad con los estatutos, determinando unas exigencias democráticas mínimas que exterioricen la voluntad del legislador de dificultar la posible oligarquización de los partidos¹⁹⁹, e impulsar la potestad autoorganizativa de los partidos para desarrollar dichas exigencias.

Además, el Estado no tiene un interés legítimo en regular todas las actividades de los partidos: sobre las que suponen *purely internal party decisions* no caben intromisiones públicas²⁰⁰. De esta manera, el legislador tendrá que encontrar un equilibrio «entre los ámbitos individual y colectivo y garantizar unos mínimos de pluralismo en el interior de los partidos»²⁰¹. La intervención estatal debería excluirse respecto de la elección de fines o de los valores en que se inspiran los partidos²⁰². Otras cuestiones de carácter endoasociativo, como la legitimación democrática de los dirigentes y la existencia de mecanismos para exigirles responsabilidad política, responden a términos de oportunidad política y caen dentro de la libertad de autoorganización ya que, estrictamente, no están relacionados con las funciones que desempeñan los partidos. Por esta razón, el legislador, al hacer mención a estas cuestiones, no tendrá carácter imperativo, sino dispositivo, pudiendo los partidos separarse de las prescripciones del legislador. No obstante, si en el diseño que hagan los partidos se entrecruzan las atribuciones de los órganos dirigentes con las funciones constitucionales de los

¹⁹⁷ Robert MICHELS: «Democracia formal y realidad oligárquica», ob. cit., p. 257.

¹⁹⁸ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 29.

¹⁹⁹ Agustín S. DE VEGA GARCÍA: «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», ob. cit., p. 77. En el mismo sentido, Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma de los partidos...», ob. cit., p. 37.

²⁰⁰ Fernando FLORES GIMÉNEZ haciéndose eco de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 88.

²⁰¹ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000, p. 161.

²⁰² Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, ob. cit., p. 54.

partidos han de primar los principios referidos a éstas que la articulación del poder interno realizada por la organización.

No obstante, no seré inocente: por un lado, no resulta sencillo concretar la exigencia constitucional en normas jurídicas precisas²⁰³; por otro, se ha de ser consciente de que el incremento de la calidad de los procesos democráticos internos en los partidos no provendrá directamente de una ley que, en último término, emanará de los propios partidos y que los someta al control estatal o les obligue a realizar unas reformas estatutarias. El cambio que se precisa, la reactivación de la vida democrática dentro de los partidos provendrá como consecuencia de la presión social²⁰⁴.

b) *Alcance de la exigencia de democracia interna*

¿Qué supone la exigencia de estructura y funcionamiento interno democrático? Aparece un problema, y no menor, cuando se trata de concretar qué es la democracia interna. Ya de por sí «democracia» resulta un concepto complicado de definir por su polisemia y su carácter eminentemente subjetivo, cuyo significado depende o bien del intérprete de las normas en cada momento o bien del adjetivo que le acompañe. Para definir la exigencia constitucional, ha de tenerse en cuenta que ésta se impone porque los partidos son instrumento para la participación de los ciudadanos y, por lo tanto, han de posibilitarla de una manera real y efectiva²⁰⁵, es decir, las posibilidades de participación no pueden morir en la orilla.

²⁰³ Javier CORCUERA ATIENZA, Javier TAJADURA TEJADA y Eduardo VÍRGALA FORU-RIA: *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., p. 27.

²⁰⁴ Lelio BASSO citado por Juan María BILBAO UBILLOS: *Libertad de asociación y derechos de los socios*, ob. cit., p. 129. En el mismo sentido, Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 107 a 109. «Un'obiezione frequentissima contro ogni hipótesis di limitazione dei partiti è quella che dice essere illusorio e vano pensare ad una riforma fatta dai partiti con la quale essi dovrebbero limitare se stessi. (...) Che i partiti, senza pressioni esterne, non procederanno mai ad autolimitarsi, si può anche concedere per amore di argomentazione; ma che i partiti, sotto la spinta di forti pressioni popolari, non possono essere costretti a limitarsi, questo non mi pare sostenibile». Giuseppe Ugo RESCIGNO: «Potere politico e sistema dei partiti...», ob. cit., p. 85.

²⁰⁵ Agustín S. DE VEGA GARCÍA: «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», ob. cit., p. 77.

El concepto de democracia atiende a la forma en que se organiza el poder dentro de un determinado ámbito²⁰⁶. En este sentido, hace referencia a los sujetos que ejercen el poder y la forma en que han accedido a esa posición (estructura) y al modo en que se ejerce el poder (funcionamiento). También implica control del poder político y participación en la toma de las decisiones de la base de la estructura social²⁰⁷, los afiliados en el caso de los partidos. Y para que este último aspecto sea posible han de incluirse, necesariamente, el respeto de una serie de derechos de los afiliados²⁰⁸, que han de ir acompañados de procedimientos eficaces de tutela de los mismos frente a eventuales vulneraciones por parte de los dirigentes de los partidos²⁰⁹.

Sintetizaré la exigencia de democracia interna en tres principios fundamentales²¹⁰:

²⁰⁶ Bruno CARUSO señala cómo el análisis jurídico de un ordenamiento democrático debe referirse al estudio de las normas que califican la «forma de gobierno» y a aquellas, de naturaleza instrumental, que se refieren a la organización de la participación colectiva en el proceso de formación de las decisiones sobre los objetivos o de selección de los representantes, y al sistema de garantías de libertad de los individuos y de las minorías. Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, ob. cit., pp. 18 y 19.

²⁰⁷ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 43. Concurren Miguel SATRÚSTEGUI: «La reforma de los partidos...», ob. cit., p. 35 y Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ: «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978», ob. cit., p. 56.

²⁰⁸ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 43. También M.^a Dolores MARTÍNEZ CUEVAS: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, ob. cit., p. 37.

²⁰⁹ En el mismo sentido, Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 62. Añade: «este principio democrático comprende, a escala estatal, no sólo un haz de procedimientos normativos neutros, sino también un núcleo valorativo, axiológico, de carácter no sólo jurídico sino político», p. 68. Manuel MAROTO considera que del artículo 6 CE se deriva una doble exigencia de control: un sistema de rendición de cuentas (*accountability*), de abajo a arriba (democracia interna) y otro de abajo arriba, el control judicial y administrativo de las actividades del partido con respecto al cumplimiento de sus funciones constitucionales. Manuel MAROTO CALATAYUD: «Autorregulación y legitimidad corporativa...», ob. cit., p. 161.

²¹⁰ Para la síntesis, he partido de las distintas concepciones de democracia interna defendidas por los autores alemanes que citan Fernando FLORES GIMÉNEZ y Roberto BLANCO VALDÉS en sus obras respectivas. Así, KLEIM considera que la democracia interna consiste en la prohibición del *Führerprinzip*; STERN y LEIBHOLZ defienden que pasa por la participación real (y plural) de los afiliados en la toma de decisiones y HESSE en la responsabilidad de los dirigentes y en la tutela de los

- 1) Existencia de **límites al poder** de los dirigentes y gestores del partido, que a su vez se concreta en:
 - Legitimación democrática de los dirigentes;
 - Reparto del poder entre diferentes órganos que se controlen recíprocamente para evitar la acumulación de la capacidad de decisión en pocas manos²¹¹;
 - Renovación temporal de la clase dirigente²¹²;
 - Exigencia de responsabilidad política a los dirigentes²¹³.
- 2) **Participación de la militancia** en la formación de la voluntad interna del partido, lo que exige:
 - Garantía del pluralismo político en el seno del partido²¹⁴;
 - Circulación de la información para la formación libre de la opinión;
 - Capacidad de cada uno de los afiliados para participar, intervenir y/o influir en los procesos de toma de decisiones²¹⁵;

derechos de los afiliados. Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 39 y 40 y Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 113 y 114. También he consultado Manuel MAROTO CALATAYUD: «Autorregulación y legitimidad corporativa...», ob. cit., p. 170.

²¹¹ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 326.

²¹² «La democracia es, entre otras cosas, una forma de organizar la circulación de elites y su renovación, por lo que para que exista democracia no basta con que los dirigentes sean elegidos mediante procedimientos democráticos; también deben asegurarse posibilidades de revocación o limitaciones de los mandatos». Fernando FLORES GIMÉNEZ: «La posición constitucional de los partidos políticos no es lo que era», ob. cit., p. 285.

²¹³ Sobre responsabilidad política debe consultarse la excelente monografía de Rafael BUSTOS GISBERT: *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, Ed. Colex, Madrid, 2001.

²¹⁴ Giorgio LOMBARDI cree que el único medio de controlar la primacía de la dirección dentro de los partidos es la garantía de su pluralismo interno, concretado en la posibilidad de discusión interna de los afiliados. Javier GARCÍA ROCA y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Democracia interna y control de los partidos políticos...», ob. cit., p. 252.

²¹⁵ Para Otto STAMMER incluye la «aceptación y fomento de la participación en la formación de la voluntad de la organización (información suficiente desde arriba, fluida formación de opinión de abajo hacia arriba; control de los cargos representativos y funcionales, incluida la capacidad de revocación)». Otto STAMMER: «La democratización de la organización», ob. cit., 282. En el mismo sentido, Joan OLIVER ARAUJO y Vicente Juan CALAFELL FERRÀ que incluyen también la participación en la gestión. Así, por ejemplo, la democracia interna de los partidos ha de permitir al diputado participar en las decisiones del grupo dotán-

- Identidad real y continuada entre partido-como-organización y afiliados.
- 3) Reconocimiento y **garantía eficaz de los derechos fundamentales** de los afiliados, para que sean realmente soberanos²¹⁶.

Al constituir la «democracia interna» un límite al poder del «verdadero soberano», no se ha de ver reducida a algo exclusivamente formal, como la existencia de procesos de elección internos²¹⁷, sino que ha de incorporarse una concepción sustantiva de democracia, basada en la real y efectiva participación de los afiliados —de cualquier afiliado— en el proceso colectivo de formación de la voluntad del partido. El modelo clásico, la *Parteiengesetz*, se elaboró para prohibir una dirección autoritaria, no legitimada democráticamente y que no se somete a las bases, y para establecer un proceso decisorio que tuviera en cuenta la voluntad de las bases²¹⁸. Hay que ir un paso más allá y abrazar un contenido sustantivo. Estos contenidos materiales han de servir para imponer la lógica constitucional en el interior de la organización: la limitación del poder y la garantía de espacios de libertad y auto-

dole de cierta autonomía. Si se desconoce esta cuestión, serán los intereses de los dirigentes del grupo (o quien tome las decisiones en realidad) los que estén representados, lo que se reforzará si son los que realizan a su vez el reclutamiento de los parlamentarios. Joan OLIVER ARAUJO y Vicente Juan CALAFELL FERRÀ: *Los estatutos de los partidos políticos españoles*, ob. cit., p. 55. Vid. Cesare PINELLI: *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, ob. cit., p. 67 y Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 93.

²¹⁶ Los derechos fundamentales han de garantizarse no sólo frente a los poderes públicos, sino también frente a las organizaciones privadas que tienen gran poder sobre los ciudadanos. En concreto, Miguel SATRÚSTEGUI defiende que el artículo 23 CE y el derecho de participación política que reconoce rige no sólo en las elecciones, sino que es aplicable también en el seno de los partidos políticos (derecho de los afiliados a participar en la designación de los cargos directivos del partido y de los componentes de sus listas electorales), frente a la concepción reduccionista del ámbito del derecho de participación política que mantiene el Tribunal Constitucional. Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma de los partidos...», ob. cit., p. 38.

²¹⁷ No puede resolverse únicamente en la prohibición de una estructura autoritaria y monolítica, afirma FORSTHOFF, según Cesare PINELLI, sino que debe hacer referencia a la participación e influencia de todos los miembros en las decisiones adoptadas dentro del partido. Vid. Cesare PINELLI: *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, ob. cit., p. 65.

²¹⁸ Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 114 y 115.

mía al afiliado²¹⁹. La democraticidad del partido no nace únicamente de la elección, ha de mantenerse a lo largo de la vida del partido.

Éste parece ser el sentido de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando, a raíz de la STC 56/1995, ha constatado que la exigencia constitucional de democraticidad interna en los partidos constituye «una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado». Más concretamente, insiste en que los partidos han de regir «su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y (...) mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido», en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos²²⁰.

Concluye el Tribunal que estos derechos de participación democrática de los afiliados integran el contenido esencial del derecho constitucional de asociación en partidos y, por lo tanto, han de ser protegidos por las instituciones e, incluso, acceder al proceso de amparo constitucional.

Se ha de partir de que el poder de los partidos sobre sus afiliados se deriva de la libre aceptación por éstos de los estatutos²²¹. Sin embargo, y como establece el voto particular de la STC 218/1988, esto no quiere decir que los afiliados también deban atenerse a la interpretación y aplicación que de los estatutos hagan los órganos directivos, «puesto que ello supondría permanecer inermes si no pudieran acudir a los jueces y Tribunales, no teniendo el control de éstos más contenido que el formal». Es decir, que el ingreso en la asociación y la asunción del contenido de los estatutos no debe confundirse con la abdicación de los derechos fundamentales que corresponden a los socios, dejarle desprotegido por la negación del acceso a la protección de las instituciones del Estado ni impunes a los órganos rectores de la aso-

²¹⁹ Fernando FLORES GIMÉNEZ llega a pedir que el funcionamiento del partido se adecue a los valores democráticos, como la igualdad, la libertad y el pluralismo. Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 96.

²²⁰ STC 56/1995, FJ. 3.

²²¹ STC 218/1988, FJ.1. Reseñado también por Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 152.

ciación²²². Para ello se precisa la guía, la dirección, de los principios que derivó de la Constitución (*lege ferenda*) y de la legislación en vigor (*lege data*).

El desarrollo que haga el legislador debe reflejarse tanto en el plano estructural-organizativo (la organización del poder dentro de un determinado ámbito²²³) como funcional (plano práctico de la actividad interna)²²⁴. Teniendo en cuenta las funciones que desempeñan, habrá que fijarse en la participación del afiliado para la elaboración de programas políticos y de gobierno, en el reclutamiento de los que representan al partido e integran los cargos públicos representativos y en la relación del partido con los representantes que han sido elegidos en sus listas. Dos de estos aspectos son esenciales, «la determinación de la orientación de la actividad del partido y la elección del personal que ha de llevar a cabo esa actividad»²²⁵, es decir, la confección del programa y la elección de los candidatos electorales²²⁶.

El reconocimiento de la democracia interna en los partidos incide, sobre todo, sobre el derecho fundamental de participación política del art. 23 CE²²⁷. Y ha de insistirse en que los derechos reconocidos a los afiliados han de posibilitar una participación «real y efectiva», olvidando una consideración meramente formal de la misma²²⁸. Además, esta participación no ha de plasmarse sólo en el «acceso» a la participación,

²²² Juan María BILBAO UBILLOS: *Libertad de asociación y derechos de los socios*, ob. cit., p. 64

²²³ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 42 y 43.

²²⁴ Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 191.

²²⁵ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 195 y 196.

²²⁶ *Ibidem*, p. 164. No obstante, hay más aspectos internos del partido que pueden ser democratizados. Richard S. KATZ señala la elección de los dirigentes del partido, la influencia sobre el programa ideológico o las decisiones de formación de coaliciones. Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., p. 278.

²²⁷ Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, ob. cit., p. 191.

²²⁸ Del tipo de aquellas que traducen que los «Congresos» de los partidos, máximas instituciones soberanas en el seno de los mismos, suelen ser Asambleas *ad hoc*, controladas por quien lidera el partido, de funcionamiento intermitente y con pocas posibilidades de ejercitar cualquier tipo de control frente a las élites. Cfr. Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ y Benigno PENDAS GARCÍA: «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», ob. cit., pp. 1775 y 1776.

sino que ha de mantenerse a lo largo de la vida del partido. Es decir, no puede separarse la idea de democracia intenta del partido de la prohibición del mandato imperativo o de la «disciplina de partido»²²⁹. Los miembros del partido no han de someterse al partido, sino que han de construir participadamente la formación de la voluntad del mismo²³⁰.

Junto con los derechos de participación, ha de destacarse que el funcionamiento democrático de los partidos conlleva la vigencia de otros derechos en el seno de los partidos que desarrollaré en las líneas siguientes, como la existencia de una oposición interna o la libertad negativa de afiliación. La óptica adecuada para observar el tema consiste en enfocar a las minorías, ya que los derechos de participación democrática son los derechos de las minorías.

A la hora de desarrollar los contenidos democráticos que debería incorporar el legislador, se debe prestar atención a los siguientes elementos²³¹:

- **Procedimiento de admisión y expulsión de afiliados**, que nos dirá cómo está configurada la libertad de afiliación positiva y negativa a los partidos. La adhesión a un partido constituye un prerequisite para la valoración del resto de los elementos, ya que sin afiliados no existe organización. La permanencia en el partido resulta una emanación de este primer derecho de afiliación, constituyendo su reverso la posibilidad de causar baja voluntariamente en cualquier momento. Obviamente, estas situaciones individuales han de conjugarse con el derecho de afiliación del resto de los miembros del partido.
- **Regulación de los derechos de los afiliados y de sus garantías**: se ha de configurar el estatuto jurídico del afiliado a un partido político, determinar qué puede hacer y cómo puede hacerlo, y garantizar su posición respecto de la persona jurídica y el resto de afiliados.

²²⁹ Pues, «¿qué interés puede tener el cuerpo electoral, o la base de un partido, en participar en la definición de la oferta de los candidatos si, al final, éstos van a comportarse disciplinadamente, bajo el mandato imperativo (...) de la ejecutiva del partido?» Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 224 y 225.

²³⁰ Cfr. Kurt LENK y Franz NEUMANN: «Introducción», ob. cit., p. 45.

²³¹ Síntesis realizada a partir de la intervención de José María MOHEDANO en *Cuadernos y debates*, núm. 51, ob. cit., p. 63, M.^a Dolores MARTÍNEZ CUEVAS: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 37 y 38, Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 74 y 75 y Lelio BASO citado por Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 107.

- **Organización:** no se pretende establecer un «estatuto democrático tipo» de los partidos, sino determinar qué mínimos han de estar presentes para evitar la concentración del poder en la arquitectura partidista y conseguir que los que desempeñan funciones directivas representen, efectivamente, al conjunto de los afiliados. A tal fin, habrán de examinarse las atribuciones de los órganos directivos; las reglas de toma de decisiones; sus procedimientos de elección y los mecanismos de control de la dirección del partido, así como las relaciones entre los órganos del partido y, especialmente, con los representantes políticos elegidos en sus listas.
- **Funcionamiento interno:** los afiliados proporcionan información al partido y son quienes han de trabajar para la consecución de los objetivos del partido. No son medios a disposición de la organización, sino que deberían ser considerados como los fines de la misma. Por lo tanto, los afiliados han de jugar un papel protagonista en el establecimiento de los programas de actuación, en el diseño de la oferta electoral, en la toma de decisiones internas. Será necesario estudiar los concretos mecanismos en que se concreta la participación de los afiliados sobre las decisiones relevantes del partido, cómo y con qué requisitos internos participan en las mismas²³².

Corolario de todo esto es la necesidad de la existencia de un control estatal sobre el funcionamiento de los partidos, tanto interno como externo²³³.

²³² La actividad externa y la ideología han sido objeto de estudio en una monografía anterior, en la que concluía que la exigencia de democraticidad en la actividad externa del partido deviene de la propia existencia del principio del pluralismo político, que no puede permitir negarse a sí mismo sin incurrir en una paradoja. Las condiciones de democraticidad impuestas a los partidos en su actividad externa, definidas al modo penal, mantienen fuera del ejercicio de cualquier derecho fundamental en que quiera ampararse el partido el recurso a la violencia, a pesar de la dilatada permanencia en el tiempo de los partidos que con su actividad prestaban apoyo político al terrorismo. En cuanto a la ideología, se observaba la apertura de nuestro sistema a todo tipo de ideologías contrarias al orden constitucional vigente, exceptuando aquellos fines considerados como delito, vetados por el art. 139 CP. Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: *La disolución de partidos por actividades antidemocráticas*, ob. cit.

²³³ *Ibidem*, p. 98 y Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 162 y ss.

a) *Adhesión al partido*: constituye un requisito necesario y suficiente para tratar cualquiera de las siguientes dimensiones de la democracia interna. Si se quiere garantizar ésta, previamente ha de contarse con una base que pueda —y quiera— participar²³⁴. La tendencia actual en los partidos es la pérdida de afiliación, configurándose fundamentalmente como partidos electorales²³⁵, en los que se espera que el afiliado pague la cuota y que el trabajo que haya que sacar adelante lo asuma la burocracia del partido, apoyada en voluntarios. Para fomentar la participación en el seno de los partidos, lo primero que debería hacerse es prever incentivos públicos a la afiliación en partidos, por ejemplo, incrementando la desgravación fiscal de las cuotas²³⁶. Al mismo tiempo, como el ingreso en la organización determina la sumisión del afiliado al ordenamiento interno del partido²³⁷, la ley debe garantizar la publicidad de los estatutos y obligar al partido a inscribir las modificaciones que haga de su normativa interna²³⁸.

Normalmente los estatutos diferencian entre afiliados o militantes y simpatizantes, diferenciación formal en función de la implicación del individuo en el partido²³⁹. De la diferencia, se derivan consecuencias

²³⁴ Un prerrequisito para la democracia interna es que exista en los partidos un grupo de afiliados importante y estable que se implicara en el mismo. Si no se dan estas condiciones, la alternativa a la organización sería el caos, no la democracia. Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 180.

²³⁵ O el fenómeno de la cartelización. Lourdes LÓPEZ NIETO: «Reclutamiento y profesionalización política», ob. cit., p. 145.

²³⁶ Señala Klaus VON BEYME que, en este punto, los partidos lo tienen más difícil que los sindicatos, que pueden disponer de ciertas medidas para incrementar el número de miembros, como el *closed shop* o la contribución de solidaridad. Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., p. 209. Aparte de ser una cuestión positiva por proporcionar una base social a los partidos, los afiliados proporcionan otro tipo de ventajas al partido, como legitimidad (prestigio político por la extensión de la afiliación); beneficios electorales directos (magros, compensados por su capacidad de movilización de gente ajena al partido); beneficios financieros (pocos, dado que predomina la financiación pública); son fuente de innovación (aportan ideas nuevas)... Susan E. SCARROW: *Parties and their members*, ob. cit., pp. 40 y ss.

²³⁷ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: «¿Pueden los partidos políticos...», ob. cit., p. 271. En el mismo sentido, Ángel J. GÓMEZ MONTORO: «Artículo 22», ob. cit., p. 547.

²³⁸ Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 92.

²³⁹ Contemplan ambas figuras los estatutos del Partido Popular (arts. 4 y 8), PSOE (art. 6), PSC (arts. 2 y 5), Izquierda Unida (arts. 12 y 29), Iniciativa per

en cuanto a su posición jurídica, principalmente en el ejercicio de derechos. Los estatutos de los partidos deberían identificar claramente cada una de las categorías de afiliación que existan, incluyendo los derechos y obligaciones que tienen reconocidos y garantizando la igualdad de todos los que se encuentren en la misma categoría.

Necesariamente, para garantizar la democracia interna y la existencia de una capacidad real de elección, se ha de asumir que en el seno del partido existe un pluralismo político y una posibilidad de escoger entre varias opciones, pluralismo *en* los partidos. La pluralidad la aportan los propios afiliados, su heterogénea composición y variedad de planteamientos. No obstante, la pluralidad en el seno del partido está condicionada a la propia línea ideológica del mismo, que supondría el primer filtro que debe superar quien quiera adherirse al partido²⁴⁰.

¿Existe un derecho a la admisión del tercero que solicita la afiliación al partido? La pretensión de integrarse o pertenecer a un partido cualquiera puede oponerse a los intereses de quienes ya forman parte del mismo, que tienen el derecho a escoger con quién se asocian, la dimensión colectiva de la primera dimensión del derecho de asociación²⁴¹. El rechazo de la solicitud de admisión dejaría abierta la alternativa de crear un partido concurrente, lo que no es realista, pues obliga a concurrir con los preexistentes que gozan de financiación pública y llevan tiempo ejerciendo sus funciones²⁴². Esta confrontación de de-

Catalunya (art. 2), UPyD (arts. 6 y 10), Unió Democràtica de Catalunya (arts. 7 y 10) y Convergència Democràtica de Catalunya (arts. 8 y 12). Susan E. SCARROW sugiere diferenciarlos definiendo como afiliado a aquellos que tienen una relación con el partido que incluye tanto obligaciones como privilegios. Susan E. SCARROW: *Parties and their members*, ob. cit., p. 16.

²⁴⁰ Así, la aceptación de los principios ideológicos o programáticos del partido constituye un requisito para la afiliación en el Partido Popular, Izquierda Unida (considera que no se aceptará la afiliación de aquellas personas que, de manera notoria, tuvieran posiciones públicas de defensa del modelo capitalista o actitudes contrarias al respeto por las diferencias personales), ICV y Esquerra Republicana de Catalunya.

²⁴¹ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *Derecho de asociación*, ob. cit., pp. 85 y ss. En el mismo sentido, Ángel J. GÓMEZ MONTORO: «Artículo 22», ob. cit., p. 547 y M.^a Dolores MARTÍNEZ CUEVAS: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 28 y 29.

²⁴² Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., p. 225. Argumento similar mantiene Eduardo VIRGALA FORURIA. En concreto, señala que la alternativa que pudiera suponer la fundación de un partido «queda desvirtuada por las dificultades políticas, que no jurídicas, para crear un partido político que sea realmente viable electoralmente, ya que esto depende de variables so-

rechos debería resolverse conforme a lo establecido en los estatutos y sólo será posible la incorporación de nuevos afiliados si se cumplen los requisitos en ellos previstos y se es aceptado por el órgano al que éstos atribuyan la capacidad de decisión²⁴³.

Debe obligarse a los partidos a explicitar en su normativa interna, por tanto, cuáles son estos requisitos y este procedimiento de afiliación²⁴⁴, así como a prever recursos internos que garanticen que se estén aplicando adecuadamente. La solicitud de adhesión al partido podría denegarse, aunque entiendo que sólo podría hacerse de forma motivada y sin que pueda subyacer un motivo discriminatorio, salvo el ideológico²⁴⁵. Debería configurarse un derecho al reexamen de la

cio-históricas que pueden no darse en los nuevos partidos». Vendría a constituir esta situación que proponen una quinta dimensión al derecho de asociación en partidos políticos consistente en la afiliación a un partido ya creado. Eduardo VIRGALA FORURIA: «Ejercicio de derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000, p. 88.

²⁴³ Vid. Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 152.

²⁴⁴ En el mismo sentido, Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 74 y 75 y José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 91. Uno de los posibles requisitos que puede establecer el partido es una limitación a pertenecer a otras asociaciones o partidos. En este sentido, no se limita el derecho de asociación del posible afiliado, sino que se condiciona el ejercicio, partiendo de la libre voluntad del individuo. Si quiere recuperar todas las facultades que le ofrece el derecho fundamental, debe abandonar la organización que le impone tal condición. Los requisitos condicionantes del acceso del nuevo socio a un partido (por asociación) actúan como elementos garantes de la libertad de asociación desde el plano constitucional y son, por ello, sustantivos. Esto permite conjugar la potestad autoorganizativa, una de cuyas manifestaciones es la fijación de las condiciones y requisitos de acceso de nuevos afiliados, con la libertad individual de pertenecer a un partido. Véase José BERMEJO VERA: «La dimensión constitucional del derecho de asociación», ob. cit., p. 131. Entre los requisitos de acceso, el Partido Popular, UDC, CDC y ERC exigen el aval de dos militantes para quien quiera ingresar en el partido. El PSC prevé que se puedan exigir al solicitante si así lo considera oportuno la Comisión Ejecutiva de la Agrupación Local a que se quiera incorporar.

²⁴⁵ Agustín S. DE VEGA GARCÍA considera que se ha de dejar un amplio margen a los partidos en la determinación de los requisitos de inscripción y en los supuestos en que cabe la negativa, si bien afirma que el principio democrático exige que el partido esté abierto a cualquier que desee colaborar con su línea política y que las negativas deberían estar fundadas en razones de tipo objetivo (no respeto de los estatutos o de los principios políticos del partido). Agustín S. DE VEGA GARCÍA: «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», ob.

solicitud de afiliación ante órganos internos independientes ya que un rechazo de ingreso totalmente arbitrario significaría una merma importante del derecho a participar directamente en los asuntos públicos²⁴⁶.

¿Debería tener alguna capacidad el Poder Judicial de controlar las decisiones de los partidos sobre la afiliación de terceros²⁴⁷? El princi-

cit., pp. 82 a 86. Según Fernando FLORES GIMÉNEZ el partido tendrían un margen de discreción, «siempre a tenor de normas estatutarias no contradictorias ni a la Constitución y a la Ley, y la obligación de justificar objetiva y racionalmente la diferencia de trato en la aceptación de las solicitudes de afiliación». Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 168. Para Ignacio TORRES MURO, los entes que asumen funciones representativas de un determinado sector de la sociedad, cuando ostentan una posición de monopolio o desarrollan importantes funciones sociales tienen más limitada su libertad de asociación en el procedimiento de admisión de socios. Ignacio TORRES MURO: «Nuevas perspectivas de los derechos de reunión y asociación» en *La declaración universal de los derechos humanos en su 50 aniversario*. Ed. Bosch, Barcelona, 1998, pp. 652 y ss. La gran dificultad consistirá en probar la razón discriminatoria en la denegación de la solicitud de adhesión. Vid. Eduardo VIRGALA FORURIA: «Ejercicio de derechos por los afiliados...», ob. cit., p. 88.

²⁴⁶ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: «¿Pueden los partidos políticos...», ob. cit., pp. 273 y 274. Ya algunos partidos políticos consideran este posible recurso interno, aunque no frente a órganos independientes, sino importantes órganos políticos: el Partido Popular prevé recurso ante el Comité Ejecutivo Regional, el PSOE a la Comisión Ejecutiva Federal, ICV ante la Comisión Ejecutiva inmediatamente superior, UDC al Comité de Gobierno y ERC ante la Ejecutiva Nacional y, en segunda instancia, ante el Consejo Nacional. Ha de destacarse la regulación del PSC que admite recurso ante la Comisión de Garantías, órgano especializado en la tutela de los derechos de los afiliados.

²⁴⁷ A partir de la Guerra Civil, en los Estados sureños de los Estados Unidos se produce una hegemonía política del Partido Demócrata debido al resentimiento existente contra el Partido Republicano por las opciones defendidas en la misma (abolicionistas). Al apoyar la mayoría blanca al Partido Demócrata, sólo éste tenía verdaderas opciones electorales. La verdadera disputa política en estos territorios se producía a propósito de la selección de los candidatos electorales. Prevaliéndose de la jurisprudencia de la Corte Suprema que consideraba en un primer lugar que las elecciones primarias son actos internos del partido – *Newberry v. United States* [256 US 232 (1921)] – comienza un pulso entre la Corte Suprema y el Partido Demócrata para evitar que el segundo segregue a la población negra y evada las consecuencias de la 15ª Enmienda que impide discriminar en las elecciones por razones de raza, color o anterior condición de esclavitud. Al conjunto de jurisprudencia producido en dicha pugna se conoce como los *White Primary Cases*, destacando los casos *Nixon v. Herndon* [273 US 536 (1927)], *Nixon v. Condon* [286 US 73 (1932)], *Grove v. Townsend* [295 US 45 (1935)], *United States v. Classic* [313 US 299 (1941)], *Smith v. Allwright* [321 US 649 (1944)] y

pio general de cualquier Estado de Derecho es el sometimiento de todos al ordenamiento jurídico y la totalidad de la jurisdicción, sin que puedan existir ámbitos exentos. Sin embargo, está en juego la dimensión positiva del derecho de asociación en partidos políticos, la decisión de organizarse con otras personas. Por lo tanto, el interés del particular a ser admitido estaría retando el derecho de los que ya forman parte del partido a escoger con quiénes se asocian. En caso de que se

Terry v. Adams [345 US 461 (1953)]. La estrategia que sigue la Corte Suprema consiste en buscar un punto de enganche de la actividad interna de los partidos con las funciones públicas o con la actuación que se espera de los poderes públicos (*state action*). Al considerar que el proceso de selección de candidatos forma parte del proceso electoral, es capaz de extender la 15ª Enmienda a la regulación interna de los partidos que determinaban quién era afiliado al Partido Demócrata en un primer lugar o quién podía formar parte de las elecciones primarias del Partido Demócrata. Así, Richard CLAUDE apunta que las elecciones presidenciales incluyen cuatro etapas: la solicitud de ser considerado como candidato, las primarias para escoger compromisarios al Congreso, la celebración del Congreso del partido que nombra al candidato a Presidente y la celebración de las elecciones generales. Richard CLAUDE: *The Supreme Court and the Electoral Process*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1970, pp. 238 y ss. El extremo se produce en la sentencia Terry v. Adams. El Partido Demócrata había atrasado un paso la decisión sobre sus candidatos y depositó en manos de una asociación privada, la *Jaybirds Democratic Association*, formada exclusivamente por blancos, la decisión de qué candidato debía ser apoyado en las elecciones primarias, que luego no encontraba oposición alguna. La Corte Suprema extendió su control a esta asociación, considerando que eran un partido «de facto», que duplicaba la toma de decisiones internas del Partido Demócrata y que anticipaba los resultados de las elecciones generales. Por lo tanto, podía controlar la afiliación a dicha asociación para impedir el desconocimiento de los derechos políticos de los negros. Sobre los *White Primary Cases* pueden consultarse, entre otros, Paul G. KAUPER: *Constitutional Law. Cases and materials*, Little, Brown & Company, Boston, 1960, p. 817; Lee EPSTEIN y Thomas G. WALKER: *Constitutional Law for a changing America. Rights, liberties, and justice*, CQ Press, Washington D. C., 1992, pp. 582 y sis; Norman REDLICH, Bernard SCHWARTZ y John ATTANASIO: *Constitutional Law*, Matthew Bender, Nueva York, 1989, pp. 323 y sis; Laurence H. TRIBE: *American Constitutional Law*, ob. cit., pp. 1119 y 1121 y John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, Garland Publishing, Nueva York, 1986, pp. 131 y ss. A partir de estos casos, centrados en los derechos de sufragio de los negros, empezó a consolidarse la idea de que al formar los procesos de selección de candidatos parte esencial de los procesos electorales y constituir *state action*, los Estados federados podrían regular activamente los procesos que debían llevar a cabo los partidos para colocar a sus afiliados en la papeleta electoral. Sin embargo, esta consideración tan pública de los procedimientos internos partidarios empezó a remitir en los años 1980, como se verá más adelante.

rechazase una solicitud de afiliación, podría llegarse —en algún momento— al Poder Judicial para que conociese del asunto²⁴⁸.

El hecho de que los partidos políticos vengan financiados por dinero público debería tener alguna consecuencia en cuanto a los criterios que pueden establecerse (y aplicarse) para valorar la solicitud de afiliación. En este sentido, creo que los motivos de acceso no podrían ser discriminatorios²⁴⁹. El Poder Judicial podría controlar que, efectivamente, la decisión tomada se ha fundado en los motivos expresados en la normativa interna del partido. Al llevar a cabo esta decisión, comprobará, por otra parte, si dicha regulación contradice lo establecido en la Constitución y otras normas del ordenamiento jurídico. Si esta solución no parece factible, deberían excluirse del dinero público a aquellos partidos que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razones personales o sociales distintas de las causas ideológicas, de la misma forma que el artículo 4 de la Ley Orgánica 3/1987 de Financiación de Partidos Políticos, en redacción dada por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales, limita la entrega de recursos procedentes de la financiación pública a los partidos que, sin estar incoado el procedimiento de ilegalización, incurriesen en conductas previstas en el artículo 9 LOPP o cuando incluyan en sus listas electorales o en grupos parlamentarios a personas condenadas por sentencia por delitos de rebelión o de terrorismo sin rechazar públicamente los fines y los medios utilizados.

En cuanto a la afiliación, la LOPP debería incluir expresamente el derecho de los extranjeros a afiliarse a los partidos, dado que en caso contrario, no podrían ejercer —aquellos que lo tengan reconocido—

²⁴⁸ M.^a Dolores MARTÍNEZ CUEVAS: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 28 y 29. Por su parte, Javier JIMÉNEZ CAMPO resalta la dificultad de garantizar el ingreso en un concreto partido político por parte del juez o el legislador. Javier JIMÉNEZ CAMPO: «Diez tesis sobre la posición de los partidos en el ordenamiento español», ob. cit., p. 44. Los órganos jurisdiccionales tendrán poco margen de control sobre el contenido de la decisión si está presente un criterio político. Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 179. Sin embargo, los motivos discriminatorios no entrarían en esta categoría.

²⁴⁹ En el mismo sentido, José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 91. Para Eduardo VÍRGALA FORURIA la gran dificultad práctica, no obstante, que supondría probar que la inadmisión incurriera en alguno de los supuestos de discriminación prohibidos.

la dimensión pasiva de su derecho de participación en asuntos públicos²⁵⁰.

Junto con la libertad positiva de afiliación, un estándar aceptable de democracia interna exige el reconocimiento de la vertiente negativa: que el afiliado deje de pertenecer a un partido político por su propia voluntad. Sin embargo, esto no quiere decir que en cualquier momento y de cualquier modo el afiliado puede romper los vínculos con el partido, ya que estatutariamente pueden preverse penalizaciones para quien ejerce el derecho de separación. Si de forma voluntaria las asumió al ingresar en el partido, tendrá que hacer frente a las cargas que implique su abandono, siempre y cuando éstas no impidan la salida efectiva del militante²⁵¹.

Por último, para que el derecho a pertenecer a un partido sea efectivo, se ha de proteger al individuo frente a posibles abusos que pueda cometer la organización por su posición de dominio. Me refiero a la disciplina interna, a expulsiones que no son conformes con lo dispuesto con los estatutos, a aquellas sí tipificadas pero que contravienen el ordenamiento jurídico o, por último, a aquellas que provocan unas consecuencias excepcionalmente gravosas²⁵². Los partidos tienen capacidad de ejercer la disciplina interna, tanto en su vertiente procesal, como en su vertiente sustantiva, según establezcan en su propia normativa interna²⁵³. Esto es consecuencia de su derecho de autoorgani-

²⁵⁰ De forma incomprensible la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea no menciona en su artículo 12 (ni el Reglamento 2004/2003) la posibilidad de afiliación individual en los partidos a escala europea, demostrando el verdadero interés en buscar una nueva forma de financiación de los partidos antes que en crear un auténtico marco jurídico para la actuación de estas organizaciones en el ámbito supranacional. *Vid.* Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: «Los partidos políticos a escala europea», ob. cit. Especialmente, p. 482.

²⁵¹ Así lo defiende GÓMEZ MONTORO para las asociaciones en *Asociación, Constitución y Ley*, ob. cit., p. 161. Si se aplica el principio *volenti non fit iniuria*, se concluye que quien se afilia al partido lo hace asumiendo estas posibles penalizaciones. *Cfr.* Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 84 y 85.

²⁵² Referido respecto de los sindicatos por Juan María BILBAO UBILLOS: «Las libertades de reunión y asociación...», ob. cit., p. 644.

²⁵³ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: «¿Pueden los partidos políticos...», ob. cit., p. 271. Las asociaciones, en uso de su facultad de autoorganización, pueden regular los comportamientos que revistan la gravedad suficiente para dar lugar a la apertura de un expediente disciplinario y la imposición de una sanción (la más radical sería la expulsión del socio).

zación, que les concede una amplia capacidad de determinación de las causas que consideran oportuno sancionar. Los deberes de los afiliados que establezcan los estatutos han de cumplirse, pero han de estar bien definidos y proporcionar seguridad jurídica y, por supuesto, no ir contra la ley ni la Constitución.

Así, ha de respetarse la capacidad sancionadora de los partidos, pero ha de conjugarse con la libertad de los afiliados, no obstante, y configurar una capacidad supervisora del Estado que, ha de ser muy limitada²⁵⁴. Los partidos han de respetar, en el plano procedimental, los derechos constitucionales consagrados en los arts. 24 y 25 CE, ya que nada impide su aplicación analógica en una organización que por mandato constitucional ha de ser democrática²⁵⁵. Así, los acuerdos de expulsión de afiliados estarán sometidos a la *cognitio* de los Tribunales, incluyendo en su análisis si la decisión partidaria, en cuanto al fondo, está tipificada, que la tipificación no sea excesivamente vaga, que la acción u omisión sancionada encaje efectivamente en el supuesto de hecho previsto en los estatutos y que la sanción sea proporcional a la falta²⁵⁶.

Por una parte, los estatutos de los partidos han de venir limitados por el principio de la tipicidad de las faltas y las sanciones²⁵⁷. No en vano ha de tenerse en cuenta que las sanciones disciplinarias son tanto ejercicio de la potestad de autotutela (derivada de la de autoorganización), como modo de control y resolución de los conflictos internos del grupo²⁵⁸. Además, ha de existir una compatibilidad de la potestad disciplinaria con los valores fundamentales de la libertad y democracia consagrados en la Constitución.

Por otra parte, los estatutos han de recoger con claridad el procedimiento sancionador (órganos competentes, derechos de los afecta-

²⁵⁴ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 272 y 273.

²⁵⁵ Eduardo VÍRGALA FORURIA: «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», ob. cit., p. 86.

²⁵⁶ *Ibidem*, pp. 102 a 104.

²⁵⁷ Eduardo VÍRGALA FORURIA: «Ejercicio de derechos por los afiliados...», ob. cit., p. 87.

²⁵⁸ Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, ob. cit., p. 86. De hecho, este autor afirma que «el grado de tolerancia del disenso se mide analizando la regulación y modos de ejercicio del poder disciplinario». *Ibidem*, p. 84.

dos...)²⁵⁹. Se han de cumplir una serie de garantías que permitan al afiliado defenderse mínimamente. A falta de regulación legal o estatutaria, un sector jurisprudencial entiende que pueden aplicarse directamente los contenidos de los arts. 24.2 y 25.1 a los procedimientos disciplinarios partidistas, ya que se entienden exigencias mínimas que deben darse en todo proceso sancionador²⁶⁰. Tanto las normas de procedimiento como las sustantivas han de poder ser objeto de valoración judicial²⁶¹.

b) *Estatuto jurídico del afiliado*: afirma Robert MICHELS que, en el caso de los partidos políticos, «el peso de una oligarquía rara vez se siente cuando los derechos de las masas están codificados y cuando cada miembro puede participar del poder en abstracto»²⁶². Asumiendo esta proposición, se defiende el reconocimiento legal de unos derechos mínimos a los afiliados que posibiliten su participación efectiva en el seno del partido²⁶³, los cuales deberían contar con las menores limitaciones posibles, que serían en beneficio de la organización²⁶⁴. Debido a la obstinación de la jurisprudencia constitucional española en otorgar protección únicamente a los derechos legales y no a los estatutarios²⁶⁵, ha de insistirse en el reconocimiento por el legislador de los

²⁵⁹ Eduardo VÍRGALA FORURIA contempla como derechos mínimos los siguientes: «a ser informado de los cargos, a ser oído, a aportar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a la presunción de inocencia, a obtener una resolución motivada, a la prohibición de la indefensión y a ser tramitado su expediente sancionador por un órgano imparcial interno predeterminado». Eduardo VÍRGALA FORURIA: «Ejercicio de derechos por los afiliados...», ob. cit., p. 87.

²⁶⁰ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 272 y 273 y 280.

²⁶¹ Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, ob. cit., p. 116.

²⁶² Robert MICHELS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 21 (Vol. 2).

²⁶³ Un «estatuto del afiliado». José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ lo requiere y desarrolla en José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 86. Para José Luis GARCÍA GUERRERO resulta necesaria la creación de un auténtico estatuto jurídico del afiliado que permita, efectiva y jurídicamente, utilizar el partido político para incrementar la participación política directa del ciudadano, en directa relación con la democracia interna, y garantizar la seguridad jurídica en la admisión y expulsión de la organización. José Luis GARCÍA GUERRERO: *Escritos sobre partidos políticos...*, ob. cit., p. 21.

²⁶⁴ Idem.

²⁶⁵ Vid. Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 93.

mismos. Sin embargo, a este respecto, aparece una de las grandes objeciones a la elaboración de una lista de derechos, pues podría suponer la judicialización de la vida interna de los partidos²⁶⁶, lo que no estimo problemático, siempre y cuando el recurso al Poder Judicial sea subsidiario a los mecanismos internos de resolución de conflictos.

Junto con la igualdad de derechos de los miembros del partido de la misma categoría, el más básico consiste en el respeto a los contenidos y procedimientos establecidos en los estatutos y la aplicación correcta de los mismos²⁶⁷: la integración en el partido supone la asunción del contenido de los estatutos pero no necesariamente estar de acuerdo con la interpretación que haga de los mismos la mayoría del partido.

En segundo lugar, debería garantizarse la libertad de expresión, de crítica y de opinión, tanto en el interior del partido como en el exterior, pues

«nada se opone al reconocimiento de un derecho a la libertad de expresión de los afiliados en el seno del partido político de que forman parte con los límites que puedan derivarse de las características de este tipo de asociaciones»²⁶⁸.

No resultaría una cuestión novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, dado que el artículo 3.2.f) de la Ley 21/1976, de Asociaciones políticas, proclamaba entre los derechos de los asociados el de «manifestar su opinión». Como señala Eduardo VÍRGALA,

«la libertad de expresión es un elemento imprescindible de la participación activa en el proceso político y los comportamientos dirigidos a perpetuar indefinidamente una posición, enmudeciendo a los disidentes, actúan contra el principio democrático»²⁶⁹.

Instrumental de estas libertades resulta el derecho de acceso a la información puntual y exacta del partido. Así, el afiliado debería tener acceso al estado de las cuentas del partido, al desarrollo de las actividades del mismo y al conocimiento de la identidad de los demás

²⁶⁶ Virgilio ZAPATERO, ob. cit., pp. 67 y 68.

²⁶⁷ STC 56/1995, FJ. 4.

²⁶⁸ *Ibidem*, FJ. 5.

²⁶⁹ Eduardo VÍRGALA FORURIA: «Ejercicio de derechos por los afiliados...», ob. cit., p. 90.

socios²⁷⁰. Del mismo modo, debería garantizarse un derecho de formación política en los partidos, dado que resulta un poderoso incentivo de tipo colectivo para la participación y mejoraría la calidad de la misma²⁷¹.

No obstante, la libertad de expresión no puede ser reconocida como un derecho ilimitado, ya que ha de integrarse con otros bienes jurídicos protegidos, como el principio de lealtad a las decisiones de la mayoría, la dignidad de las personas o la disciplina interna. Ésta última tiene beneficios, como la salvaguarda de una ideología común o la afirmación de un espacio propio y excluyente, aunque el más obvio es el beneficio electoral de proyectar una imagen de cohesión interna²⁷². Así, en el interior del partido debería contar con los límites propios del respeto a la dignidad y el honor del resto de los afiliados, pudiendo estar más limitada —aunque no ser desconocida— en la faceta externa para proteger la disciplina interna y la lealtad a las decisiones de la mayoría.

Igualmente debería establecerse un derecho de creación de corrientes internas dentro del partido, que evidenciara el pluralismo que existe dentro de los mismos²⁷³, así como un ejercicio de tolerancia a las diferencias ideológicas minoritarias en el partido. Una suerte de derecho a una alternativa estructurada a la mayoría imperante en el seno del partido. Sería, por otra parte, una consecuencia lógica del derecho de expresión, aunque ejercido de forma colectiva. Debería contar

²⁷⁰ *Mutatis mutandis* Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 226 a 229.

²⁷¹ Una de las vías de apertura de los partidos pasa por una mayor formación de los afiliados, dado que les otorgará mayores posibilidades de control sobre sus élites. Robert MICHELS: «Democracia formal y realidad oligárquica», ob. cit., p. 257.

²⁷² José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 51 y 52.

²⁷³ Afirma Giorgio LOMBARDI que «la existencia de una libertad de organización de corrientes en el interior del partido es un momento esencial de la democracia interna del propio partido. Esto es válido (...) desde la perspectiva del pluralismo y de la dialéctica interna en el ámbito de las formaciones políticas». Es más, termina concluyendo que «la única garantía de la democracia en el interior de los partidos parece derivarse (...) de las formas de dialéctica y dislocación del poder entre corrientes o grupos, en relación con los cuales vendrá reconocido a los afiliados aquel tanto de espacio (y, por tanto, de tutela) que la corriente y el grupo se hayan sabido procurar». Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», ob. cit., pp. 22, 23.

como único límite la unidad de organización²⁷⁴, aunque también podrían plantearse limitaciones en el ejercicio del derecho ante la participación en procesos electorales internos. A su vez, las corrientes intrapartidistas deberían contar con una organización democrática que debería servir para que los afiliados no se vean sustituidos por las corrientes en su participación interna²⁷⁵.

Las corrientes internas en los partidos no se implantarán hasta que se superen los recelos que existen hacia las mismas. Se teme que con su reconocimiento salgan a la luz los disensos internos y se ofrezca una imagen de enfrentamiento que cuestione la unidad, la disciplina y la armonía interna del partido, lo que podría traducirse en un menor respaldo electoral²⁷⁶. No obstante, no se tiene en cuenta la capacidad dinamizadora de la vida interna del partido que puedan tener, así como que su existencia supone un contrapeso al poder desmedido de la *clase dirigente* del partido.

También se achaca a las corrientes que, al aumentar la complejidad del proceso interno de toma de decisiones, pueden relacionarse con fenómenos negativos, tales como el clientelismo y la corrupción²⁷⁷. Por ello, sería conveniente que su actuación fuese transparente y se vean obligadas a informar tanto de sus actividades como de sus resoluciones al resto del partido.

Desde la óptica de la participación en los aspectos internos del partido, resulta fundamental que los afiliados dispongan de un derecho de participación en la organización, tanto en la sectorial como en la funcional, de tal manera que las decisiones que se tomen en el partido reflejen la posición de sus afiliados y no supongan una mera formalización de decisiones tomadas de antemano. El acceso a los cargos internos del partido ha de estar marcado por el principio de igualdad

²⁷⁴ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 64 y 65.

²⁷⁵ De la actuación de las corrientes proviene uno de los mayores peligros para la democracia interna de los partidos, que «pese a ser originadas en homenaje al principio pluralista, las corrientes se convierten en un partido «de poder», representando una confiscación» de los espacios del individuo como tal dentro del partido», reproduciendo a escala endoasociativa el problema de la partitocracia. Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», ob. cit., p. 23.

²⁷⁶ M.^a Dolores MARTÍNEZ CUEVAS: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, ob. cit., p. 42.

²⁷⁷ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, ob. cit., p. 60.

de los afiliados aunque no creo que sea algo en lo que deba entrar el legislador. Cuestión distinta, en la que querría centrar el estudio, representa el acceso a las listas electorales.

Por último, los estatutos de los partidos han de contener mecanismos de garantía de los derechos de los afiliados, pues los derechos valen lo que valen sus garantías. Aparte de las garantías de tipo institucional («defensor del afiliado»), han de establecerse garantías reactivas o de tipo jurisdiccional: la posibilidad de que órganos del partido, independientes de la ejecutiva, revisara las quejas de los afiliados o las sanciones que se les imponen. Ha de instaurarse un derecho al recurso frente a las decisiones de la organización, en paralelo a una tutela efectiva por parte de órganos de garantía o de control. Además, y siguiendo a Miguel SATRÚSTEGUI, se han de establecer con claridad las garantías jurisdiccionales de los afiliados. Para vencer las reticencias de los jueces a entrar en el ámbito interno de los partidos, podría preverse el carácter subsidiario de las garantías judiciales, exigiendo que se agoten previamente los recursos internos del partido²⁷⁸. En último término, si esto no se lleva a cabo, por la ausencia de áreas exentas de jurisdicción, los afiliados pueden actualmente impugnar judicialmente los actos del partido²⁷⁹.

c) *Organización del partido*: ha de asegurarse un equilibrio de poderes entre los órganos de dirección de decisión y de control, de manera que no se acumulen las funciones o, en definitiva, el poder en pocas manos²⁸⁰. Del mismo modo, habrá de hacerse frente al liderazgo, que es la gran amenaza a los postulados democráticos²⁸¹. Es decir, permitir la existencia de una suerte de oposición interna²⁸², que supon-

²⁷⁸ Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 98.

²⁷⁹ «(...) no faltan (...) canales formales para recurrir ante el juez ordinario, no estando la vida interna de los partidos sustraída al control jurisdiccional, máxime teniendo en cuenta la relevancia jurídica, sucesivamente atribuida por las leyes a momentos esenciales del modo de ser de los partidos». Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», ob. cit., p. 28.

²⁸⁰ La división de funciones entre los órganos del partido no siempre implica un sistema de *checks and balances*, pues el «aparato» controla la designación de los cargos que los componen.

²⁸¹ Robert MICHELS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 188 y 189 (Vol. 2).

²⁸² Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 82: «todo sistema de poder requiere un contrapeso que (...) evite su conversión en poder absoluto y corrupto».

ga que las minorías estén representadas y sean escuchadas en todos los órganos del partido²⁸³. Sin embargo, ha de evitarse la identificación del modelo organizativo de los partidos con el estatal. El objetivo último será garantizar que los partidos sigan canalizando las demandas sociales y que no generen intereses autónomos oligárquicos²⁸⁴. En este aspecto, han de tenerse en cuenta las tres dimensiones que presenta cualquier partido: partido-como-organización, partido-en-el-electorado y partido-en-las instituciones.

Resulta complicado predeterminar un estatuto-tipo y quizá sea más conveniente establecer únicamente los anteriores principios organizativos. El legislador ha entrado a determinar cuál ha de ser el órgano soberano del partido y, consecuentemente, el que debe adoptar las decisiones más relevantes, como la reforma de los estatutos o la disolución voluntaria del partido. Por influencia del derecho de asociación se ha considerado que este papel lo desempeña la Asamblea General, independientemente de la denominación, en la que están representados todos los afiliados directa o indirectamente²⁸⁵. La Ley debería reenviar a los estatutos del partido tanto la determinación de las competencias de este órgano, así como sus reglas de funcionamiento²⁸⁶, exigiendo que queden fijadas claramente²⁸⁷.

Tendrían que preverse, igualmente, mecanismos que aseguren la participación de los afiliados en la toma de decisiones relacionadas con

²⁸³ Kurt LENK y Franz NEUMANN: «Introducción», ob. cit., p. 43.

²⁸⁴ Vid. José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 79 y ss. y 92 y ss. Reflexiona Jordi BARRAT I ESTEVE que la estructura orgánica que se imponga a los partidos ha de ser la mínima indispensable para conseguir una cierta estructuración de la diversidad social según los principios democráticos, que han de tener en cuenta el carácter mediador del partido, su función de correa de transmisión bidireccional entre el Estado y la sociedad. El exceso de «democratización» de la estructura de un partido podría derivar en el desconocimiento de los derechos de los afiliados y obstaculizar las funciones de los partidos. Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., nota 15.

²⁸⁵ Se piensa en un órgano colegiado, como debería ser la tónica general en los órganos de dirección, para evitar la concentración del poder. José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 79 y ss.

²⁸⁶ Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ y Benigno PENDAS GARCÍA: «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», ob. cit., pp. 1775 y 1776. Consideran que las Asambleas, pese a su intermitencia, han de permitir participar a los afiliados y controlar las decisiones que se tomen.

²⁸⁷ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 74 y 75.

las líneas programáticas de actuación, cuestiones electorales o de gobierno. En otro tipo de asuntos, deben ser los estatutos los que establezcan las reglas organizativas correspondientes (periodicidad de las reuniones y reglas de convocatoria y fijación del orden del día, quórum y regla de adopción de decisiones, atribuciones, cómo se integran...)²⁸⁸. Lo ideal para evitar la concentración del poder sería que los órganos directivos fuesen de carácter electivo y colegiado²⁸⁹, aunque esta es una cuestión que cada partido deberá dilucidar. Para potenciar la representatividad de los órganos internos, los estatutos deberían considerar fórmulas electorales proporcionales y promocionar las minorías, evitando que los procesos electorales internos se conviertan en meramente formales, utilizados para «convalidar» compromisos alcanzados en instancias no oficiales²⁹⁰.

Si cuando un individuo ingresa voluntariamente en una organización se desprende de una buena parte de su capacidad de gestión, esta autolimitación libremente aceptada ha de ser compensada con la concesión al afiliado de un conjunto de poderes y derechos que le permitan controlar lo que el grupo hace²⁹¹. Por ello, han de existir mecanismos para exigir responsabilidad política a los aparatos dirigentes y que estos expliquen, justifiquen o rectifiquen su línea de acción política, pudiéndose incluso plantearse la revocación como consecuencia de dicha responsabilidad²⁹². Personalmente, creo que estos mecanismos de control deberían darse, sobre todo, respecto de la cara externa de los partidos, sus representantes institucionales y sus candidatos electorales, que deberían rendir cuentas periódicamente de su actuación.

²⁸⁸ No creo que sea mi tarea determinar un estatuto tipo, pero sí llamar la atención sobre elementos en que hay que prestar atención para valorar la democraticidad del procedimiento elegido, en los cuales sigo a Bruno CARUSO: 1) Composición del cuerpo electoral; 2) Si la elección es de primer o segundo grado; 3) Fase de presentación de candidaturas; 4) Campaña electoral y programas; 5) Mecanismos de voto; 6) Garantías del proceso electoral (internas y externas). Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, ob. cit., pp. 61 y ss.

²⁸⁹ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 79 y ss.

²⁹⁰ Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, ob. cit., p. 77.

²⁹¹ Agustín S. DE VEGA GARCÍA: «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», ob. cit., pp. 78 y 79.

²⁹² José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 92 y ss. y 280.

Si se quiere reducir la «profesionalización» de los partidos y favorecer la renovación de las élites para que éstas generen intereses autónomos alejados de los colectivos del partido²⁹³, los partidos tendrían que reducir las ventajas y gratificaciones de los profesionales de la política, establecer un sistema de reclutamiento más abierto y promover elecciones internas realmente competitivas²⁹⁴. Ayudarán en este proceso, entre otras²⁹⁵, las limitaciones de mandatos tanto institucionales como orgánicos internos y el establecimiento de incompatibilidades entre cargos internos del partido y/o cargos públicos²⁹⁶. No puede obviarse, no obstante, que la profesionalización de la actividad política también puede ayudar —en cierta medida— a la independencia de los representantes, dado que les permite ganar en experiencia y en peso político específico y autonomizarles de las élites políticas. Es, sin embargo, en el desempeño de la actividad y en el propio autocontrol, o ejercicio de responsabilidad institucional, donde hay que apuntar los fracasos.

Entrando en aquello que el Derecho sí puede plantearse, la limitación de mandatos produciría una renovación periódica de dirigentes (y, por supuesto, de representantes públicos) siempre y cuando no se burlase la norma limitadora haciendo saltar a las personas del Congreso al Parlamento europeo y de allí a un Ayuntamiento o a una Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma. «La renovación de los

²⁹³ *Idem.*

²⁹⁴ Ramón Arturo VARGAS MACHUCA: «A vueltas con las primarias del PSOE», ob. cit., p. 20.

²⁹⁵ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., p. 136 y José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 524.

²⁹⁶ Ricardo GATZAGAETXEBARRÍA apuesta por las incompatibilidades entre cargos públicos y cargos internos del partido para diferenciar los intereses de quien está en la cosa pública de los que son propios del partido. Intervención en *Cuadernos y Debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), ob. cit., pp. 93 y 94. A este respecto, Lourdes LÓPEZ NIETO defiende que las incompatibilidades de este tipo mejoran la imagen pública de los elegidos (se presentan como políticos dedicados únicamente a la tarea pública) y, además, ayudan a renovar internamente el partido. Sin embargo no todo son ventajas, ya que pueden producir disfunciones en términos de cohesión del partido, dado que la no identidad personal entre dirigentes del partido y representantes públicos conllevaría divergencia de mensajes. A tal fin, habría de mejorar la coordinación entre el partido-en-las-instituciones y el partido-como-organización. Lourdes LÓPEZ NIETO: «Reclutamiento y profesionalización política», ob. cit., pp. 146 y 147.

dirigentes es un indicador relevante de la existencia de un sistema democrático»²⁹⁷. Sin embargo, no creo que pueda el legislador democrático imponer dicha limitación, dado que produciría una clara injerencia en el derecho al acceso a los cargos públicos representativos más allá de su reconocida capacidad de configuración del mismo. Debería ser la reforma de la Constitución la que se ocupase de este tema tan espinoso²⁹⁸.

Sí podría determinar el legislador, en cambio, las incompatibilidades entre distintas funciones dentro del partido y, fundamentalmente, entre los cargos directivos y los encargados de instruir expedientes internos, de proponer sanciones o de imponerlas. Los partidos, si lo desean, podrían endurecer estas causas de incompatibilidad, entre cargos internos y/o públicos, para evitar la concentración de poder y de la capacidad de toma de decisiones, así como para ampliar el rango de afiliados implicados en la vida interna del partido. En este punto, debería tenerse en cuenta que en el nivel territorial inferior de la organización del partido los criterios de incompatibilidad deberían ser más exigentes, dado que al ser la base menos numerosa está más sometida a las posibles presiones que provengan de la directiva.

No deberían ser ajenas a la regulación las relaciones entre el partido y las subunidades territoriales, principalmente por el reparto de competencias entre ellos²⁹⁹. No creo que pueda obligarse a los partidos a una descentralización ni a una concentración del poder en un solo ámbito al ser cuestiones fuertemente ideológicas, pero qué duda cabe que en la democraticidad de los partidos una de las dimensiones a tener en cuenta es el nivel territorial en que se toman las decisiones más importantes, en sintonía con el principio de la subsidiariedad³⁰⁰.

²⁹⁷ Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, ob. cit., p. 55, nota 10. Continúa diciendo que habría que diferenciar entre el recambio de dirigentes (sustitución de líderes pertenecientes a componentes políticos o ideológicos diferentes) de la rotación (sistema de alternancia de carácter ordinario y predeterminado y programado en el tiempo, en los modos y en el resultado).

²⁹⁸ Miguel SATRÚSTEGUI aduce que dicha limitación únicamente constituiría una causa de inelegibilidad y, por mandato del art. 70 CE, debería estar recogida en la ley electoral. Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 96.

²⁹⁹ El artículo 7 de la *Parteiengesetz* hace referencia a esta cuestión, por ejemplo.

³⁰⁰ Richard S. KATZ defiende que es especialmente en la organización local donde los partidos pueden proporcionar un punto de encuentro para los ciudadanos para que puedan hacer política, debatiendo activamente y tomando decisio-

Sí que podría obligar la Ley de Partidos a explicitar el modelo de organización territorial que se adopta y la distribución de funciones entre los distintos niveles territoriales.

Más dudas plantea la regulación relativa a los grupos políticos en las instituciones representativas. Aunque deberían existir mecanismos de coordinación entre el partido-en-las-instituciones y el partido-como-organización, ¿no deberían ser los integrantes de los grupos parlamentarios los que tomaran sus propias decisiones? Probablemente el discurso sobre la democracia interna no pueda separarse de la prohibición del mandato imperativo³⁰¹. Sin embargo, también podría plantearse que es el partido, y no el legislador, el que debería establecer el tipo de relación que establecerá con los grupos parlamentarios y quién deberá tomar según qué decisiones.

Me produce cierto reparo pensar que las decisiones que se tomen en las instituciones representativas se reduzcan a la explicitación ante las mismas de decisiones tomadas en otras instancias. Si la dirección del partido no confía en el criterio de las personas que se postulan en las listas electorales del partido, debería mejorar sus criterios de reclutamiento o afinar la formación de sus militantes. El exceso puede llegar cuando los partidos tienen la capacidad de «sancionar» a los cargos públicos representativos que no asuman libremente sus decisiones. Un caso similar, en que las instrucciones no hacen referencia a la posición política del grupo, sino a su organización dentro de la institución, resolvió la STS 595/2009, de la Sala Civil, de 5 de octubre de 2009³⁰². Trae causa esta sentencia de la expulsión de varios militantes del Partido Popular que formaban parte del Grupo Institucional del Partido

nes (y no simplemente votando a quienes tomarán las decisiones por ello). Richard S. KATZ: «Party in democratic theory», ob. cit., p. 41. Sin embargo no es una cuestión pacífica, ya que podría argumentarse *a contrario* que reduciendo el ámbito territorial se concede más poder a las oligarquías locales que, en un mundo de clientelismo (por no decir caciquismo), dominan más y mejor a las bases que las oligarquías centrales. La participación se da mejor en los grupos pequeños y sería razonable potenciarlos dándoles capacidad de decisión soberana sobre las cuestiones relativas a su ámbito sectorial o territorial.

³⁰¹ Kurt LENK y Franz NEUMANN: «Introducción», ob. cit., p. 45.

³⁰² Entiendo, como hace Rosa M.^a FERNÁNDEZ RIVEIRA, que el grupo parlamentario puede ser calificado como una prolongación del partido en las Cámaras y que, no por ello, debe perder autonomía en su funcionamiento. Resulta razonable que la autonomía del Grupo se coordine con el partido en cuestiones organizativas o políticas, pero coordinación no quiere decir sumisión. *Vid.* Rosa M.^a FERNÁNDEZ RIVEIRA: *El voto parlamentario*, CEPC, Madrid, 2003, pp. 259 y 260.

en una Diputación Provincial. Dichos afiliados cesaron al Portavoz que había sugerido el Comité Regional del Partido y designaron otro distinto, en contravención de los estatutos del partido que atribuyen, en su art. 35.1.c), a los Comités Ejecutivos la facultad de nombrar y cesar a los Portavoces y cargos directivos de los Grupos Institucionales.

Me inclino a pensar que, en un caso como éste, la portavocía del Grupo es una cuestión que podrían decidir libre y colegiadamente los representantes en el Grupo Institucional. Sin embargo, el Tribunal Supremo, partiendo de que no existe norma jurídica alguna que permita sustentar que la designación de Portavoces forme parte del *ius in officium* del cargo público representativo, concluye que no hay impedimento para que esta decisión se tome en el seno del partido si sus estatutos así lo contemplan. El que la facultad de nombrar al Portavoz del Grupo venga atribuida a un órgano del partido no afecta al núcleo de la función representativa ni vacía a ésta de contenido y por lo tanto no ha peligrado el artículo 23 CE.

Aporta el argumento de que no cabe desdeñar el vínculo de los representantes con el partido en cuyas listas fueron elegidos y cuya estrategia asumieron al aceptar formar parte de las mismas, por lo que no es irrazonable que el partido asuma el que sea un órgano directivo el que designe y cese los portavoces de los grupos parlamentarios, en aras de mantener la coherencia y unidad de acción.

Encuentro a faltar una reflexión sobre lo que implica en este punto la democracia interna y porque abraza, sin ponderar, el derecho de autoorganización del partido sobre el individual de los afiliados en participar en las decisiones. Peor aún resulta acudir a la sentencia que fue recurrida (sentencia núm. 6/2006 de 13 de enero de la sección 1.^a de la Audiencia Provincial de Guadalajara), que en su FJ. 3.^o afirma que los integrantes de los grupos deben asumir la designación hecha por órganos internos del partido porque tal decisión viene amparada por la aceptación de los Estatutos por quienes libremente deciden afiliarse a los mismos, sin que la cesión de esta facultad difiera de las genéricas atribuidas a los Comités Ejecutivos de definir la estrategia general del Partido y sus pronunciamientos políticos y programáticos y de establecer las líneas maestras de la acción de los diversos grupos parlamentarios.

Como parco consuelo, esta sentencia del Tribunal Supremo reconoce, en su FJ. 4.^o, que la exigencia de razonabilidad en las expulsiones de miembros (y por tanto el mayor poder de verificación o control por los tribunales) es más intenso cuando se trata de partidos políticos

que en otras entidades asociativas, dado su carácter de asociación especial en cuanto modulada por su estructura, función y finalidad.

Para finalizar este punto, apunto dos *desiderata*. Que la financiación de los partidos sea transparente y mixta, no sólo de origen público, ya que incrementaría el peso relativo de la aportación de los afiliados, lo que ayudaría a reforzar la dependencia económica de los partidos (más bien de sus órganos directivos) respecto de sus bases sociales y a frenar la tendencia a separarse de ellas³⁰³. Dicho de otra forma, aporta independencia al partido frente a terceros financistas que tengan una *agenda* propia. En segundo lugar, sería deseable que los partidos políticos mejorasen sus canales de comunicación con el exterior, estableciendo mecanismos de retroalimentación. En la era de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, no puede desaprovecharse esta enorme oportunidad de socialización política y de vínculo con la sociedad. Al mismo tiempo, y extendible a los políticos individuales, debería frenarse el ansia de controlar toda la información que les concierne, que provoca que se tengan dos discursos preparados al mismo tiempo, el que se hace «de cara a la galería» y el interno.

Lamentablemente, este punto de la organización de los partidos es el más esquivo al control. La forma de verificarlo consiste en un examen formal de los estatutos³⁰⁴, que no considero que sea adecuado que realice la Administración. Volveré sobre este punto al hablar del control.

d) Funcionamiento interno: el legislador ha de posibilitar que la formación de la voluntad del partido implique a todos los afiliados, intentando que las decisiones del partido emanen de la base hacia los órganos dirigentes y que, por lo tanto, gocen de una legitimación democrática³⁰⁵. Lo difícil será concretar en qué ha de consistir el funcionamiento democrático, pues a diferencia de la organización, que puede controlarse desde los estatutos, éste es un elemento dinámico que

³⁰³ Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 98 y Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., pp. 238 a 240, quien, sin embargo, se muestra escéptico de que la financiación de los partidos políticos con fondos públicos los haga menos dependientes de las cuotas o donaciones de sus miembros por la falta de datos suficientes para sustentar esta afirmación.

³⁰⁴ Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 162 y ss.

³⁰⁵ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 79 y ss.

se va desarrollando en la realidad a lo largo del tiempo. Además, si quieren establecerse controles necesariamente han de ser *ex post*.

Se defiende, principalmente, la existencia de mecanismos para la participación de los afiliados en la toma de decisiones, sobre todo en aquellas cuestiones relacionadas con sus funciones con trascendencia constitucional: elaboración de proyectos políticos y reclutamiento de candidatos a cargos públicos. Se detectan importantes carencias en relación con la participación de los afiliados en las decisiones intrapartidistas, que son más notables en los ámbitos inferiores de la organización³⁰⁶. En definitiva, deben establecerse canales de comunicación, información y decisión para que los afiliados puedan tener una intervención directa en el partido³⁰⁷. Así, los afiliados al menos deberían ser consultados para la aprobación del programa político del partido, lo cual podría articularse a través de su participación en la organización sectorial o ideológica del partido. Y resulta imprescindible el reconocimiento de su derecho al sufragio, activo y pasivo, en los procesos de elaboración de listas electorales —tema en el que se centra este trabajo— para fomentar la competitividad entre los diversos candidatos favoreciendo, para ello, la presentación de candidaturas alternativas y la posibilidad de su elección³⁰⁸.

A la hora de tomar estos acuerdos relevantes, resulta fundamental que, para proteger a las minorías, se exijan determinadas mayorías calificadas para la adopción de acuerdos sensibles, que pueden ser predeterminados o exigir una votación para calificarlos de tal manera³⁰⁹. Y para garantizar la posición individual del afiliado y su libertad de conciencia, la ley ha de imponer el voto secreto en todas y cada una de las votaciones que se hagan.

A mayores, los estatutos podrían plantearse mecanismos de participación directa de las bases del partido respecto de decisiones de suma importancia política, como puedan ser los pactos de coalición. Estimo conveniente que se fomenten instrumentos de democracia directa, como las consultas a la militancia³¹⁰, aunque no deberían plan-

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 280.

³⁰⁷ Agustín S. DE VEGA GARCÍA: «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», ob. cit., pp. 78 y 79.

³⁰⁸ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 74 y 75.

³⁰⁹ *Ibidem*, pp. 79 y ss.

³¹⁰ La democracia requiere decisiones directas, antes que indirectas: iniciativa popular, referéndum, revocación... Richard S. KATZ: «Party in democratic theory»,

tearse estos instrumentos como vías unidireccionales, sino que deberían complementarse con procesos de solicitud de información por parte del afiliado a los órganos del partido, como los derechos de petición e información.

Otra cuestión que podrían plantearse los estatutos sería abrir la participación interna a los no afiliados (simpatizantes o electores), lo que haría ganar al partido en representatividad y en legitimidad de actuación, además de ampliar las posibilidades de reclutamiento político y de movilización de su electorado³¹¹. No obstante, no resulta imprescindible para la democratización de la estructura ni exigible directamente por el legislador³¹².

Hago propia la asunción de Lars BILLE de que cuanto mayor es el papel del afiliado individual, más democrático es el funcionamiento interno del partido, de tal manera que ha de ponerse el acento en el papel que se concede a los afiliados individuales en los procesos internos de toma de decisiones³¹³. Igualmente, cuanto menos centralizada esté la toma de decisiones en un partido, mayor número de personas podrán participar en el proceso, pudiendo ser mayor. Así, la transferencia de toma de decisiones a las organizaciones locales puede verse como un paso hacia la democratización de un partido, aunque no es

ob. cit., p. 41. Concorre en la opinión José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 79 y ss. Advierte Ernst BÖCKENFÖRDE de los peligros que conllevan los mecanismos de democracia directa, pues «la dirección y la manera en que se concreta [la actualización de la voluntad popular] están determinadas por quién pregunta y de qué modo se pregunta (...)». Y pone como ejemplo las consultas populares, en la que la decisión colectiva se ha de adoptar respondiendo a una pregunta afirmativa o negativamente. La cuestión fundamental, por lo tanto, es «¿quién tiene el derecho a plantear una consulta al pueblo, en qué circunstancias, en qué momento y con qué formulación?». Ernst BÖCKENFÖRDE: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, ob. cit., p. 137. Dedica en la misma obra las páginas 136 y siguientes a criticar, por irreal, la propuesta de democracia directa actual.

³¹¹ «Un partido con voluntad de atraer hacia sí al mayor número posible de ciudadanos sabe que debe articular distintas formas de participación de su electorado en las tareas propias del partido. Es decir, debe saber elaborar un menú de alternativas participativas para que sea cada miembro del sustrato social que le apoya electoralmente quien, si así lo desea, pueda involucrarse de forma más profunda en la actividad partidista». José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 426.

³¹² *Ibidem*, p. 430.

³¹³ Lars BILLE: «Democratizing a democratic procedure: myth or reality?», en *Party politics*, vol. 7, núm. 3, 2001, p. 365.

una condición suficiente ya que se puede hablar de oligarquías locales, igualmente.

La democraticidad del funcionamiento, por otra parte, requiere la posibilidad de que exista una oposición al núcleo dirigente del partido y un control político del mismo³¹⁴. Es decir, tiene que ir dirigida a la posibilidad de exigir responsabilidad, *accountability*³¹⁵, a quienes toman las decisiones y por ello ha de exigirse la mayor transparencia y publicidad en la toma de decisiones, tanto interna, como externa, frente al electorado. De esta manera, los partidos deberían mantener un contacto diario y cotidiano con los ciudadanos y el Estado, apuntalando la legitimidad democrática que les otorga la contienda electoral³¹⁶. Para garantizar la existencia de una oposición interna, es necesario que se permita la formación de fracciones en el interior de los partidos, así como la representación de las minorías en los distintos órganos del partido³¹⁷, cuyo funcionamiento ha de estar formalmente asegurado.

Finalmente, han de preverse mecanismos de resolución de conflictos. La ley debe exigir, al menos, la existencia de una Comisión interna que pueda conocer de los conflictos que surjan en la interpretación y aplicación de los estatutos, formada por afiliados y dotada de las suficientes garantías que aseguren su independencia e imparcialidad³¹⁸. De forma subsidiaria, como deferencia hacia la libertad de autoorganización, el afiliado tendrá abierta la vía judicial para resolver dichos conflictos.

C) Intensidad de los controles sobre la democracia interna

Delimitado el contenido de la exigencia de democracia interna, tanto para el legislador como para los partidos, ha de hacerse referen-

³¹⁴ Vid. José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 79 y ss.

³¹⁵ Ramón Arturo VARGAS MACHUCA afirma la necesidad de que los órganos ejecutivos del partido estén sometidos a responsabilidad frente a las bases: la sustancia de la desafección a los partidos, señala, está en la impotencia de los ciudadanos para ejercer un control sobre lo que (...) parece un mercado endógeno. Ramón Arturo VARGAS MACHUCA: «A vueltas con las primarias del PSOE», ob. cit., p. 19.

³¹⁶ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 16.

³¹⁷ Kurt LENK y Franz NEUMANN: «Introducción», ob. cit., p. 43.

³¹⁸ Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., pp. 93 y 96.

cia a los controles que pueden preverse para garantizar su efectividad. Desde esta perspectiva, se transforma el problema de qué es la democracia interna en la cuestión de quién y cómo la controla³¹⁹.

Debe rechazarse que el alcance del control judicial quede conformado de la misma manera que respecto a la vida interna de las asociaciones, donde el Poder Judicial ha de comprobar

«si existió una base razonable para que los órganos de la asociación tomaran la correspondiente decisión y no sustituir el juicio que han realizado ya los órganos de la asociación. El respeto al derecho de asociación exige que la apreciación judicial se limite en estos puntos a verificar si se han dado circunstancias que puedan servir de base a la decisión de los socios»³²⁰.

Y se estima más adecuada la posición del voto particular de Fernando GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ REGUERAL y Carlos DE LA VEGA BENAYAS a la STC 218/1988 (Asociación Círculo Mercantil), que defiende que

«el control judicial no puede tener más límites que el del correcto ejercicio de la función judicial, que se extiende (...) a las soluciones de los conflictos intersubjetivos, incluidos los que pueden enfrentar a los socios con las decisiones de los órganos de la asociación que todos integran. No sólo limitado a una revisión formal de la aplicación de los estatutos o de la observancia de las leyes, sino a la decisión de los conflictos que se provoquen precisamente por aquella aplicación (...).

Los controles estatales se pueden establecer en dos momentos distintos, en el inicial, cuando se inscribe el partido, y en uno posterior, una vez que ha entrado en funcionamiento. La intensidad del control será diferente en cada momento, como establece la STC 85/1986 (Partido Comunista de Aragón), en su FJ. 2. En el momento inicial, prima el derecho de creación de partidos, donde el control sobre el mismo versará sobre el cumplimiento de determinadas pautas en su estructura y actuación marcadas por el legislador en desarrollo de la Constitución. Sin embargo,

³¹⁹ Javier GARCÍA ROCA y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Democracia interna y control de los partidos políticos...», ob. cit., p. 255. Afirma Roberto BLANCO VALDÉS que el control estatal sobre la democracia interna de los partidos políticos no sólo es posible jurídicamente sino que también es conveniente políticamente. Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 107 a 109.

³²⁰ STC 218/1988, FJ. 1.

«la sujeción del partido al orden constitucional, el respeto de la legalidad, su estructura democrática y los demás requisitos generales que se exigen a todas las asociaciones, han de centrarse fundamentalmente en el momento de la actuación de éstos y por medio de un control judicial».

a) **Control registral:** ha de centrarse en la identificación de los mínimos elementos organizativos que exija el legislador, mediante un examen formal de los estatutos, respecto del cual la Administración no tiene un amplio margen de actuación. No cabe un control de fondo, pues el encargado del Registro no puede valorar ni los fines de la asociación ni controlar su licitud ni mucho menos prever problemas de la puesta en funcionamiento de la estructura que diseña el estatuto³²¹. Por ello, simplemente tendrá que verificar que aparecen todos los puntos exigidos en la ley sin entrar a valorar si se contradicen principios o contenidos de la misma, los cuales pueden tener un cierto grado de indeterminación³²².

En el caso de que el encargado del Registro de Partidos políticos del Ministerio del Interior advierta defectos formales, lo pondrá en conocimiento de los interesados a fin de que los subsanen, suspendiéndose el plazo de inscripción, que se reanudará una vez que los mismos hayan sido corregidos. La única consecuencia que debe tener el incumplimiento de la regla de la democracia interna en el momento de la inscripción es la no adquisición de la condición de partido político³²³.

Los defectos que puede apreciar la Administración en este punto han de ser claros, patentes y manifiestos, no necesitando esfuerzo interpretativo alguno. Los demás problemas que puedan plantearse deberán resolverse posteriormente en sede jurisdiccional.

Frente a la actuación de la Administración relacionada con la inscripción del partido, el art. 5.5 LOPP dispone que podrá recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa conforme a las previsiones de la Ley de dicha jurisdicción y el contenido de la decisión administrativa podrá ser examinado por el Tribunal Constitucional a través de la vía del art. 43 LOTC.

³²¹ José Antonio MONTILLA MARTOS: «La inscripción registral de asociaciones en la Constitución», ob. cit., pp. 180 a 185.

³²² La STC 48/2003 reiteró la doctrina fijada en las SSTC 3/1981 y 85/1986, FFJ.J 5 y 4 respectivamente, de que tal control se debe limitar a una actuación de constatación rigurosamente reglada consistente en un examen de los aspectos formales a través de los que se manifiesta el acto de constitución.

³²³ Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., nota 115, p. 204.

b) **Control judicial:** ha de ser posterior a la creación del partido, cuando ya está en funcionamiento, y sirve para verificar, por un lado, las garantías jurídicas de los derechos de los afiliados y, por otro, para constatar que a lo largo de la vida del partido mantiene las condiciones que lo hacen reconocible como tal. Es decir, encierra un doble objetivo³²⁴, un control de la licitud de la conducta del partido en un caso concreto y un control de la legitimidad de los actos del partido, de su encaje en el esquema de valores y principios fijado en la Constitución y desarrollado legalmente.

Si se comienza por los **derechos de los afiliados**, pienso que la lesión, menoscabo o desconocimiento de estos por la organización debe ser controlable jurisdiccionalmente y que, en último término, el asunto puede llegar a sede constitucional³²⁵. En cualquier caso, y para alejar suspicacias sobre el control estatal respecto de la actividad interna de los partidos³²⁶, debería ser un control subsidiario del que realicen los órganos internos del partido. A este respecto, la *Parteiengesetz* solamente prevé unos tribunales arbitrales para la resolución de los conflictos internos en su artículo 14. Éstos son órganos propios del partido, independientes de la ejecutiva y estructurados en dos niveles³²⁷, uno central y otro regional o de suborganización. Se ha considerado a esta norma ineficaz por el escaso control judicial del funcionamiento de la democracia interna, ya que los jueces han manifestado una tendencia general a remitir la solución de las controversias que se les plantean a dichos órganos arbitrales³²⁸. Pero el hecho de que estos tribuna-

³²⁴ Sigo a Alessandro PACE en este punto, en la intervención recogida en Javier GARCÍA ROCA y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Democracia interna y control de los partidos políticos...», ob. cit., p. 266.

³²⁵ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 253, en el mismo sentido Eduardo VIRGALA FORURIA: «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», ob. cit., pp. 95 a 97.

³²⁶ No resultan muy proclives a un extenso control judicial sobre el funcionamiento interno de los partidos Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA y Juan Luis REQUEJO PAGÉS, ya que consideran que debe primar el derecho de autoorganización. Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA y Juan Luis REQUEJO PAGÉS: «Artículo 6», ob. cit., p. 96. Del mismo modo, Piedad GARCÍA-ESCUADERO y Benigno PENDÁS sostienen un alcance mínimo del control del funcionamiento interno de los partidos. Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ y Benigno PENDÁS GARCÍA: «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», ob. cit., p. 1784.

³²⁷ Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 162 y ss.

³²⁸ Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 87.

les estén funcionando porque los partidos hayan adoptado sus estatutos a las disposiciones legales ya constituye un pequeño éxito.

Los mecanismos de control dentro de los partidos son necesarios para enfatizar la responsabilidad de quienes ostentan el poder interno. La autonomía organizativa no significa impunidad y menos aún cuando los partidos son considerados como organizaciones «de relevancia constitucional»³²⁹. Así, éstos deberían contemplar en su normativa interna mecanismos adecuados e independientes de las ejecutivas para revisar las decisiones y sanciones que afecten a la posición jurídica de los afiliados. Quedaría por combatir la propia renuencia de los jueces a proteger los derechos de los militantes, que consideran que las disputas internas constituyen un problema más político que jurídico³³⁰. En el plano interno, no hacen falta grandes cambios legales para plantear una eficaz protección judicial de los derechos de los afiliados³³¹.

En este punto, la Exposición de Motivos de la LOPP expone que «la jurisprudencia ha clarificado ya los supuestos en que procede el acceso al orden jurisdiccional civil, en relación con las pretensiones derivadas del tráfico jurídico privado de los partidos o formuladas por los afiliados sobre su funcionamiento interno». Pero, salvo la referencia al derecho de los afiliados a impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos (art. 8.d) no hay mayores referencias a este tema³³². Si el legislador no contem-

³²⁹ Juan María BILBAO UBILLOS: *Libertad de asociación y derechos de los socios*, ob. cit., p. 98.

³³⁰ Francesc CARRERAS SERRA: «Los partidos políticos en nuestra democracia de partidos», ob. cit., pp. 96 a 99. En el mismo sentido, Virgilio ZAPATERO, ob. cit., pp. 67 y 68. También Giorgio LOMBARDI, que considera que la justicia interna no parece la más apta para cumplir la tarea de tutelar al afiliado ya que si éste ha sido «políticamente» juzgado, recibirá también en el terreno «jurídico» una inevitable condena. Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», ob. cit., p. 22.

³³¹ Giorgio LOMBARDI subraya esta característica de la legislación española de partidos, este silencio sobre el establecimiento de «normales medios de garantía de la vida de relación en los ordenamientos democráticos, es decir, el recurso a los tribunales». Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», ob. cit., p. 25.

³³² Mantiene la tradición de la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política y de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos de guardar silencio sobre la resolución judicial de conflictos endoasociativos. Más sentido tenía en aquéllas, que debían garantizar la libertad y autonomía de los partidos frente a pasados excesos, que en una norma dictada ya en una democracia consolidada y con un consolidado juego de los partidos. Como afirma Bruno

pla mecanismos de tutela de los individuos frente a las posibles vulneraciones que cometan las organizaciones, es porque únicamente consideran la faceta exterior de la actuación de los partidos³³³, crítica reiterada que se hace a la actual LOPP.

No obstante, no parece problemático afirmar la posibilidad de la garantía por la jurisdicción civil de estos derechos ni de la revisión de las decisiones internas de las sanciones que los partidos les impongan³³⁴. Por un lado, la LODA —que en este punto cuenta con carácter supletorio según la disposición final 2.^a— determina en su artículo 40 la competencia del orden jurisdiccional civil en relación con las pretensiones derivadas del funcionamiento interno de la asociación³³⁵. Por otro, prevé la Ley de Enjuiciamiento Civil en su art. 249.1.2 y 3 que se decidirá en el juicio ordinario las demandas que pretendan la tutela judicial civil de un derecho fundamental, salvo las que se refieran al derecho de rectificación, y las demandas sobre impugnación de acuerdos sociales adoptados por Juntas o Asambleas Generales o especiales de socios o de obligacionistas o por órganos colegiados de administración en entidades mercantiles.

Si se analiza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se llega a la misma conclusión, pues considera que el funcionamiento interno de los partidos no forma una «zona exenta del control judicial»³³⁶. Sin embargo, y por lo que hace al alcance del control jurisdiccional, cobra especial relieve la tensión entre el derecho de autoorganización del partido y los derechos de los afiliados a la participación.

Como ya se ha mencionado, los derechos de participación democrática de los afiliados que el legislador haya establecido como desarrollo de la previsión del artículo 6 CE y la concreción que de los mismos hagan los estatutos forman parte del contenido esencial del derecho de asociación en partidos políticos. En estos casos, el Poder

CARUSO, cuando no se contemplan mecanismos de tutela de los individuos frente a las organizaciones es porque sólo se está considerando la faceta exterior de la actuación de las mismas. Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, ob. cit., p. 38.

³³³ *Idem*.

³³⁴ Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 169 y Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 229 a 233.

³³⁵ Impugnación de acuerdos y actuaciones de la asociación contrarios al ordenamiento jurídico o a los propios estatutos, dentro del plazo de cuarenta días a partir de la fecha de adopción de los mismos, instando su rectificación o anulación y la suspensión preventiva en su caso, o acumulando ambas pretensiones.

³³⁶ STC 218/1988, FJ. 1.

Judicial será el órgano natural de su tutela y, en último término, la lesión de alguno de ellos podría llegar al Tribunal Constitucional a través de la vía del amparo constitucional siempre y cuando se demostrase una trascendencia constitucional en el asunto³³⁷.

¿Qué ocurre con los derechos estatutarios, es decir, recogidos únicamente en las normas internas del partido? Si estos no forman parte del derecho constitucional a la participación democrática de los afiliados, por su carácter negocial no gozan de tan elevada protección³³⁸. Esto no quiere decir que se les niegue protección jurisdiccional, pero al ser producto del derecho de autoorganización de la persona jurídica y, por tanto, de un ámbito de autonomía ajeno a las interferencias de los poderes partidos, la intensidad de la actuación judicial será diferente. En concreto «dependerá de múltiples circunstancias —como la afectación o no de otros derechos estatutarios— y exigirá en cada caso una cuidadosa labor de ponderación»³³⁹. Es decir, el control judicial deberá compatibilizar el respeto de los derechos de carácter meramente estatutario con los derechos de afiliación de los demás militantes y el derecho de autoorganización del propio partido, que sí tienen el rango de derechos fundamentales³⁴⁰. En esta ponderación ha de tener en cuenta múltiples circunstancias, como la afectación a otros derechos individuales del afiliado y el rango de los mismos, pues las condiciones de ejercicio de estos últimos pueden haberse establecido al ejercitar los partidos su derecho de autoorganización.

¿En qué consiste, entonces, la actividad del Juez? En primer lugar, ha de tener en cuenta la legislación, siempre y cuando respete el contenido esencial que se deriva del reconocimiento constitucional de los

³³⁷ «[S]in la posibilidad de un control exterior ejercitado por órganos imparciales (...) no alcanzo a comprender en qué nivel se detienen las limitaciones en el ejercicio de los derechos fundamentales en el interior del partido (...) y dónde comienzan, en cambio, las ventajas frente a nuevas tendencias evolutivas por parte de los grupos (...) dominantes». Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», ob. cit., p. 26.

³³⁸ Incluso se puede ir más allá, como hace Ángel J. GÓMEZ MONTORO, que defiende que aceptar que la invocación por parte de uno o varios afiliados del incumplimiento de exigencias estatutarias autoriza al control judicial de la actividad interna de la asociación, equivaldría a acabar con la autonomía organizativa y a desconocer la autonomía de la voluntad que preside las relaciones entre las asociaciones y los afiliados. Ángel J. GÓMEZ MONTORO: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 154.

³³⁹ STC 56/1995 (Expulsión del PNV), FJ 3.

³⁴⁰ Idem.

partidos³⁴¹. En segundo lugar, considerará si las normas internas que debe aplicar son contrarias a la Constitución y a la Ley. En tercer lugar, determinará si el acuerdo interno del partido afecta a otros derechos fundamentales del afiliado³⁴² o si la asociación ostenta una posición dominante de la que se derivase un perjuicio significativo para el particular afectado³⁴³. Y, una vez realizada esta actuación y contestadas negativamente la segunda y tercera respuesta, el control judicial consiste en comprobar si existe una base razonable para que los órganos del partido tomen la correspondiente decisión³⁴⁴. Es decir, no puede revisar el juicio que éstos han realizado, sino que debe verificar, únicamente, si se han dado las circunstancias que sirvieron de base a la decisión y si el procedimiento y las garantías que regulan los estatutos han sido respetados. Llegada la última fase de este examen escalonado, el Juez no puede entrar a valorar la conducta del socio, pues el control será de intensidad débil en los aspectos sustantivos, pero intenso en los procedimentales. Si la Ley se detiene en los aspectos exteriores del partido, no establecerá «ningún criterio sustantivo a partir del cual controlar el fondo de las decisiones del partido [y, por lo tanto,] estos partidos permanecen soberanos en el fondo de sus decisiones políticas»³⁴⁵.

No obstante, esta opción no es unánime y hay voces que demandan que el control judicial abarque el contenido de la decisión que tomen los órganos de la asociación porque, si bien los militantes aceptan el contenido de los estatutos cuando ingresan en el partido, no tie-

³⁴¹ STC 96/1994 (Sociedad cooperativa limitada de viviendas), FJ. 2.

³⁴² STC 185/1993 (Alcalde de Barañaín), FJ. 4.

³⁴³ Por ejemplo, en la STC 96/1994 (caso Sociedad cooperativa limitada de viviendas) como el acuerdo de expulsión entrañaba un perjuicio económico significativo para el socio, los Tribunales habrían tenido que ostentar una plena *cognitio* de dicho acuerdo social. (FJ.3).

³⁴⁴ Y en este caso, se produce una incorporación al ordenamiento jurídico del Estado del ordenamiento interno del partido, como señala José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 317.

³⁴⁵ Giuseppe Ugo RESCIGNO, citado por Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 119. En este punto, José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ señala como el ATC 213/1991 estimó como falta de «base razonable» en la decisión de expulsión «la inexistencia de garantías en el procedimiento seguido para imponer la sanción...». Tuvo en cuenta que las normas estatutarias aplicables no resultaban suficientemente garantistas de los derechos de los afiliados, lo que suponía la ausencia de una base procedimental razonable, apuntándose la posibilidad de ampliar el ámbito de «invasión judicial» en el interior del partido cuando las previsiones estatutarias no fuesen suficientemente protectoras de los afiliados. José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: «¿Pueden los partidos políticos...», ob. cit., p. 291.

nen por qué aceptar la interpretación y/o aplicación que de los mismos hagan los órganos directivos. Si el Poder Judicial únicamente realiza un control formal, provocaría una situación de indefensión³⁴⁶.

¿Y si la exigencia constitucional de **funcionamiento democrático** se incumple reiterada y gravemente? Debería haber mecanismos para hacer entrar en razón al partido díscolo que se resista una y mil veces, cual aldea de irreductibles galos, y que le fuerce a adaptar su funcionamiento o su estructura a los principios de la democracia interna para que ejerza las funciones que realmente le asigna la Constitución y no otras. Las medidas que podrían tomarse pasan por la suspensión de la financiación pública, la suspensión de la actividad del partido o incluso su disolución³⁴⁷. Los dos primeros casos, menos incisivos, suponen una moratoria para que se adecue la normativa interna a los criterios mínimos que he expuesto. El último, conllevaría la cancelación de la inscripción como partido. Éste es el único que prevé la Ley Orgánica de Partidos políticos³⁴⁸. Sin medidas alternativas o proporcionadas a la gravedad del incumplimiento, la previsión de una única sanción «muestra claramente que el legislador ni pensó, ni pensó en serio, en la democracia interna al hacer la ley»³⁴⁹. Por otra parte, un segundo problema plantea la falta de parámetro en la Ley para tomar esta decisión, ya que ha de bastar con las —escasas— previsiones contenidas en los artículos 7 y 8 LOPP. El órgano competente y el procedimiento de control son comunes al caso de disolución por actividades antidemocráticas y me remito al estudio previo que hice sobre la materia³⁵⁰.

Recapitulación

En la tabla I se cruzan las funciones que desempeñan los partidos según el artículo 6 CE, y que he explicado anteriormente, con los prin-

³⁴⁶ Voto Particular de Fernando GARCÍA MON Y GONZÁLEZ-SEGUERAL y Carlos DE LA VEGA BENAYAS a la STC 218/1988.

³⁴⁷ Esta opción plantea Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ en «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978», ob. cit., p. 56.

³⁴⁸ Nada se avanza respecto de la anterior ley de partidos que mencionaba, escuetamente, que se podría declarar la suspensión o disolución de los partidos políticos cuando su organización o actividades fueran contrarias a los principios democráticos (art. 5.2.b).

³⁴⁹ Mercedes IGLESIAS BÁREZ: *La ilegalización de partidos políticos...*, ob. cit., pp. 101 y 102.

³⁵⁰ Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: *La disolución de partidos por actividades antidemocráticas*, ob. cit., pp. 140 y ss.

cipios que emanan de la exigencia de estructura y funcionamiento democrático interno para determinar, concretamente, en qué ha de consistir la actividad del legislador:

Tabla I – *Consecuencia de la relación entre las funciones de los partidos y los principios que informan un funcionamiento y una estructura democrática*³⁵¹

Funciones Principios	Pluralismo político	Participación política	Voluntad popular
Limitación del poder	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la comunicación con el exterior; • Establecer canales de retroalimentación; • Facilitar la labor de los medios de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover grupos pequeños (por ejemplo, organización sectorial o local); • Potenciar la renovación de la clase dirigente (limitación de mandatos o incompatibilidades); • Equilibrar los órganos directivos, de control y sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibir el mandato imperativo; • Establecer procedimientos democráticos de selección de candidatos; • Determinar incompatibilidades entre cargos internos del partido y de representación política; • Posibilitar la exigencia de responsabilidad política frente a candidatos y representantes públicos.
Participación de la militancia	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la formación de los afiliados; • Apostar por el pluralismo político interno; • Agilizar la circulación de información en el partido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilitar la participación de los afiliados en las decisiones sobre candidatos; • Determinar mecanismos de toma de decisiones y de resolución de conflictos; • Participar en la elaboración de la información que saldrá del partido; • Dar publicidad a los estatutos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilitar la participación de los afiliados en las decisiones sobre candidatos; • Fijar requisitos de acceso a la candidatura asumibles.
Reconocimiento de derechos fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Afiliación; • Libertad de expresión; • Libertad de información; • Libertad de asociación; • Garantías procesales frente a la expulsión. • Igualdad de los afiliados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del derecho de acceso a las candidaturas. • Participación en la organización sectorial. • Derecho al recurso y tutela judicial efectiva. • Igualdad de derechos. • Acceso a la formación; • Deberes de participación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho de sufragio pasivo en la elección de candidatos. • Mecanismos de garantía de la participación (garantías procesales y acceso a la jurisdicción). • Derecho al ejercicio del cargo del candidato y del representante.

Fuente: Elaboración propia.

³⁵¹ Como se observa, y he mencionado, la legitimación democrática de los dirigentes (que conlleva elección y control de su actuación por parte de los afiliados) no forma parte del cuadro por considerar que no están necesariamente vinculados con las funciones que desarrollan los partidos, por no tener una trascendencia exterior.

Capítulo III

EL CANDIDATO ELECTORAL Y SU RELACIÓN CON EL PARTIDO POLÍTICO

En las candidaturas electorales confluyen dos caminos. Por un lado, el derecho de acceso a la competición electoral. El ciudadano que quiere llegar a desempeñar un cargo público representativo necesita ser propuesto como candidato por un partido político para poder concurrir a las elecciones, condición mínima para acceder al cargo público. Por otra parte, puede encuadrarse la elaboración de las listas electorales por los partidos en su libertad de actuación y su capacidad de autoorganización, reconocidas en el artículo 6 de la Constitución y sometidas al principio de funcionamiento interno democrático.

El proceso de selección de candidatos conlleva una compleja secuencia de pasos, que se inician con una decisión individual de concurrir a las elecciones que ha de ejercerse a través de un proceso en el seno de un partido político para, finalmente, poder figurar en la papeleta. En dicho proceso ha de garantizarse una efectiva participación ya que cualquier condición de participación o limitación establecida por los estatutos del partido puede constituir un veto al candidato. Una vez resuelta la fase interna partidaria de nominación, se pasaría a la decisión formal de las candidaturas¹, a su presentación ante la Administración electoral para su efectiva proclamación. A partir de este momento se puede hablar, con propiedad, de candidato electoral.

A) El ciudadano como candidato

¿Qué supone que un ciudadano sea candidato electoral? ¿Qué tipo de posición jurídica se le atribuye? En primer lugar, resulta claro que no constituyen cargos públicos. Si lo fueran, su posición jurídica ven-

¹ Pippa NORRIS: «Recruitment», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006, p. 93.

dría determinada por el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, podría regularse sin mayores quebraderos de cabeza cómo llega un individuo a la papeleta electoral. El candidato no se convertirá en cargo público hasta que no consiga la elección efectiva, después de haber participado en el proceso electoral, haber sido proclamado como electo y haber tomado posesión de su cargo. Más bien, como afirma Otto KIRCHHEIMER, ser candidato implica «la perspectiva de un cargo público»². Por esta razón de expectativa, se les aplican las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, para evitar presentar al electorado a una persona que no está en condiciones de desempeñar un cargo público representativo o que rompería el principio de igualdad en la competición electoral.

¿Son los candidatos cargos internos del partido? Si lo fueran, y como he argumentado en el epígrafe anterior, el Estado poco podría hacer sobre su procedimiento de selección, ya que pertenecería al ámbito interno, puramente asociativo, del partido. Sin embargo, un candidato no ejerce funciones de administración ni de gobierno del partido³. Y qué duda cabe que su actividad no está dirigida al interior del partido sino al exterior. Puede concluirse por lo tanto, que el candidato no es un cargo interno del partido, sino que su actuación —que no beneficia directamente al partido— está dirigida a la consecución de una posición pública desde la que influir en la conformación de la realidad política, en la toma de decisiones públicas por parte del órgano del Estado⁴. Los candidatos están en una posición intermedia, por motivos temporales, entre ciudadanos y representantes públicos. En el seno del partido, los candidatos, así como los representantes en las

² Otto KIRCHHEIMER: «El camino hacia el partido de todo el mundo», en Kurt LENK y Franz NEUMANN (Eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, p. 344.

³ La condición de «cargo» de un partido tiene una significación interna, al servicio de la dirección del partido, de la toma de decisiones que afectan a la organización. Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 25.

⁴ «Cada miembro particular de una Cámara, así como ésta en su unidad, plantea la lucha en el estadio preparatorio de la votación. La decisión por el voto produce un acto de voluntad, uno en sí, el cual, jurídicamente, tiene el mismo valor que cualquiera otra exteriorización de la decisión de un miembro de una autoridad colegial». Georg JELLINEK: *Teoría general del Estado* (2.^a edición), Ed. Albatros, Buenos Aires, 1978 (original de 1905), p. 442.

instituciones, estarían a mitad de camino entre la base y la dirección del partido⁵.

Los candidatos constituyen una de las múltiples caras con las que un partido se presenta a la sociedad y, en concreto, la que pide a los votantes su apoyo para poder convertir los programas políticos que el partido ha ideado en acciones de gobierno, siempre y cuando obtengan los sufragios suficientes. Por lo tanto, los candidatos resultan instrumentos del partido para realizar su función electoral⁶, estando a su vez los partidos al servicio del ejercicio del derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos.

Desde esta faceta electoral, los candidatos definen al partido, ya que sus características personales ayudan a identificar tanto demográfica como ideológicamente al partido⁷. Sin duda, los candidatos resultan más visibles e identificables que el resto de los afiliados o que el programa del partido⁸. Junto con esto, los candidatos cuentan con otra potencialidad: son portavoces de intereses concretos, lo que les permite crear vínculos con grupos de presión y otro tipo de asociaciones. Aparte de su sintonía ideológica con el partido, los candidatos pueden contar con una representatividad propia⁹ y convertirse en el «candidato homosexual», el «candidato verde», el «candidato sindicalista»... Además, al candidato electoral se le presuponen un cúmulo de virtudes, entre ellas la honradez¹⁰. De hecho, la voz que se utiliza para de-

⁵ Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., p. 277.

⁶ Jordi BARRAT I ÉSTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 19.

⁷ Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., pp. 278 a 280. Esta sería la lógica de la representación descriptiva, en la que se busca que los representantes sean un reflejo de la comunidad. Vid. Hanna Fenichel PITKIN: *El concepto de representación*, ob. cit., pp. 66 y ss.

⁸ Austin RANNEY: «Candidate selection», en Howard R. PENNIMAN, Austin RANNEY y David BUTLER (Eds.): *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1981, p. 103.

⁹ Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., pp. 278 a 280.

¹⁰ «La democracia contemporánea conlleva una necesaria y creciente exigencia de responsabilidad ante los electores de los titulares de los órganos provistos por la relación de representación, y hace imprescindible un *ethos democrático del representante*». Javier GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos...* ob. cit.,

signarlos proviene del latín —*candidatus*— que hacía referencia al aspirante a cargo público que se vestía de blanco para mostrar que tanto su carrera como su conciencia estaban inmaculados, que era un *candidus*, -a¹¹.

Sin embargo, no todos los que están incluidos en la papeleta electoral tienen estas capacidades, pues su visibilidad, en gran parte de los casos, depende de su ubicación en la misma, siendo la mayor representatividad la que ostenta el cabeza de lista, lo cual puede tener cierto sentido en las elecciones locales, pero no tanto en las parlamentarias. Por otra parte, tampoco puede exagerarse esta característica de los candidatos, ya que en la práctica es dudoso de que los electores conozcan a todos los que figuran en la lista del partido —es más, puede presumirse lo contrario: el desconocimiento de la mayoría— sino que es la papeleta con los símbolos identificativos del partido la que proporciona toda la información que necesitan los votantes para tomar su decisión¹².

Como se ha visto, el ciudadano que quiere participar con la mayor intensidad en la cosa pública, constituyendo la forma de participación de implicaciones más directas la de ser elegido para ocupar órganos de representación política¹³, deberá competir electoralmente. Sin embargo, en nuestro sistema el individuo tiene vedado el acceso a la competición electoral en solitario¹⁴, presupuesto necesario para ejercer el derecho fundamental de acceso a los cargos electivos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes. El ciudadano debe necesariamente incluirse en las listas electorales que presente uno de los sujetos legitimados para ello, partidos y federaciones, coaliciones o

p. 129 y, en general, el epígrafe «El derecho fundamental como elemento organizativo del proceso democrático: el *ethos* del representante. Ética pública, responsabilidad política y control judicial».

¹¹ Esta interpretación hace Fran J. GIRAÓ: «El roce hace el cariño», en *El castellano actual*, consultado el 21 de marzo de 2011 en <http://castellanoactual.blogspot.com/2006/04/el-roce-hace-el-cario.html>.

¹² *Vid.* Austin RANNEY: «Candidate selection», *ob. cit.*, p. 104.

¹³ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, *ob. cit.*, p. 223.

¹⁴ Oscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, *ob. cit.*, p. 146. A este respecto, como se ha señalado anteriormente, puede consultarse el Caso Castañeda Guzmán contra Estados Unidos Mexicanos, de 6 de agosto de 2008, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos examinó el monopolio de la presentación de candidaturas electorales por los partidos políticos.

agrupaciones de electores, según el artículo 44 LOREG. Consecuentemente, el camino de baldosas amarillas pasa por adherirse a un partido político y, a falta de regulación legal, gozar de los derechos que éste le reconoce en los estatutos. El procedimiento que establece un partido para seleccionar candidatos tiene consecuencias en la manera en que se comportan los aspirantes a un cargo público¹⁵. Por eso resulta necesario que éstos contemplen la posibilidad de ser candidato electoral, de competir por ser candidato electoral¹⁶, más exactamente, ya que si no el artículo 23 CE queda en agua de borrajas.

Como afirma la doctrina del Tribunal Constitucional, un afiliado no tiene un derecho frente al partido de ser incluido en la lista que éste presente a las elecciones¹⁷. Sin embargo, en este entorno, se defiende la posibilidad de que pueda competir internamente por un puesto en dicha lista, de que se le reconozca un derecho a participar activamente en los procesos internos «sin veto o reparo alguno que suponga discriminación o ventaja»¹⁸. Es decir, concurrir, con todas las garantías, en un proceso competitivo/electoral interno, propio del partido, antes de poder presentarse al proceso externo, electoral y público, a través del cual se decide quién ocupará un escaño.

Si, como se ha expuesto, los artículos 6 y 23 de la Constitución están interconectados, he de concluir que la capacidad de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos ha de extenderse e incluir la que desarrollen en el seno del partido político. De este modo, para que el individuo pueda ejercer de manera real y efectiva su derecho al sufragio pasivo, resulta imprescindible garantizar la existencia de procesos democráticos en la toma de decisiones internas de los partidos que determinan la composición de las candidaturas electorales¹⁹. Si la elaboración de las candidaturas está secuestrada por los aparatos partidistas, no existirá realmente un derecho de acceso a la competición electoral, condición previa para poder acceder al cargo público. Por eso puede esperarse del legislador que regule la forma en que los

¹⁵ Michael GALLAGHER: «Introduction», ob. cit., p. 1.

¹⁶ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 185.

¹⁷ STC 78/1987, de 26 de mayo, FJ. 3.

¹⁸ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 185.

¹⁹ Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales, ob. cit., p. 207.

ciudadanos pueden ver culminadas sus aspiraciones de ser incluidos como candidatos en las listas del partido, además de participar en la aprobación de resoluciones, programas y candidaturas²⁰. Porque, aparte de querer concurrir, el afiliado al partido quiere colaborar en la determinación de la oferta electoral que se presentará a la sociedad desde la perspectiva de la participación política y no sólo desde la libertad de acceso a la competición electoral. Esta cuestión, afecta, por lo tanto, a las dos dimensiones del artículo 23 CE.

Además, esta cuestión de la elaboración de las candidaturas también tiene efectos en el plano de la representación política ya que el cuerpo electoral escoge entre aquellos candidatos que le son propuestos por los partidos políticos, sin tener ninguna capacidad de modulación en un sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas²¹. De aquí que los procedimientos internos sean un momento especialmente decisivo en la vida política del país²².

Se puede vincular, por último, la figura del candidato y la problemática de la autonomía del cargo público frente a su partido, la cuestión de la disciplina interna y la prohibición del mandato imperativo²³. La democraticidad del partido debe mostrarse, indudablemente, en los procesos de designación de los candidatos para las elecciones públicas. Y, en buena lógica, debería mantenerse cuando el representante público ejerza su cargo público, dado que de poco serviría que se propongan sistemas electorales más abiertos si los diputados fueran sancionados por falta de disciplina al partido²⁴. Si se mira al otro lado del Atlántico, se observa que los parlamentarios estadounidenses son libres

²⁰ José Luis GARCÍA GUERRERO: *Escritos sobre partidos políticos...*, ob. cit., pp. 42 y 43.

²¹ En nuestro sistema se determinó que las listas electorales fuesen cerradas y bloqueadas por el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, una norma preconstitucional que reguló las primeras elecciones democráticas después de la muerte del General Franco. Para que el procedimiento electoral no resultara complicado a un pueblo desacostumbrado a ejercer sus derechos, se optó por un sistema fácil y sencillo de comprender. José Ramón MONTERO y Richard GUNTHER: «Sistemas «cerrados» y listas «abiertas»...», ob. cit., p. 35.

²² Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 223.

²³ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 13. *Vid.* en general, Carlos ORTEGA SANTIAGO: *El mandato representativo de los diputados y senadores.*, ob. cit.

²⁴ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 324.

para defender los intereses de su circunscripción y gozan de una autonomía representativa, incluso entrando en conflicto con los intereses del partido. Una de las razones de esta situación reside en que saben que volver a estar en la papeleta electoral depende significativamente del desempeño de su cargo representativo y la satisfacción de sus electores que, a su vez, serán los que en procesos públicos y abiertos los seleccionen como contendientes electorales y no tanto de la popularidad de la que goce su partido o del beneplácito del líder del mismo²⁵. En Europa, donde predominan los sistemas electorales proporcionales, pesa más el partido que el candidato ya que, de hecho, éstos sustituyen a las candidaturas individuales²⁶.

El derecho individual de acceso a la competición electoral no sería eficaz si la elaboración de las candidaturas por los partidos está secuestrada por los aparatos partidistas y no se realiza con arreglo a unos principios democráticos que concrete el legislador. La exigencia de democracia interna del artículo 6 CE entronca con el derecho al acceso a la competición electoral, de forma que se ha de proyectar a los procedimientos internos de selección de candidatos y, en consecuencia, éstos podrían venir regulados por el legislador y, necesariamente, han de someterse al control jurisdiccional para garantizar su carácter abierto y democrático²⁷.

B) La presentación de candidaturas por el partido

En el reverso de la moneda, para los partidos políticos, la presentación de candidaturas tampoco supone una cuestión baladí. En primer lugar, esta actividad marca la diferencia fundamental entre un partido político y un grupo de presión cualquiera y constituye la esencia de la definición de partido político. No resulta ninguna exageración

²⁵ Leon D. EPSTEIN: «Political parties: Organization», ob. cit., p. 56. Conjuntamente, las campañas electorales están centradas en los candidatos, ya que predomina un sistema electoral mayoritario, lo que reduce la importancia de la organización del partido y, por ende, de sus oligarquías. En las elecciones al Congreso, los partidos tienen poco reclamo electoral y funcionan más bien como estructuras de apoyo a la maquinaria electoral propia del candidato.

²⁶ *Ibidem*, pp. 6 y 57.

²⁷ Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit., pp. 215 y 216.

afirmar que la selección de candidatos o, mejor dicho, la presentación de candidatos a las elecciones constituye una de las principales misiones que los ordenamientos constitucionales han encomendado a los partidos políticos²⁸. Por esta razón, entre otras, definiendo que es el momento de presentación de candidaturas el que resulta relevante para reconocer a una organización como un partido político y, por lo tanto, el Registro de partidos debería pertenecer a la esfera electoral y estar residenciado en la Administración electoral²⁹. La presentación de candidaturas da el pistoletazo de salida a la campaña y a la competición electoral y el menú que presentan a los electores, candidatos y programa, constituye el «gancho» con el que los partidos esperan obtener el mayor respaldo social.

La selección de candidatos no es un momento alegre en el partido, sino un trámite conflictivo, dado que supone la distribución de una escasa y valiosa comodidad³⁰, con lo que en este proceso subyace una lucha por el control del mensaje exterior del partido³¹. Las candidaturas son valiosas por la influencia y el poder que pueden ser ejercidos por los candidatos, sobre todo el que pueden ejercer si son elegidos. Por esta razón sirven como premios pero también pueden hacerse valer como monedas de cambio³². De hecho, en muchos casos, los candidatos sirven a la correlación de fuerzas en el interior del partido. Podría considerarse que la designación de candidatos supone un problema de poder, de composición de fuerzas, y no tanto de demo-

²⁸ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 190 y 191.

²⁹ Un Registro de Partidos en sede electoral ayudaría a «purgar» el Registro de organizaciones fantasmas que se han presentado a las elecciones con propósitos espurios, tales como hacerse con el censo electoral, o que han desaparecido *de facto* por no haber competido electoralmente en mucho tiempo (así, la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política, establecía como causa de extinción de las asociaciones políticas la no concurrencia a dos elecciones sucesivas convocadas con carácter general en su artículo 7.1.d). Igualmente, creo que facilitaría detectar las estrategias fraudulentas de continuación o sucesión en la actividad de un partido político declarado ilegal y disuelto, a pesar de las dificultades procesales que podría acarrear, ya que el gran problema lo plantea su concurrencia electoral y acceso a las instituciones y no tanto su existencia como una asociación, que es una cuestión fáctica, más que jurídica.

³⁰ Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., p. 280.

³¹ Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 103.

³² Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., pp. 278 a 280.

cracia interna³³. Sin embargo, no es únicamente una cuestión de quién debe ser elegido, sino también de cómo debe ser elegido.

La selección de candidatos juega un papel fundamental en la vida de los partidos³⁴. Supone un vínculo entre el partido-como-organización y el partido-en-las-instituciones, dado que es el primer paso necesario que se ha de dar para colocar a afiliados en cargos públicos. Desde este punto de vista, la selección de candidatos funciona como un cedazo para la configuración del partido en las instituciones y, por lo tanto, podría condicionar al tipo de personas que se vayan a colocar en las listas, pensando en las necesidades del grupo institucional o, incluso, en las de gobierno. Del mismo modo, los candidatos que se presenten identificarán al partido ideológica y sociológicamente, constituyendo la carta de presentación del partido y de lo que representa. Así, la pertenencia de un afiliado a ciertos grupos de interés clave (sindicatos, congregaciones religiosas, organizaciones profesionales...) puede potenciar su selección como candidato³⁵, así como su pertenencia a determinados grupos sociales o presentar determinadas características personales (sexo, orientación sexual, proveniencia de una determinada Comunidad Autónoma, dominio de alguna lengua autonómica...)³⁶. También sirve la selección de candidatos para privilegiar a distintos elementos del partido, concediéndoles visibilidad y «premiando» su dedicación³⁷, aunque es más común que en las listas electorales se busque compensar o equilibrar el peso de las distintas sensibilidades (ideológicas, territoriales, religiosas...) en el partido y asegurar la sufi-

³³ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 226. Por eso concluye el autor que ve dudoso que una ley de partidos pueda cambiar, por sí sola, el curso de los acontecimientos. «[L]as listas continúan siendo contempladas a través del prisma determinista que hace fundamentar en ellas el poder omnímodo de los dirigentes de los partidos, la personalización extrema de la política por los líderes partidistas, el distanciamiento entre electores y elegidos, la disciplina a rajatabla sufrida por los parlamentarios y la sumisión de diputados y senadores a las organizaciones partidistas en una nueva forma del mandato imperativo». José Ramón MONTERO y Richard GUNTHER: «Sistemas «cerrados» y listas «abiertas»...», ob. cit., p. 37.

³⁴ La naturaleza del procedimiento de selección de candidatos determina la naturaleza del partido. Aquél que realiza la selección de candidatos es el dueño del partido. Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 102.

³⁵ *Ibidem*, p. 100.

³⁶ *Ibidem*, p. 102.

³⁷ Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., p. 277.

ciente representación de cada una de las líneas políticas presentes en los mismos, para que sean tratadas ecuánimemente y evitar la fractura del partido. Por ello, la significación en alguna de las corrientes internas, reconocidas o no, del partido puede ser determinante en la inclusión (o exclusión) en una lista electoral³⁸.

La presentación de candidatos supone que el partido desarrolla una actuación de oferta, seleccionando a una serie de personas que ofrece al pueblo a fin de que éste escoja a las que serán sus representantes políticos en un mercado cerrado. Éste primer corte que tienen que superar los que quieren competir por un escaño concurre, en cuanto a resultados, con las condiciones de elegibilidad e incompatibilidad, aunque éstas están reguladas por la ley electoral y controladas por los poderes públicos.

En esta labor, la relación del partido con los candidatos resulta un tanto difusa ya que éstos no han de estar necesariamente afiliados al partido. Si se produce la situación de la inclusión de «independientes», la selección de candidatos funciona como una magnífica fuente de reclutamiento para el partido, al igual que lo es la incorporación de no afiliados a posiciones de gobierno.

C) Criterios para seleccionar candidatos

El partido, a la hora de determinar quién ha de desempeñar el papel de candidato y ser su imagen en las elecciones, aplicará distintos factores para poder escoger entre las diversas opciones que tenga a su disposición³⁹. Resultaría deseable que, de un modo u otro, pudiera jus-

³⁸ Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 101.

³⁹ No siempre existen personas dispuestas a formar parte de una lista electoral. Si las expectativas electorales son demasiado bajas, antes que seleccionar candidatos, los partidos políticos tienen que «encontrar candidatos». Probablemente los encontrarán entre los «arribistas», que consideran que su *cursus honorum* empieza peleando por las circunscripciones más complicadas y desde allí ir evolucionando a puestos más seguros. Austin RANNEY: *Pathways to Parliament. Candidate selection in Britain*, Macmillan, Londres, 1965, pp. 274 y 275. Por otra parte, «[l]os partidos democráticos no pueden desarrollar una política de cuadros. En todo caso, pueden establecer directrices para la presentación de cturas, y pueden dars por satisfechos cnd se resepetan las directrices de proporcionalidad relativas a los grupos potencialmente conflictivos, como las mujeres». Klaus VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, ob. cit., p. 118.

tificarse la nominación de un candidato sobre otro, dado que la postulación de uno o varios candidatos implica que la organización debe tomar una decisión que tiene que provocar la movilización efectiva del partido⁴⁰. Esta movilización será tanto más fácil cuanto más entendible sea la opción tomada.

En el análisis práctico del caso español, ésta será una de las cuestiones que se destacarán. Sin embargo, para poder valorar la praxis, se tienen que comparar los factores que la doctrina ha considerado más relevantes. Se han considerado el sistema electoral, el tipo de elecciones (locales, regionales, estatales...) de que se trate, las perspectivas de éxito electoral o la posibilidad de hacerse con el gobierno como cuestiones que decantan la balanza hacia un tipo u otro de candidato. Además de éstas, Austin RANNEY ha identificado los siguientes factores como los más relevantes a la hora de escoger candidatos:

- **Ostentar un cargo público** (*incumbency*)⁴¹: se presupone que quien ejerce un cargo público, y no manifiesta opinión en contrario, volverá a concurrir a las elecciones y a figurar en la papeleta electoral. Incluso hay partidos que establecen automáticamente en sus estatutos que quien busque la reelección será automáticamente confirmado como candidato. No confirmar como candidato a un cargo público que ha manifestado su intención de buscar la reelección supondría una expresión pública de censura o desconfianza por parte del partido que no le ayudaría en nada electoralmente. Además, existen razones de tipo práctico: quien ejerce el cargo público es más conocido en el distrito electoral y cuenta con la experiencia previa, tanto en la lid electoral como en el desempeño del cargo. Si han ostentado un cargo público distinto de aquel al que quieren concurrir, habrán demostrado su rendimiento y el apoyo que se les haya brindado: ser candidato electoral constituye una magnífica fuente de reclu-

⁴⁰ Algunas de estas razones serán más fácilmente explicables que otras, pues no es lo mismo que la decisión se deba a razones personales (amistad, familia), políticas (presiones de grupos de poder internos o de grupos de interés) o competitivas (mejores expectativas o imagen electoral). *Vid.* Flavia FREIDENBERG y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ: «¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina», en *Revista de Estudios Políticos*, 118, 2002, p. 322.

⁴¹ Austin RANNEY: «Candidate selection», *ob. cit.*, p. 98 y Michael GALLAGHER: «Conclusion», *ob. cit.* p. 248 a 249.

tamiento para el propio partido, que buscará en ellos otras posiciones electorales⁴². Esta situación, sin embargo, llevada a su extremo puede conducir a una petrificación de una élite electoral que, como he mencionado anteriormente, debería irse renovando. Frente a este criterio de reelección, podría contraargumentarse con la idea de la limitación de mandatos y circulación de las élites partidarias.

- **Conexiones locales**⁴³: se valora mucho la pertenencia a una asociación local o la visibilidad del posible candidato en el ámbito territorial de la circunscripción. Por eso, aquellos que han sido representantes públicos de ámbito local o reputados miembros de la sociedad tienen más posibilidades de acudir en las listas de un partido que los que no han sido percibidos por sus conciudadanos⁴⁴. Este tipo de personas suelen ser más conocidas, despiertan más confianza y suscitan más identificación que alguien que venga de fuera. Al mismo tiempo, en el ámbito territorial correspondiente del partido se pensará que realmente se habrá ganado aparecer en la papeleta (ya que habrá colaborado económicamente o con trabajo voluntario en el partido) y que no habrá sido una imposición por el aparato, un «paracaidista» o «cunero». En el lado negativo, decantarse por alguien fuertemente identificado en el ámbito local comporta tomar partido por todo lo que represente en este ámbito y provocar un desgarramiento interno en el partido. Del mismo modo, que los electores tengan un mejor conocimiento del candidato no sólo funciona en positivo.
- **Nivel socioeconómico y cultural por encima de la media**⁴⁵: a pesar de que, en España al menos, no existen requisitos legales de

⁴² Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., pp. 278 a 280. Un buen ejemplo de esto es que de los 11 candidatos no escogidos que pasaron por la lista electoral, uno es Consejero de Estado, otra Directora General de la Generalitat de Catalunya y uno más Vicepresidente de una Diputación Provincial.

⁴³ Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 99 y Michael GALLAGHER: «Conclusion», ob. cit., p. 251.

⁴⁴ Esto explicaría el fenómeno del parasitismo de los afiliados de los partidos políticos respecto de los órganos de participación ciudadana en distintos niveles territoriales o sectoriales, como los Consejos de la Juventud, las asociaciones de vecinos o las asociaciones claustrales o de estudiantes.

⁴⁵ Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 101 y Michael GALLAGHER: «Conclusion», ob. cit., p. 252.

«literatura» para concurrir electoralmente⁴⁶, es una cuestión estadística que las personas que pertenecen a las clases socioeconómicas y culturales por encima de la media son más veces escogidos como candidatos. No creo que necesariamente se trate de una cuestión *snob*, sino que se debe que estas personas han conseguido unas habilidades personales que les ayudarán a ser escogidos como candidatos, aparte de disponer de más tiempo libre para poder hacer trabajo interno en el partido o preparar su lanzamiento electoral⁴⁷. Probablemente, sea más una consecuencia del diseño de los sistemas de selección de candidatos que un criterio de selección a tener en cuenta.

Lo deseable respecto de la elaboración de candidaturas sería que existiera una posibilidad real de elegir o, lo que es lo mismo, la existencia de alternativas⁴⁸, ya que sólo se podrá tomar una decisión libre cuando haya una pluralidad de candidaturas.

D) Regulación del proceso de nominación: coto al «jardín secreto de la política»

¿Cómo se regula la selección de candidatos electorales? La importancia de esta tarea —la configuración de la oferta electoral sobre la que escogerán los electores a sus representantes— induce a pensar que el proceso a través del cual se seleccionan los candidatos debería venir

⁴⁶ Lamentablemente no en todos los lugares y épocas puede afirmarse lo mismo, ya que para discriminar a la población negra en Estados Unidos durante el siglo XX inventaron todo tipo de triquiñuelas, entre ellas los *literacy tests*, pruebas de conocimiento general a la que sometían a los candidatos e incluso a los votantes para demostrar que tenían la capacidad de participar en el proceso electoral y que tenían como resultado la privación del derecho de sufragio a grandes masas de población. De población negra, se entiende. Para evitar las técnicas que desincentivaban el voto de la población negra, el Estado federal aprobó la *Voting Rights Act* en 1965, que eliminaba la tasa de votación (*poll tax*) y suspendía la aplicación de los *literacy tests*. Vid. Louis FISCHER: *American Constitutional Law*, Carolina Academic Press, Durham, 2001, pp. 1090 y ss.

⁴⁷ Austin RANNEY considera que las personas de las clases superiores suelen tener mayor disponibilidad de tiempo, las competencias que se valoran en la campaña electoral, como hablar en público, y la ventaja de tener una buena reputación social. Austin RANNEY: *Pathways to Parliament*, ob. cit., p. 279.

⁴⁸ Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit., p. 96.

regulado por ley o que, por lo menos, habría sido objeto de la atención del legislador. No en vano, la selección de candidatos tiene consecuencias internas en los partidos, pero también externas, pues está íntimamente relacionada con la composición del Parlamento e, incluso, del Ejecutivo, así como con la responsabilidad de los miembros elegidos⁴⁹. No obstante lo anterior, la Ciencia Política ha observado que en la mayoría de las democracias la selección de candidatos, como otros asuntos que hacen referencia a los partidos, es ajena a la ley⁵⁰, y además se produce a través de un procedimiento que queda fuera del escrutinio público. Debido a su opacidad y secretismo, ha causado fortuna la calificación de la selección de candidatos como «el jardín secreto de la política»⁵¹.

Según Moisei OSTROGORSKI, la fase de articulación de las opiniones sociales en candidaturas requiere la intervención del Estado, siendo ésta una necesidad mucho mayor que en la fase definitiva, en la electoral. Si intermediarios menos atentos al interés general imponen a los electores los candidatos que ellos han designado, se rompe la relación representativa. Por lo tanto, «para salvaguardar el interés general, el Estado tiene el derecho y el deber de intervenir en la fase electoral preparatoria de la misma manera que en la fase final, de prestar su ayuda para formular tanto el análisis como la síntesis de las opiniones electorales»⁵².

⁴⁹ Pippa NORRIS: «Recruitment», ob. cit., p. 89. Teniendo en cuenta que la conjunción del sistema electoral y el sistema de partidos produce «escaños seguros» en las elecciones, ello significa que la elección efectiva de diputados y senadores no depende tanto de los electores, «but secretly by the persons who select the parties' candidates». Austin RANNEY: *Pathways to Parliament...*, ob. cit., pp. 6 y 7.

⁵⁰ Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 81.

⁵¹ Esta expresión, acuñada por el comentarista político Anthony Howard, hace referencia a que la competición interna del partido respecto de la selección de candidatos suele limitarse a meros anuncios formales de que el candidato X ha sido nombrado por la agrupación local Y. En lo mayoría de casos, el votante ni siquiera alcanza a conocer quién, además de X, fue considerado, por no hablar de por qué fue escogido antes que otros posibles aspirantes. Austin RANNEY: *Pathways to Parliament...*, ob. cit., p. 3. En el mismo sentido, Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection: methods and consequences», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006, political party. 109 y 110 y Michael GALLAGHER y Michael MARSH: «Preface», en Michael GALLAGHER y Michael MARSH (Ed.): *Candidate selection in comparative perspective...* ob. cit., p. IX.

⁵² Moisei OSTROGORSKI: *La democracia y los partidos políticos*, ob. cit., pp. 100 y 101.

Resultan excepciones a esta situación de *anorexia legislativa* los casos, entre otros, de Alemania, Estados Unidos o Noruega, países que sí que han establecido algunos condicionantes que deben observar los partidos en esta actividad. Recientemente, varios países iberoamericanos han modificado su ordenamiento jurídico para introducir regulación relativa a las primarias. Así, Argentina a través de la Ley 92/09, de 2 de diciembre de 2009, de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral o Chile, mediante reforma constitucional de 4 de enero de 2010 en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política. Debido a su reciente aparición, no he podido estudiar en profundidad estas regulaciones, a las que dedicaré mi atención en posteriores estudios.

Los Estados Unidos, como se verá más adelante al estudiar los concretos métodos de nominación, son el único país en el que ha existido una regulación completa de la selección de candidatos⁵³, en la línea con el fenómeno de regulación de los aspectos organizativos de los partidos por las leyes estatales a principios del siglo XX⁵⁴. Con anterioridad, cada partido decidía discrecionalmente el mejor procedimiento para seleccionar candidatos, los requisitos que debían cumplir los afiliados para aparecer en la papeleta, etc. Sin embargo, se produjeron abusos que condujeron a la regulación pública⁵⁵, teniendo en mente la tutela de las libertades individuales, preocupación fundamental de los poderes públicos americanos⁵⁶. El clima de regeneración de la vida política generado por los *Progresistas*, favoreció la proliferación de estas normas y sobre todo la adopción del sistema de elecciones primarias para escoger candidatos⁵⁷. El movimiento Progresista estaba interesado en una regeneración moral del país, hasta el punto que fue el que promovió la *Prohibition Amendment*, de 1919, que prohibía «to manufactu-

⁵³ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 109.

⁵⁴ Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 76.

⁵⁵ Knut HEIDAR: «Party membership and participation», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006, p. 202.

⁵⁶ «In definitiva la questione è se a livello del procedimento di designazione dei candidate, l'interesse all'autonomia e alla stabilità del partito sia superiore all'interesse ad una effettiva ed eguale partecipazione dei votanti al procedimento elettorale». Antonio MALASCHINI: «Selezioni partitiche per le convenzioni in USA e controllo giudiziario», en *Diritto e Società*, núm. 3, 1973, p. 753.

⁵⁷ Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws and Practices. Political Rights*, Greenwood press, Nueva York, 1990, pp. 361 y ss.

re, sale or transportation of intoxicating liquors», conocida como la «Ley seca»⁵⁸. En el plano político, estaban interesados en un gobierno «honesto» y «bueno», para lo cual buscaban conceder a los electores un gran control sobre el mismo basados en el derecho a gobernar de los ciudadanos. A tal propósito establecieron una batalla sin cuartel contra los caciques políticos y sus maquinarias políticas, basadas en el clientelismo, la corrupción y las alianzas con los monopolios locales, para devolver a la población la confianza en la política⁵⁹. Producto de este movimiento fueron las instituciones del referéndum revocatorio, la iniciativa legislativa popular, las consultas populares y, principalmente, las elecciones primarias. «Nominations [were] the focal point of reform efforts because they are the most public and important acts performed by a political party»⁶⁰.

De esta manera, en las últimas décadas del siglo XIX fueron apareciendo leyes (California, en 1866 y Ohio, en 1871) estableciendo procedimientos opcionales que podían seguir los partidos para llevar a cabo sus procesos de nominación y, en 1903, Wisconsin aprobó la primera ley que obligaba a celebrar primarias a los partidos que quisieran que sus candidatos apareciesen en la papeleta electoral⁶¹. La mayoría de los Estados ha regulado, a partir de 1900, los procesos a través de los cuales los partidos políticos seleccionan sus candidatos a cargos públicos e incluso escogen a los compromisarios a las Convenciones Nacionales del partido⁶², hasta el punto de que llegaban a establecer

⁵⁸ Donald Grier STEPHENSON JR.: *The right to vote*, ABC-Clio, Santa Barbara, 2004, pp. 144 y 145.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 144 a 149.

⁶⁰ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., p. 18.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 16 y ss. Estas normas, de carácter estatal —las normas federales empezaron a partir de 1964— tenían el carácter de normas anticorrupción, normas que establecían regulaciones subsidiarias para los partidos, normas imperativas aunque poco extensas y limitadoras y normas imperativas que implicaban una regulación en detalle de la selección de candidatos. *Ibidem*, pp. 49 y ss. Los Estados del Oeste y Medio Oeste fueron más receptivos a esta regulación, que provenía de la filosofía *Progresista*, que los Estados más antiguos del Noroeste y del Sur. Donald Grier STEPHENSON JR.: *The right to vote*, ob. cit., p. 148.

⁶² Laurence H. TRIBE: *American Constitutional Law*, ob. cit., p. 1112. «One of the important new developments was the assignment of various duties connected with the primaries to the public officials who perform analogous functions under the regular electoral systems». John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., p. 57.

las fechas en que debían producirse las convenciones o establecían la distribución de delegados a la misma en el territorio⁶³. Sin embargo, el objetivo no era suplantarse a la organización del partido, sino salvaguardar y regularizar los procedimientos que se usaban habitualmente⁶⁴.

A partir de finales de los años 1960 y en los años 1970 se ha producido un periodo de reformas que han alcanzado a los partidos y se ha empezado a exigir a la regulación de los partidos que venga justificada por la existencia de un interés legítimo del Estado en la misma⁶⁵. Y de hecho, la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema ha venido restringiendo las capacidades regulatorias del Estado⁶⁶, si bien se sigue

⁶³ Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws and Practices*, ob. cit., pp. 86 y ss.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 62.

⁶⁵ Laurence H. TRIBE: *American Constitutional Law*, ob. cit., p. 1114.

⁶⁶ Puede considerarse que se inicia la nueva jurisprudencia cuando el Tribunal Supremo —en *O'Brien v. Brown* [409 US 1 (1972)]— estableció que el derecho de asociación debía tomarse en consideración cuando el Gobierno se propusiera intervenir en los asuntos internos de los partidos. El paso siguiente se produce cuando la Corte Suprema —*Cousins v. Wigoda* [419 US 477 (1975)]— opuso el derecho constitucional de asociación del Partido Demócrata y de sus afiliados a los esfuerzos por parte de los Estados de regular los procedimientos de nominación de los delegados a la Convención Nacional del partido, que no pudieron demostrar un interés legítimo en regular una cuestión que les trascendía porque hacía referencia al ámbito federal y no al de cada uno de los Estados federados. No obstante, esta sentencia estaba en línea con el comportamiento habitual de los partidos que ignoraban la regulación estatal a la hora de seleccionar delegados o resolver disputas, aunque sí que les proveyó de una base más cierta para desarrollar sus procedimientos sin interferencia de los Estados. Consolida esta línea la Corte Suprema al considerar —*Democratic Party v. Wisconsin ex rel. La Follette* [450 US 107 (1981)] que los partidos políticos tienen un derecho constitucional a tomar decisiones sobre su organización, regulación interna y procedimientos sin interferencia de los Estados, dado que un Estado o un Tribunal de Justicia no puede sustituir la voluntad de un partido. La capacidad del partido de decidir sobre las distintas modalidades de selección de delegados a la Convención Nacional del partido está protegido por la Constitución. Ha de observarse, no obstante, como las dos últimas sentencias mencionadas hacen referencia a la selección de delegados a la Convención Nacional y, por lo tanto, más allá del alcance del derecho de los Estados federados, que coincide con el del territorio. Otras tres sentencias, *Tashjian v. Republican Party* [479 US 208 (1986)], *Eu v. San Francisco Democratic Central Committee* [489 US 214 (1989)] y *California Democratic Party v. Jones* [530 US 567 (2000)], continúan con esta línea, aunque haré mención a ellas más adelante, al hablar de las elecciones primarias. Sobre la evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos en este aspecto pueden consultarse, entre otros, John W. EPPERSON: *The changing legal*

entendiendo que la selección de candidatos por los partidos es un privilegio político y no un derecho constitucional absoluto y, por lo tanto, el legislativo estatal puede seguir regulando los procesos de nominación, eso sí, dentro de límites razonables⁶⁷.

Según Geoffrey ROBERTS, el proceso de selección de candidatos al Parlamento alemán se caracteriza por ser muy democrático y por su carácter dual, debido al propio sistema electoral⁶⁸. El artículo 17 de la *Parteengesetz* exige a los partidos seleccionar a sus candidatos al Parlamento nacional bien por el voto directo y secreto de todos los afiliados en cada circunscripción o por una convención del distrito electoral, en el que los afiliados participan directa o indirectamente⁶⁹. Establecidos estos principios de mínimos, el procedimiento concreto se remite a la ley electoral y a los estatutos de cada partido.

La Ley Electoral incluye previsiones legales relevantes para el proceso de selección, distinguiendo a los candidatos uninominales y a los candidatos de lista. Los primeros deben ser seleccionados por los afiliados de la circunscripción, bien directa, bien indirectamente. Lo más frecuente, continúa describiendo Geoffrey ROBERTS, es una reunión de delegados —escogidos a veces incluso dos años antes de las elecciones— que decide mediante voto secreto, requiriéndose mayoría absoluta en la primera vuelta y mayoría simple en segunda votación. Bajo

status of political parties in the United States, ob. cit., pp. 175 y ss. y Kristin KANTHAK y Jeffrey WILLIAMS: «Parties and primaries: The first electoral round», en Matthew J. STREB (Ed.): *Law and election politics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2005, pp. 18 y ss.

⁶⁷ Vid. Jack K. LEVIN, Thomas MUSKUS, Carmela PELLEGRINO, Kimberly SIMMONS, Eric SURETTE y Elizabeth WILLIAMS: «Elections», en *Corpus Juris Secundum*, vol. 29, Thomson-West, Danvers, 2005, §180 y §201. En el mismo sentido, Rosemary GREGOR, William LINDSEY, Lucas MARTIN, Thomas OEHMKE, Anne PAYNE, Jeffrey J. SHAMPO, Eric SURETTE, Mary Ellen WEST y Lisa ZAKOLSKI: «Elections», en *American Jurisprudence*, vols. 25-26, Thomson-West, Danvers, 2005, §205, que afirman que «Statutory provisions may regulate and control the nomination of candidates for public office in a particular jurisdiction, and sometimes such legislative regulation is required by a State Constitution. (...) Even in the absence of constitutional authorization, the legislature may, in the exercise of its inherent police power, regulate the nominating process. Primary elections are purely statutory in nature and are dependent on the relevant statutory provisions for their conduct».

⁶⁸ Geoffrey ROBERTS: «The German Federal Republic: The two-lane route to Bonn», en Michael GALLAGHER y Michael MARSH (Eds.): *Candidate selection in comparative perspective...*, ob. cit., p. 95.

⁶⁹ Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 76.

la regulación legal, la ejecutiva regional del partido podría oponerse a la selección de un candidato y obligar a repetir el procedimiento de selección, siendo final la decisión que se tome por segunda vez.

Los candidatos que figuran en la lista electoral —que sólo pueden presentar los partidos debidamente constituidos— son seleccionados por reuniones de representantes de las organizaciones locales del partido en la circunscripción, el *Land*, o bien por la propia asamblea regional del partido. La Ley Electoral deja los detalles relativos a la selección de dichos delegados a los estatutos de los partidos, que tienen que adaptarse a las previsiones de la Ley de Partidos. Normalmente, los estatutos de los partidos sólo esbozan las grandes líneas de los procedimientos de selección, remitiéndose a su vez a los estatutos de las organizaciones regionales. En la práctica, la composición de estos cuerpos políticos busca un complicado equilibrio entre fuerza electoral y organizativa de cada una de las organizaciones locales.

Se vota cada puesto en la lista, en orden descendente, debiendo obtener una mayoría absoluta de sufragios. Los puestos seguros normalmente se resuelven con una propuesta de la ejecutiva, aunque puede ser contestada por cualquier delegado en la reunión. Los últimos puestos de la lista pueden ser agrupados para ser votados conjuntamente por los delegados, si bien no es obligatorio. A diferencia de lo que ocurre con los candidatos uninominales, no está previsto que la ejecutiva regional o federal del partido pueda ejercer ningún tipo de veto.

Quienes asisten a las reuniones de selección, bien de los candidatos de lista, bien de los candidatos uninominales, suelen ser los cuadros medios del partido, que tienden a ser elegidos por su visibilidad y/o activismo en el partido, y no tanto porque representen a una corriente del mismo. Debido a que los selectores tienen una posición propia en el partido, las reuniones tienen un contenido material y no se limitan a formalizar las decisiones tomadas por la elite en discusiones fuera de los focos de luz.

La selección de los candidatos uninominales suele preceder a la selección de los candidatos que van en lista, normalmente con el objetivo de que los grandes activos políticos que puedan ser rechazados en la primera fase se aseguren un puesto seguro en la papeleta electoral que asegure su elección. De hecho, en consonancia con este objetivo, se permite que los candidatos uninominales figuren también en la lista electoral. Esta gran capacidad del selectorado de los partidos alemanes

les permite construir candidaturas que equilibran varias características y cualidades de los aspirantes, adelantando la composición de los grupos parlamentarios.

Como puede observarse, el caso alemán deja bastante espacio a los partidos para regular el procedimiento, que tiende a homogeneizarse, buscando la descentralización del mismo y un gran protagonismo de las clases locales intermedias del partido.

En Noruega⁷⁰, el legislador decidió regular los procedimientos de selección de candidatos a raíz de un cambio en el sistema electoral, que pasó de ser mayoritario a un escrutinio proporcional. Considerando que el cambio electoral afectaría a la vida interna de los partidos, la Ley de Selección de Candidatos de 1921, derogada en 2002, urgía a los partidos a seleccionar a los candidatos de cada circunscripción por convenciones formadas por delegados elegidos por la afiliación. Sólo los afiliados al día con sus cuotas podrían elegir delegados, por voto mayoritario, único punto en el que los partidos son inflexibles. El reparto de delegados entre las distintas agrupaciones locales depende de los resultados electorales obtenidas por éstas en las pasadas elecciones generales.

La norma noruega tenía una eficacia indirecta, dado que establecía que las organizaciones que siguieran el procedimiento de selección que contenía, recibirían financiación pública para sufragar tales convenciones. En la práctica, los partidos noruegos podían escoger cualquier otro método de selección de candidatos, pero sin beneficiarse del apoyo económico estatal. En la práctica, y según Henry VALEN, sólo en la circunscripción de Oslo, donde los gastos financiados eran muy bajos debido al pequeño tamaño del distrito, los partidos se separaban de la normativa legal⁷¹.

Para preparar la convención, un comité de selección discute los potenciales candidatos, averiguando qué cargos públicos están disponibles para la reelección y ordenando las propuestas que vienen de las organizaciones locales. No se contempla que los individuos se postulen como candidatos, sino que se espera que alguien de la organización, convencido por la dedicación al partido del aspirante, promueva su candidatura. Una vez realizada la primera propuesta, se sopesan las

⁷⁰ *Ibidem*, p. 81 y Henry VALEN: «Norway: decentralization and group representation», en Michael GALLAGHER y Michael MARSH (Eds.): *Candidate selection in comparative perspective...*, ob. cit., pp. 210 a 235.

⁷¹ *Ibidem*, p. 212

reacciones que provoca y se remite un borrador provisional sobre el que trabaja la convención. Ésta, normalmente, ordena a los candidatos en función del número de votos obtenido por cada uno de ellos. Aunque la decisión de la convención es definitiva, la Ley permite al partido someterla a referéndum interno para ratificarla.

El resultado es un proceso fuertemente descentralizado, en el que los dirigentes nacionales apenas participan y en el que no tienen reconocida una capacidad de veto de las decisiones de la Convención. Las organizaciones locales son celosas guardianas de su autonomía. Esto no significa que la ejecutiva nacional no ejerza influencia, pero lo hace indirectamente, respaldando a algunos candidatos, por ejemplo.

En Finlandia⁷², la ley exige que los candidatos sean seleccionados a través de sufragio universal y secreto de los afiliados de la circunscripción correspondiente, mediante un procedimiento que ha de ser desarrollado por los partidos políticos. En ausencia de regulación partidaria, se aplica subsidiariamente un estatuto tipo que contiene la ley.

Ha de hacerse notar que los partidos que escogen sus candidatos según sus propios procedimientos tienen una organización basada en afiliados, a diferencia de lo que ocurre con los partidos estadounidenses, que escogen los candidatos en procedimientos regulados públicamente y donde la organización de los partidos es ciertamente marginal⁷³. En los países europeos, los procesos internos de selección de candidatos no se abren al conjunto del electorado, pues se basan en el principio de la militancia, y están regulados por la normativa interna de cada uno de los partidos, lo que permite un control más intenso de los partidos sobre los mismos, influidos por unos principios legales.

Como resume Jordi BARRAT I ESTEVE, se encuentran tres modelos legales, en función de la actitud del Estado hacia la selección de candidatos⁷⁴:

- Indiferencia estatal sobre los procedimientos de selección de candidatos (el mayoritario en la realidad);
- Intervención pública en la vida interna de los partidos, pero
 - estableciendo principios, más o menos amplios, que pueden seguir los partidos cuando regulan internamente la selección de candidatos,

⁷² Wolfgang C. MÜLLER y Ulrich SIEBERER: «Party law», ob. cit., p. 441.

⁷³ Leon D. EPSTEIN: «Political parties: Organization», ob. cit., p. 64.

⁷⁴ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 21.

- regulando al detalle el proceso de selección de candidatos, encargando al Estado la organización y financiación del mismo.

En España, ni la Ley Orgánica de Partidos Políticos ni la de Régimen Electoral General establecen nada sobre cómo han de escogerse los candidatos electorales⁷⁵, aunque la última sí que menciona quién puede presentarlos y cómo han de estar configuradas las listas electorales. Se parte, ingenuamente, de que los partidos serán capaces de funcionar democráticamente en el plano interno y de ser los instrumentos de participación política que la Constitución establece que sean. Al no haber sido puesta en tela de juicio el funcionamiento real de los partidos, la ley no establece ningún tipo de previsión al respecto⁷⁶. Ante este vacío legal, los procedimientos de selección de candidatos son regidos por los estatutos de los partidos, reglas que están hechas, enmendadas, interpretadas y aplicadas completamente por los partidos⁷⁷. Éstos, en ejercicio de su libertad de autoorganización⁷⁸, cuentan con un amplio margen de libertad para configurar este proceso a su gusto. En consecuencia, en nuestro país, la selección de candidatos es predominantemente extralegal⁷⁹, sin que se preste atención al mecanismo a través del cual un partido político decide qué personas aparecerán junto a su marca en la papeleta electoral⁸⁰.

Dejar a los partidos la capacidad de regular el proceso de selección de candidatos puede generar problemas. Lo más probable es que los estatutos regulen muy superficialmente el proceso de selección de candidatos⁸¹, lo que favorecerá la flexibilidad en la aplicación e interpre-

⁷⁵ Cualquiera de las dos leyes podrían ser las oportunas para hacerlo, bien si se entiende que es un paso previo al proceso electoral (LOREG), bien una cuestión atinente al funcionamiento democrático de los partidos (LOPP). En el mismo sentido, Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 95.

⁷⁶ Wolfgang C. MÜLLER y Ulrich SIEBERER: «Party law», ob. cit., p. 436.

⁷⁷ Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 81 y Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 109.

⁷⁸ La elaboración de las candidaturas es una manifestación de la libertad de organización de funcionamiento interno de los partidos. Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit., p. 230.

⁷⁹ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., pp. 109 y 110.

⁸⁰ Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 75.

⁸¹ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., pp. 138 y 139.

tación del mismo y, por otra parte, hará que sea relativamente sencillo alterar el modo en que se hace⁸². Llevado hasta el extremo puede producir una falta de seguridad jurídica en los afiliados, que no sepan a qué atenerse para poder concurrir electoralmente. De cualquier manera, la forma en que los partidos seleccionan sus candidatos puede ser utilizada como un examen de su funcionamiento democrático⁸³.

No es infrecuente que las capas dirigentes de los partidos monopolicen este proceso⁸⁴, centralizándolo y estableciendo un fuerte poder disciplinario del partido sobre el candidato⁸⁵. Los partidos tienden a diseñar procedimientos de elaboración de sus listas electorales en los que la intervención de las bases es mínima y que supone, en la práctica, que los aparatos los monopolicen y puedan, por ejemplo, elegir a los candidatos más «dóciles», lo que puede degenerar en la producción de una clase política endogámica y clientelar⁸⁶, sobre todo cuando se piensa en su profesionalización. En la realidad, los partidos buscan un sistema más parecido a la cooptación que a la selección de candidatos. Aunque, formalmente, los estatutos reconozcan como derecho de los afiliados la participación en los procesos internos, si la designación de candidatos no se produce de forma directa los afiliados no tendrán espacio para dejar constancia de sus preferencias. Normalmente, la decisión sobre las listas, tanto las propuestas como su aprobación definitiva, se realizan por comités constituidos por un número limitado de representantes⁸⁷.

Los partidos políticos, además, aparte de asumir los criterios de inelegibilidad e incompatibilidades que establece la legislación electoral, son capaces de establecer, tanto en sus estatutos como en otros ti-

⁸² Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 110.

⁸³ Lars BILLE: «Democratizing a democratic procedure: myth or reality?», ob. cit., p. 364.

⁸⁴ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 50. En el mismo sentido, Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., pp. 314 y 315, que incluso afirma que los sistemas aparentemente más democráticos de selección de candidatos, como las primarias, no han excluido las tendencias oligárquicas.

⁸⁵ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., pp. 138 y 139.

⁸⁶ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 438 y 439.

⁸⁷ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., pp. 138 y 139.

pos de normativa interna, criterios para la selección de candidatos que limiten las posibilidades de los individuos que quieren acceder a la papeleta electoral⁸⁸. Así, normalmente, se les exige que estén al día con el pago de las cuotas, pero también podrían requerir que lleven afiliados un tiempo determinado antes de poder concurrir como candidatos, que pertenezcan a una determinada asociación...

Por otra parte, el establecimiento a través de los estatutos de los procedimientos de selección de candidaturas no confiere a los miembros del partido una posición jurídica susceptible de control externo⁸⁹, dado que los tribunales son tímidos a la hora de estudiar el funcionamiento interno de los partidos. De este modo, la posición del afiliado que entre en conflicto con el partido será muy débil y, con frecuencia, sus intereses y libertad serán sacrificados en nombre del interés colectivo, que más que la suma de los intereses de la militancia suele ser la sublimación de aquéllos⁹⁰.

Se corre el riesgo de que, dejados de su mano, los partidos terminen copando el sistema representativo, que deberían protagonizar los individuos. Si esto sucede, ¿qué les motivará a cumplir la función de intermediación que los define? ¿Por qué no representar y defender, en el mejor de los casos, sus propios intereses?⁹¹

Sin embargo, no todos los indicios son negativos y nos conducen a la catástrofe. Acuciados por los resultados electorales, reales o previstos, los partidos han realizado cambios organizativos para dar mayor cabida y participación a simpatizantes, jóvenes y grupos sociales y promueven una mayor influencia de los afiliados (e incluso simpatizantes) en la confección de los programas y en la elección de candidatos⁹². Y

⁸⁸ Pippa NORRIS: «Recruitment», ob. cit., p. 91.

⁸⁹ Óscar SÁNCHEZ Muñoz: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit., pp. 218-219.

⁹⁰ Juan María BILBAO UBILLOS: *Libertad de asociación y derechos de los socios*, ob. cit., p. 47.

⁹¹ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 437 y ss. El protagonismo de los partidos «incide en la despersonalización de la relación entre representantes y representados y en la escasa incidencia de la actuación de esos representantes en los problemas singulares de la circunscripción por la que han sido elegidos». El control del partido sobre las listas electorales «marca el inicio de una relación representativa marcada por un nuevo mandato «imperativo» procedente de los partidos». Octavio SALAZAR BENÍTEZ: *La ciudadanía perpleja*, ob. cit., pp. 133 y 134.

⁹² Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 164. No obstante, la Ciencia Política afirma que los partidos han expe-

todo ello para revitalizar la conexión del partido con los ciudadanos. Se hace notar que los partidos que sufren debacles electorales, pérdidas de gobierno, una hemorragia de afiliados o problemas de legitimidad, probablemente se embarquen en reformas internas para otorgar más posibilidades a los afiliados, para hacerlos el centro del partido. «The more parties are weakened by the loss of members and/or votes, the stronger the incentives will be to open up the process of candidate selection»⁹³. Y es que se piensa que democratizar los procesos de selección serviría para mejorar la opinión sobre los partidos⁹⁴, ya que a día de hoy la militancia y el electorado no son tenidos en cuenta en este aspecto, ya que sólo se les ofrece la posibilidad de aceptar o rechazar el «menú» que les ofrecen los partidos, pero sin intervenir con carácter previo en su confección, de manera que se les condena, como ocurre con las lentejas, a tomarlo o a dejarlo⁹⁵. Es poco probable que los cambios provengan de partidos sin problemas y con sus élites bien asentadas, aunque puede ser puesto sobre la mesa por alguna fracción del partido que quiera que cambie la correlación de fuerzas⁹⁶.

Pero, como he mencionado, el establecimiento de procesos democráticos por vía estatutaria no confiere a los afiliados derechos susceptibles de protección *ad extra*. En aplicación de la doctrina de la STC 56/1995, no cabría acudir al recuso de amparo judicial ni al constitucional por vulneración de su derecho (estatutario) de participación interna⁹⁷. Si los estatutos no hacen mención a un derecho de los afiliados a participar en los mecanismos electorales internos, los mecanismos impugnatorios judiciales serían inexistentes. No obstante, podría

rimentado pocos cambios en la democratización de los procedimientos de selección de candidatos, aunque sí que se han experimentado algunos. Así, la tendencia es que las decisiones ya no se toman en los niveles ejecutivos regionales o locales, sino que se ha tendido a extender la participación a todos los afiliados a través de una votación por correo. Pippa NORRIS: «Recruitment», ob. cit., p. 92.

⁹³ Paul PENNINGS y Reuven Y. HAZAN: «Democratizing candidate selection...», ob. cit., pp. 268 y 269.

⁹⁴ Así, Leon D. EPSTEIN considera que se legitima democráticamente un partido cuyo proceso interno de selección cuente con la presencia de una nutrida base de afiliados. Leon D. EPSTEIN: «Political parties: Organization», ob. cit., p. 64.

⁹⁵ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 437 y ss.

⁹⁶ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain», en *Party Politics*, vol. 7, núm. 3, 2001, p.345.

⁹⁷ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 442, nota 112.

interpretarse que mediatamente se está lesionando la libertad de acceso a la competición electoral lo que sería susceptible de control por la jurisdicción ordinaria, previa invocación del art. 23.2 CE y, en último término, por la constitucional en sede de amparo.

Además, el proceso interno de designación de candidatos está más influido por normas informales, normas sociales, que por normas jurídicas establecidas bien por el legislador, bien por los estatutos de los partidos. En muchos casos, la gran dificultad de la selección de candidatos reside en vencer la resistencia de los afiliados de base a presentarse como voluntarios para concurrir electoralmente⁹⁸, sobre todo cuando suponga abandonar su municipio de residencia. Aparte, existen mecanismos indirectos de presión para frenar la posible competitividad interna, fruto del funcionamiento tradicional o de la dinámica propia de la organización de turno. Es decir, que los problemas no vienen dados por una decisión consciente de las élites del partido, sino por la forma de actuar de las bases. Como afirma alguno de los sujetos a los que se ha entrevistado para la elaboración del último capítulo, la regla general es que se respeten las propuestas de candidatos realizadas por las agrupaciones de base, si bien normalmente coinciden con los intereses de los dirigentes⁹⁹. No obstante, que coincidan los nombres no quiere decir que se respeten realmente las propuestas, ya que ha de tenerse en cuenta también el orden de los candidatos en la lista. En caso de enfrentamiento, se ejercen presiones a través de canales no formalizados y el resultado final suele decantarse a favor de la dirección. Y, por último, no todo pivota sobre el protagonismo de los dirigentes, dado que queda por demostrar el papel que juega el cabeza de lista en la conformación de la lista, sobre todo en el caso de las elecciones municipales en España, donde si sale elegido Alcalde deberá configurar su equipo de gobierno a partir de la lista electoral.

⁹⁸ Vid. Austin RANNEY: *Pathways to Parliament...*, ob. cit., pp. 274 y 275.

⁹⁹ Coincide esta apreciación con la conclusión obtenida por Austin RANNEY de que los dirigentes nacionales no necesitan controlar la selección de candidatos, dado que serán las organizaciones infraestatales las que harán este trabajo, motivadas ideológicamente y con el único objetivo de lograr una importante mayoría parlamentaria que ayude a desempeñar las labores de gobierno (o de oposición, en el peor de los casos). No obstante, no coincidirán totalmente en las características que se busca en dicho candidato, pues mientras que la ejecutiva nacional mira a la lista en su conjunto, la organización local preferirá a un candidato que arrastre al mayor número de votantes y que trabaje con los voluntarios locales y consiga financiación y apoyo social en la circunscripción. *Ibidem*, pp. 270 a 280.

Dada esta situación descrita, no se entendería la oposición para que la ley exigiera, consecuentemente, que la elaboración de las listas se hiciera de forma descentralizada, buscando un equilibrio entre los órganos de base y la dirección¹⁰⁰.

Los partidos contribuyen a apuntalar la democracia de dos maneras. En primer lugar, a través de la concurrencia con otros partidos, ayudando a la ciudadanía a tomar sus decisiones que permitirán gobernar al conjunto de la sociedad a través de los representantes públicos. En segundo lugar, siendo instrumentos para la participación política a través de la democracia interna entre elecciones. La exigencia constitucional de funcionamiento interno democrático debe traducirse en que los partidos ofrezcan a su militancia la posibilidad de intervenir en la definición de su oferta electoral¹⁰¹, tanto en la elaboración de programas, como en la decisión de las personas que se propondrán en su cita en las urnas. Si se reserva en exclusiva a los estatutos la fijación de las normas sobre designación de candidatos prevalecerán procedimientos oligárquicos contrarios a la participación de los afiliados¹⁰².

La Ley de Partidos no puede dar por sentado que los partidos políticos desarrollarán estas cuestiones y, por lo tanto, ha de centrarse en las mismas, acentuando o mostrando su preocupación porque las desarrollen de la mejor forma posible¹⁰³. Como ya se ha establecido en el epígrafe anterior, el derecho de autoorganización del partido puede ser configurado legalmente para conseguir que los derechos de los individuos sean respetados y, de esta manera, dar plena efectividad al mandato constitucional de democracia interna en los partidos. Existe una conexión entre la libertad de acceso a la competición electoral, residenciada en el artículo 23 CE, y la exigencia de democracia interna en los partidos, vinculada con las funciones de los partidos, entre ellas servir de instrumento a la participación política. El resultado de esta suma ofrece una conclusión clara: la exigencia de democracia interna alcanza a los procedimientos internos de selección de candidatos. Por lo tanto, la elaboración de las candidaturas puede ser controlada legal-

¹⁰⁰ También añade a los electores Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 228.

¹⁰¹ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 437 y 438.

¹⁰² Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 95.

¹⁰³ Wolfgang C. MÜLLER y Ulrich SIEBERER: «Party law», ob. cit., p. 436.

mente para conseguir una participación más plena de los afiliados en ejercicio de su derecho de acceso a los cargos públicos¹⁰⁴. Y la democracia interna puede ser medida en base al papel que se asigna a los afiliados considerados individualmente en los procesos internos de toma de decisión, asumiendo que cuanto mayor es el peso que tiene el individuo, mayor es la democracia del partido¹⁰⁵.

A este respecto, no deja de resultar paradójico que el legislador haya regulado —mínimamente— la elección de los órganos directivos de los partidos y haya guardado (¿respetuoso?) silencio sobre la de los candidatos, pese a que los partidos actúen aquí colaborando en el ejercicio de una función pública, brindando a todos los votantes unas listas para que escojan a sus representantes públicos.

Para reforzar esta argumentación, puede acudir al razonamiento que siguió el Tribunal Constitucional en la STC 12/2008, de 29 de enero (Ley para la Igualdad Efectiva) para justificar que la imposición de un principio de composición equilibrada de candidaturas no vulneraba ningún derecho fundamental de los partidos políticos¹⁰⁶. Según el Tribunal (FJ. 5), la capacidad de elaboración y presentación de candidaturas es una facultad que atribuye al legislador a los partidos, aunque está implícita en la Constitución. Y esta capacidad puede ser limitada en razón de exigencias constitucionales. El artículo 9.2 CE dota de legitimidad a las configuraciones legislativas del estatuto jurídico de los partidos —o de sus actividades con relevancia pública— orientadas a la realización efectiva de un principio fundamental del orden constitucional, como sería el caso de la participación política en este objeto de estudio y como era la igualdad en el supuesto que examinaba. Fundándose en este artículo, el legislador podría exigir a los partidos que cumplan con su condición constitucional de instrumento para la participación política mediante un procedimiento que sirva a la efectiva participación de los afiliados en la selección de candidatos. En su condición de instrumento para la participación política y medio de expresión

¹⁰⁴ Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit., p. 212.

¹⁰⁵ Lars BILLE: «Democratizing a democratic procedure: myth or reality?», ob. cit., p. 365.

¹⁰⁶ Jurisprudencia reiterada en las SSTC 13/2009, de 19 de enero (Ley vasca de igualdad de mujeres y hombres) y 40/2011, de 31 de marzo (Ley electoral de Andalucía), en la que se enjuiciaba el establecimiento por el legislador autonómico de un mínimo de representación femenina del 50% en el caso vasco y de las «listas cremallera» en el andaluz.

del pluralismo como sujetos que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, el legislador puede definir los términos del ejercicio de esas funciones y cometidos de modo que la voluntad popular a cuya formación y expresión concurren y la participación para la que son instrumento sean siempre el resultado del ejercicio de la libertad y de la igualdad «reales y efectivas» de los ciudadanos.

Al final de este *iter*, puedo concluir que las leyes pueden establecer unos estándares a partir de los cuales la actuación de los partidos pueda ser valorada. Sin embargo, teniendo en cuenta la gran variedad de modelos organizativos que pueden adoptar los partidos, los estándares tienen que ser, necesariamente, muy abstractos. En caso contrario, se corre el riesgo de limitar a los partidos y perjudicar la concurrencia de varios de ellos, con el consiguiente empobrecimiento de la realidad política que ello conllevaría¹⁰⁷. Además, a la hora de establecer las condiciones de ejercicio de la libertad de acceso a la competición electoral, el legislador tendrá que ser cauto y no desconocer otros derechos que puedan estar en juego. Los requisitos que establezca el legislador habrán de ser razonados, proporcionados y respetar el contenido esencial de otros derechos fundamentales y, asimismo, debe dejar espacio suficiente para una configuración estatutaria de este procedimiento.

Lo primero que debería garantizar la Ley es que los estatutos contengan un procedimiento de selección de candidatos¹⁰⁸, sin posibilidad de remisión a otro tipo de normativa interna. De esta forma, se consigue la publicidad de la regulación y, por otra parte, estaría sometida al control registral por formar parte imprescindible del contenido de la exigencia constitucional del funcionamiento interno democrático. No quiero decir que el Registro controle el alcance sustantivo del procedimiento, sino la mera existencia del mismo. El legislador, además, ha de establecer, a través de unos principios mínimos, en qué consiste un procedimiento de selección de candidatos mínimamente democrático, lo cual podrá ser desarrollado y completado por los estatutos de los partidos que pueden tomar decisiones para ampliar la regulación legal.

En un lugar preferente debe figurar el principio de transparencia. Los procesos internos se han de desarrollar de forma que cualquier

¹⁰⁷ Wolfgang C. MÜLLER y Ulrich SIEBERER: «Party law», ob. cit., p. 438.

¹⁰⁸ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 442.

afiliado sepa a qué responde la selección realizada y se pueda seguir la sumisión del partido a unas reglas procedimentales democráticas, pero también a los derechos de los afiliados¹⁰⁹. Explicitar este principio otorgará a los afiliados seguridad jurídica y podrán responder a la pregunta «¿por qué figura tal persona en la papeleta electoral?». Además, hará posible un control de dichos procesos por parte de la militancia y ayudaría a evitar que consistieran en una mera formalización de decisiones tomadas de antemano.

Si se presupone una estructura interna y democrática a los partidos, se da por sentado que existirá una relación de dependencia entre los órganos de gobierno y los miembros de base¹¹⁰. Si se extiende el requisito de democraticidad al proceso de selección de candidatos, se ha de favorecer en el mismo a la participación de las bases asociativas de un partido. Cuanto más se abra el abanico de quienes participan en la selección de los candidatos de un partido, más cerca de su vocación instrumental estará el partido¹¹¹.

El derecho de participación de los militantes necesariamente ha de comprender la posibilidad de votar y de ser votado a la hora de conformar las listas, por lo que resulta elemental el reconocimiento a todos los afiliados del derecho de acceso a cargos internos del partido, así como a las listas electorales¹¹², sin que puedan adoptarse decisiones que, de forma discriminatoria, impidan el acceso a las listas de cualquier afiliado y, conjuntamente, han de ser reconocidas las posibilidades de participar, expresar opiniones, informarse, ser educado...¹¹³. Una de las ventajas de este derecho de sufragio pasivo consiste en que sirve al partido para captar caras nuevas y renovase, así como también ayuda a involucrar a los afiliados en el propio partido¹¹⁴.

¹⁰⁹ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 225 y 226.

¹¹⁰ Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 13.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 15.

¹¹² También en Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 93. En el mismo sentido, Juan María BILBAO UBILLOS: «Las libertades de reunión y asociación...», ob. cit., pp. 652 y 653: «El derecho a afiliarse a un partido político que garantiza el Convenio incluye desde luego el derecho a desplegar una actividad dentro del mismo y a ocupar cargos internos».

¹¹³ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 224.

¹¹⁴ Lars BILLE: «Democratizing a democratic procedure: myth or reality?», ob. cit., p. 364.

Ha de ser posible la existencia de una pluralidad de candidaturas que compitan por el poder, por lo que se ha de permitir que una candidatura sea tenida en cuenta¹¹⁵, de forma seria y con posibilidades reales de éxito, a la hora de configurar la oferta electoral del partido o a la hora de integrar sus cargos directivos. No favorecen en nada a la «democracia interna» de los partidos los supuestos de candidaturas únicas o de las que nacen sin posibilidades de éxito¹¹⁶. Por eso, se ha de hacer frente a uno de los mayores problemas internos, que constituyen las grandes presiones informales que se ejercen sobre posibles candidatos o la obediencia arraigada en el seno de los afiliados de que «no hay que destacar» sino esperar a que te llamen para desempeñar un papel en el seno del partido. Muchos de ellos no pueden jugárselo todo a una carta y no quieren correr el riesgo de ser condenados al ostracismo organizativo por el mero hecho de haber intentado competir «cuando no toca».

Este derecho de presentarse a la selección de candidatos debe conjugarse con un margen para que los partidos puedan establecer unos requisitos de acceso a la candidatura razonables¹¹⁷, ya que se ha de ser cuidadoso para no promover consecuencias imprevistas y que podrían ser negativas, como incrementar el faccionalismo interno y el riesgo de fractura interno o despojar a los partidos de todo tipo de contenido y convertirlos en meras carcasas electorales, que se pongan a disposición de cualquier grupo de interés bien organizado que las parasite con la única intención de promover una única cuestión política¹¹⁸.

Explicitar este derecho otorgará seguridad jurídica a los afiliados y hará posible un control de los procesos electorales internos, por ejemplo de los requisitos de participación que habrían de ser razonables y favorecer el pluralismo y la igualdad de oportunidades¹¹⁹.

El derecho de los afiliados a participar en los partidos no puede verse vaciado de contenido por normas que reserven en exclusiva al órgano ejecutivo del partido, sin ninguna intervención de los militantes, la confección de las listas electorales. Cuando se plantea la democratización de los procesos internos de los partidos se busca incrementar la

¹¹⁵ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 88.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 49.

¹¹⁷ *Ibidem*, pp. 79 y ss.

¹¹⁸ Lawrence LEDUC: «Democratizing party leadership selection», en *Party Politics*, vol. 7, núm. 3, 2001, p. 326.

¹¹⁹ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 79 y ss.

participación de los afiliados de a pie del partido, pero también disminuir el control que ejercen las élites del partido¹²⁰. Resulta para ello imprescindible la actuación del legislador para imponer a los partidos un derecho de participación democrática del afiliado real y efectivo¹²¹, de tal manera que pueda participar directamente en la selección de candidatos, pudiendo ejercer su derecho a través del sufragio libre, igual y secreto. Serán los estatutos los que reconozcan cómo se habrá de ejercer este derecho. No obstante, Miguel SATRÚSTEGUI propone que en dicho proceso haya una suerte de descentralización, habiendo participación tanto de los órganos locales como de los centrales del partido¹²², aunque la última palabra la deberían de tener los primeros. En cada circunscripción, sus afiliados tendrían un derecho reconocido a participar en la selección de candidatos de la manera que establezcan los estatutos (voto en urna, voto por correo, voto en convención...) ¹²³.

La extensión del procedimiento de selección de candidatos a todos los afiliados del partido proporcionaría un mayor consenso acerca de las personas que ocuparán los cargos representativos, podría contribuir a favorecer una mayor afiliación a los partidos y redundaría en una mayor participación electoral¹²⁴. Aunque no puede desconocerse que también podría servir a un interés conservador, como señala Klaus VON BEYME, que protegería a la mayoría frente a resoluciones sorpresivas tomadas por una minoría radical de delegados que participa en las Comisiones de listas¹²⁵.

La apertura del procedimiento de selección de candidatos a no afiliados no creo que pueda ser impuesta por el legislador, ya que desconocería la libertad de asociación en partidos políticos de los que ya están afiliados al partido¹²⁶. Miguel SATRÚSTEGUI, por ejemplo, hace

¹²⁰ Lawrence LEDUC: «Democratizing party leadership selection», ob. cit., p. 326.

¹²¹ Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, ob. cit., p. 214.

¹²² En el mismo sentido, Carlos BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 83, 1998, p. 38.

¹²³ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 226 y 227.

¹²⁴ Roberto BLANCO VALDÉS: *Las conexiones políticas*, ob. cit., pp. 46 y 47.

¹²⁵ Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., p. 316.

¹²⁶ Forma parte del derecho de asociación en partidos y de su capacidad de autoorganización decidir quién forma parte de dichos procedimientos. En Estados

constar que el reconocimiento legal del derecho de participación de sujetos externos al partido desborda la interpretación constitucional del partido como asociación¹²⁷. Por otra parte, en estrictos términos, esta apertura no es una cuestión de democracia interna¹²⁸. Si se ven beneficios en la misma —ganancia en representatividad y en legitimidad de actuación, acercamiento al electorado...— serán los partidos los que libremente decidan acordarla.

Si bien la forma de conseguir este objetivo pasa por la actuación del legislador, también debe contar el proceso electoral interno con garantías electorales suficientes, en un primer lugar internas, y, en segundo término, se deberán someter los procedimientos internos a control jurisdiccional, de manera que se garantice su carácter abierto y democrático. El Derecho Público no puede seguir al margen de un proceso que se defiende que pertenece al ámbito interno de los partidos pero que realmente es primario para la democracia y de indudable relevancia externa. La omisión del Estado negaría a los ciudadanos, en su papel de afiliados, el ejercicio de un derecho esencial en un sistema democrático, como el de participar directamente en los asuntos públicos, accediendo a los cargos públicos. Como consecuencia indirecta, incrementaría el control político sobre los cargos públicos representativos, ya que para conseguir la reelección ha de someterse a un proceso interno de selección, donde tendrá que pasar el filtro de los afiliados al partido. Además, se daría un papel más activo a los afiliados del partido (y si se extiende su participación en los procesos, al resto de los ciudadanos), ya que no se limitarían a ratificar electoralmente las selecciones previas realizadas por la dirección del partido.

Unidos, el Estado de Connecticut exigió que los participantes en una primaria debían ser miembros del partido. Sin embargo, el Partido Republicano permitía a simpatizantes y no afiliados votar en sus procesos internos de selección de candidatos. Tuvo que mediar la Corte Suprema —Tashjian v. Republican Party of Connecticut [479 US 208 (1986)]— para determinar que la ley estatal infringía los derechos fundamentales del partido pues no podía protegerle de sus propias decisiones. Norman REDLICH, Bernard SCHWARTZ y John ATTANASIO: *Constitutional Law*, ob. cit., pp. 439 y ss.

¹²⁷ Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 96. Igualmente hace constar que hay contenidos que están vedados a la Ley de partidos, como pueda ser el establecimiento de límites a la reelección, ya que al suponer causas de inelegibilidad, según el art. 70 CE, debería hacerlo la Ley Electoral.

¹²⁸ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 430.

Capítulo IV

PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS: CAUCUS, PRIMARIAS, CONVENCIONES, ASAMBLEAS, COMITÉS...

La búsqueda de un sistema de relación entre electores y candidatos que les conceda a ambos un mayor protagonismo sobre los partidos y, a la vez, permita una mayor capacidad de actuación a los primeros pasa por dos tipos de soluciones, según señala Octavio SALAZAR BENÍTEZ¹, en un sistema electoral proporcional: o bien intervenir en el procedimiento interno de selección de candidatos, en el momento previo a la presentación de la lista electoral, o bien establecer una forma de votación en el procedimiento electoral que permita un mayor margen de maniobra al elector, como el desbloqueo de las listas electorales o, incluso, su apertura.

La segunda opción implica actuar sobre el sistema electoral, sobre la forma de emitir el voto. Supone introducir mecanismos que permitan que los ciudadanos expresen su opinión sobre los valores personales de los candidatos y optar por aquellos que les parezcan más idóneos. De esta manera, esta propuesta libera al elector de las consecuencias de la rigidez de la disciplina partidista², al mismo tiempo que le permite conformar su propio «menú electoral». Las propuestas que afectan al sistema electoral tratan de conseguir que el pueblo soberano, verdaderamente libre cada cuatro años, pueda expresar sus preferencias acerca de sus gobernantes y consideran que cuanto más completa sea su posibilidad de expresarse, más exacta será la representación que se obtendrá.

Se presume que la apertura de las listas favorecerá la representatividad de los cargos públicos, ya que los votantes contarían con una capacidad de decisión muy amplia. La necesidad de movilizar las preferencias de los votantes hacia él mismo, genera campañas electorales

¹ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., p. 140.

² Miquel ROCA I JUNYENT: «Disciplina en libertad», en *El País* de 20 de julio de 1995.

personales y diferencias de las del partido, debilitando su lealtad para con aquél³. Sin embargo, la experiencia en el Senado español, donde el voto se expresa mediante listas abiertas o, mejor dicho, desbloqueadas (no pueden introducirse candidatos por el elector), la práctica indica que no se hace uso de esta posibilidad y, por el contrario, se vota, ordenadamente⁴, a los candidatos propuestos por los partidos⁵. Ojalá fuese por la racionalidad del elector que, consciente de la poca utilidad que tiene nuestra *¿Cámara de representación territorial?*, prefiere destinar su valioso tiempo a actividades más provechosas que investigar las características personales de quienes concurren a la elección. Sin embargo, una explicación más plausible de la escasa utilización de las oportunidades que ofrece la forma del voto del Senado reside en el desconocimiento del mecanismo, provocado por una falta de una educación de los ciudadanos en la participación política. Cualquiera que sea la razón, el primer gran interrogante que plantean las listas abiertas es comprobar si los electores tomarían su decisión por las características de los candidatos antes que por opciones de partido, duda en la que el desarrollo de las campañas electorales, centradas principalmente en la organización, será la cuestión principal.

Junto con lo anterior, el establecimiento de listas abiertas podría generar dificultades para formar mayorías de gobierno estables, pánico recurrente desde 1975, o efectos disgregadores en el seno de los partidos, ya que los candidatos de una misma fuerza política deberían competir entre ellos. La competencia interna podría decantarse a favor de las corrientes mayoritarias en el partido, apoyadas por el aparato del mismo, frustrando el objetivo de la implantación de esta medida. Sin

³ *Ibidem*, p. 44.

⁴ Se ha superado la redacción del artículo 172 LOREG que obligaba a colocar a los candidatos en la papeleta electoral en orden alfabético a partir de la inicial del primer apellido. La reforma operada por la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, permite a la entidad que presenta cada una de las candidaturas a establecer el orden que prefiera.

⁵ Han de relativizarse los efectos del voto preferencial en el Senado. Se constata que los votantes reproducen, en cada circunscripción, su opción del Congreso, lo que induce a pensar que no son las cualidades personales del aspirante a Senador las que determinan su voto. Las candidaturas independientes pasan en gran medida desapercibidas. Por último, podría esperarse que los senadores, en su conjunto, fueran apreciados con términos más positivos que los diputados por los votantes. Sin embargo, no ocurre así, sino que la consideración de su representatividad está a la par, sino algo por debajo, de la de los miembros del Congreso. *Ibidem*, pp. 55 y 63 a 72.

embargo, el problema más grave lo generarían las redes de voto clientelar que podrían generarse pues si el candidato no obtiene apoyos en el partido, necesitará buscarlos fuera del mismo, terreno susceptible de prácticas poco transparentes⁶.

Por su parte, el desbloqueo de las listas electorales mantiene el protagonismo de los partidos políticos, a la vez que permite a los votantes mostrar sus preferencias por los candidatos que previamente éste ha seleccionado. Les dota de la posibilidad, por lo tanto, de alterar el orden en que figuran en la papeleta electoral y reducir el control sobre los candidatos de la maquinaria del partido. Opción interesante, sobre todo, cuando el electorado conoce o tiene la posibilidad de conocer más intensamente a los candidatos o si está interesado en, y cuenta con información sobre, los candidatos⁷, por lo que el ámbito oportuno para probar su viabilidad sería el ámbito local⁸. La mayor preocupación que genera esta apuesta reside en lo que podría complicar el proceso de voto, ya que debe mantenerse lo suficientemente sencillo como para que se entienda sin mucho problema tanto la expresión del ciudadano como el procedimiento de recuento.

Ambas propuestas que pasan por la reforma de la Ley Electoral nacen de la constatación de que los partidos políticos no relajarán su garra sobre sus afiliados y no reconocerán ámbitos de libertad personal en la acción política. Es decir, parten de una visión pesimista (o realista) de la situación. Pretenden, en un segundo nivel, actuar como un bálsamo de Fierabrás que sane la oligarquización y burocratización que padecen los partidos⁹. Sin embargo, este mecanismo queda lejos del objeto de estudio de este libro (espero que no de otros posteriores), pues supone entrar de lleno en el proceso electoral que tiene su propia dialéctica interna, ya que busca un equilibrio entre la gobernabilidad y la representatividad.

Me centraré, por lo tanto, en el procedimiento interno de selección de candidatos, promoviendo la democracia en el momento de la defi-

⁶ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: *La ciudadanía perpleja*, ob. cit., p. 136 y Roberto BLANCO VALDÉS: *Las conexiones políticas*, ob. cit., p. 39. En el mismo sentido, José Ramón MONTERO y Richard GUNTHER: «Sistemas «cerrados» y listas «abiertas»...», ob. cit., p. 43.

⁷ *Ibidem*, p. 74.

⁸ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: *La ciudadanía perpleja*, ob. cit., p. 138.

⁹ *Vid.* José Ramón MONTERO y Richard GUNTHER: «Sistemas «cerrados» y listas «abiertas»...», ob. cit., p. 38.

nición de la oferta electoral¹⁰, pues la clave con los candidatos es que procedan de procesos políticos que no sean evidentemente injustos o ilegítimos¹¹. De todas maneras, resulta conveniente —para no ser tachados de ingenuos— resaltar que bajo cualquier sistema de selección de candidatos que se promueva, terminarán siendo los ciudadanos (afiliados) más activos e interesados los que terminarán tomando la decisión y que los desinteresados o ineficaces serán los dominados, no los decisores¹².

A) Elementos de un procedimiento democrático de selección de candidatos

No resulta exagerado reconocer que la selección de candidatos electorales resulta fundamental en nuestro sistema político¹³, ya que, por una parte, determina la oferta electoral que se ofrece al ciudadano para elegir a sus representantes y públicos y, por otra, constituye el primer paso, la condición necesaria, para poder ocupar un cargo público.

El principio básico de todo gobierno representativo es que los gobernantes han de representar los intereses de los gobernados. En una democracia representativa esto se traduce en la elección libre y periódica de los representantes políticos que, en principio, obedecen a quien sirven. Sin embargo, en el momento en que se interpone un cuerpo entre el representante y el representado, en el momento en que se ejerce otro tipo de autoridad sobre el futuro representante, éste se convertirá en el mandatario de esta autoridad, a la que rendirá

¹⁰ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 230.

¹¹ Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 409.

¹² A. N. CHRISTENSEN y Evron M. KIRPATRICK: *The people, politics, and the politician*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1950, p. 337.

¹³ El electorado no elige a los miembros del Parlamento con plena libertad, sino que la iniciativa radica en el candidato que hace una oferta para obtener el cargo. «Los electores se limitan a aceptar su oferta con preferencia a las demás o a rechazarla». J. A. SACHUMPETER: *Capitalismo, socialismo y democracia*, ob. cit., p. 359. Destaca también la importancia de esta función que realizan los partidos políticos Hans Kelsen, en *La démocratie: son ature, sa valeur* (10ª edición), Recueil Sirey, París, 1932 (original de 1929), pp. 19 y ss. y *General theory of Law and State*, ob. cit., p. 294.

cuentas de su actuación y, consecuentemente, los que lo hubieran elegido a través de las elecciones dejan de ser sus representados. Si aparece en la papeleta electoral con independencia del pueblo y resulta elegido¹⁴, el representante político se siente responsable ante su amo y su amo es la élite del partido.

En nuestro caso, el modelo de elección de Diputados favorece la concentración del poder en las cúpulas de los partidos al obligar a presentar listas electorales cerradas y bloqueadas. Es más, este tipo de listas electorales desincentiva los esfuerzos para establecer relaciones personalizadas y cercanas entre electores y candidatos¹⁵. Sin embargo, el protagonismo de dichas cúpulas en la selección de candidatos también se produce en los sistemas mayoritarios, con distritos de tipo uninominal¹⁶.

La selección de candidatos, como afirma Otto KIRCHHEIMER¹⁷, es la función más importante que realizan los partidos en la actualidad. De hecho, se puede inferir lo democráticos que son los partidos políticos de sus procedimientos de selección de candidatos, ya que la manera en que un partido selecciona a sus candidatos refleja su forma de hacer política. También se puede afirmar que quien es capaz de controlar este proceso, será el que domine el partido¹⁸. Además, el resul-

¹⁴ Independientemente de la pluralidad de candidatos ya que la historia se repite en el conjunto de los partidos. De hecho, si el proceso de presentación de candidaturas está dominado por los partidos, que son los que tienen la capacidad de colocar a sus candidatos en los escaños, debería permitirse la concurrencia a candidatos independientes, que demuestren la seriedad de su apuesta mediante el pago de una fianza o aportando avales de respaldo de su candidatura.

¹⁵ La investigación llevada a cabo por José Ramón MONTERO y Richard GUNTHER pone de relieve que una amplia mayoría de los españoles es incapaz de recordar el nombre del cabeza de la lista del partido que ha votado. Una de las razones que aportan para explicar esta situación consiste en la gran renovación de las listas electorales (entre 1979 y 1988, el 68% de los diputados y senadores han estado sólo una legislatura); otra, la gran identificación con el partido, que conseguirá el voto con independencia de quien encabece su candidatura electoral. José Ramón MONTERO y Richard GUNTHER: «Sistemas «cerrados» y listas «abiertas»...», ob. cit., pp. 49 a 53.

¹⁶ Roberto BLANCO VALDÉS: *Las conexiones políticas*, ob. cit., p. 40. Puede verse al respecto el extenso estudio sobre la selección de candidatos en Gran Bretaña de Austin RANNEY: *Pathways to Parliament*, ob. cit.

¹⁷ Otto KIRCHHEIMER: «The transformation of the Western European party systems», ob. cit. p. 198.

¹⁸ E. E. SCHATSCHNEIDER: «What the political parties are not», en Emmett H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating*

tado final del proceso no es neutral, ya que puede tener importantes consecuencias para la vida interna del partido. Por ejemplo, los dirigentes orientados al éxito electoral prefieren seleccionar candidatos que tengan un perfil ideológico similar al suyo, de manera que se mantenga la cohesión interna del partido, tanto como organización como en las instituciones, lo que facilita la gestión del partido y ofrece perspectivas de reelección¹⁹. Por lo tanto, estarán interesados en controlar el proceso, pero no sólo para controlar el resultado, sino también para utilizarlo como moneda de cambio en las luchas internas de poder.

Como he mencionado en el epígrafe anterior, en la mayoría de los países no existe una regulación legal de los procedimientos de selección de candidatos en el interior de los partidos. De hecho, la primera forma de clasificación que propone Alan WARE de los mismos pivota sobre la naturaleza de las normas que los regulan, significando este autor a los Estados Unidos como el único país en el que las leyes estatales regulan la «nominación» de los candidatos²⁰. Como he establecido, el artículo 6 CE legitima —e incluso requiere— una intervención legal sobre los partidos que alcance el proceso de selección interna de los candidatos²¹.

Si no existe un mandato legal sobre cómo se deben seleccionar los candidatos, los partidos pueden escogerlos como les apetezca²², si bien

politics, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004, p. 235. Razón por la cual se detecta la ironía por parte de ciertos dirigentes cuando afirman «let them vote until their stomachs ache, but do not let them decide anything». A. N. CHRISTENSEN y Evron M. KIRKPATRICK: *The people, politics, and the politician*, ob. cit., p. 338.

¹⁹ Susan E. SCARROW, Paul WEBB y David M. FARRELL: «From social integration to electoral contestation...», ob. cit., p. 134.

²⁰ La regulación por ley de los procedimientos de selección tiene por objetivo garantizar la igualdad en el ejercicio a los cargos públicos, por un lado, y abrir la participación en los procesos internos del partido para reducir el poder de las élites partidarias, por otro. Además, permite el establecimiento de controles externos (judiciales) al proceso, lo que garantiza la posición jurídica del ciudadano y reduce el grado de discrecionalidad con el que contaban las élites. Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ob. cit., pp. 396 a 400.

²¹ Vid. Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», ob. cit., p. 22.

²² Jonathan HOPKIN ha comparado los distintos tipos de partido para examinar cómo seleccionan sus candidatos:

- Partido de cuadros: los partidos son organizaciones informales que se construyen sobre candidatos que se seleccionan a sí mismos.

existen ciertos condicionantes dado que, por ejemplo, el tipo de sistema electoral determina si el partido necesita presentar candidatos individuales o preparar una lista de candidatos²³. La importancia de la actividad de selección obliga a que los estatutos de los partidos expliquen en detalle cómo se llevarán a cabo.

Con independencia de la naturaleza de las normas, las previsiones sobre selección de candidatos tienden a ser estables (por ejemplo, en Alemania la cuestión se regula por una norma de 1967), principalmente por la flexibilidad de las mismas, que permiten su adaptación a distintas situaciones sin modificaciones formales²⁴. Las reformas de los procesos de selección de candidatos se producen en situaciones de crisis de los partidos, motivadas bien por crueles derrotas electorales o por una pérdida grave de militantes. Estas coyunturas tienden a incrementar las tensiones en el interior de los partidos y a desencadenar una renovación que pueda sentar las bases de la vuelta al poder, lo que propicia la apertura del partido a ideas nuevas, a grupos nuevos y a una mayor participación de los afiliados, o incluso simpatizantes o votantes, en los procesos internos del partido²⁵.

Cuando los partidos políticos diseñan el procedimiento a través del cual seleccionarán a los candidatos que concurrirán en sus listas

-
- Partido de masas: la selección de candidatos está formalizada y bajo el control del partido. La organización del partido ejerce un férreo control sobre el proceso.
 - Partido *catch-all*: enfatiza el éxito electoral y tiene muy en cuenta al partido-en-las-instituciones a la hora de tomar estas decisiones. En este punto, Richard S. KATZ resalta cómo este modelo de partido implica el debilitamiento o la ruptura de los lazos de la organización con algunas organizaciones auxiliares. Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., p. 285.
 - Partido *cartel*: estos partidos están alejados de la sociedad, sin embargo su cercanía a los recursos públicos compensa su capacidad de movilización social. No obstante, en estos se identifica un papel cada vez más protagonista de los afiliados en la toma de decisiones internas, incluyendo la selección de candidatos.

Vid. Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 344.

²³ Susan E. SCARROW, Paul WEBB y David M. FARRELL: «From social integration to electoral contestation...», ob. cit., p. 138.

²⁴ Lars BILLE: «Democratizing a democratic procedure: myth or reality?», ob. cit, p. 369.

²⁵ Lawrence LEDUC: «Democratizing party leadership selection», ob. cit., p. 323 y Paul PENNINGS y Reuven Y. HAZAN: «Democratizing candidate selection...», ob. cit., pp. 268 y 269.

electorales están obligados a que éste sea democrático²⁶. ¿Qué significa un proceso democrático en este caso? Siguiendo a varios autores²⁷, considero que se tienen que tener en cuenta las dimensiones que expondré a continuación. Sin embargo, el calificativo final no dependerá tanto del sumatorio de las distintas dimensiones sino que habrá que tenerse en cuenta cómo se compensan entre ellas²⁸. En concreto, y perdonen los neologismos, me plantearé la «candidabilidad»²⁹, la

²⁶ Las elecciones se consideran democráticas cuando cumplen las siguientes condiciones: a) toda la población adulta tiene reconocido el derecho al sufragio activo y puede ejercerlo efectivamente; b) no se le niega a ningún sector de la población la posibilidad de crear un partido político o de presentar candidatos; c) las elecciones se celebran regularmente, dentro de los plazos establecidos; d) todos los escaños están en juego; e) las campañas electorales se desarrollan equitativamente y de forma libre, sin que ni la ley ni grupos intimidatorios eviten el intercambio de información ni la libre formación de la opinión de los electores; f) el voto es secreto y libre, los sufragios se cuentan y publican honestamente y los candidatos que resulten elegidos ocupan su escaño y se mantienen en el mismo hasta su renovación. David BUTLER; Howard R. PENNIMAN y Austin RANNEY: «Democratic and nondemocratic elections», en Howard R. PENNIMAN, Austin RANNEY y David BUTLER (Eds.): *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1981, p. 3. Puede consultarse también el artículo sobre la democracia de las elecciones europeas de Mar AGUILERA VAQUÉS: «Derechos de participación política: El derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento europeo y en las municipales (arts. 39 y 40 CDFUE)», en Javier GARCÍA ROCA y Pablo A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ: *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*. CEPC, Madrid, 2009. Especialmente a partir de p. 605.

²⁷ Pippa NORRIS: «Recruitment», ob. cit., p. 92, que considera que deben valorarse la centralización, la apertura del selectorado y la competitividad resultante; y Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., pp. 82 y siguientes, que también habla de centralización e inclusividad y añade la variable del modo en el que participan los selectores.

²⁸ «[M]ore democracy in one dimension does not necessarily lead to more democracy in other dimensions. (...) This indicates that in order to be considered truly «more» democratic, parties should look for a candidate selection method that could optimally balance different democratic dimensions, such as participation, representation, competition, and responsiveness». Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 117. En el mismo sentido, Kristin LUNDELL: «Determinants of candidate selection», en *Party Politics*, vol. 10, núm. 1, 2004, p. 30.

²⁹ Deriva este neologismo del italiano «candidabilità» y hace referencia a las condiciones que debe reunir una persona para poder participar en el proceso de selección de candidatos establecido por un partido. En este sentido es utilizado, por ejemplo, por Emanuele ROSSI, en «La democrazia interna nei partiti politici»,

composición del «**selectorado**»³⁰, el **procedimiento de voto** y la **competitividad**³¹.

a) *¿Quién puede ser candidato?*

Partiendo de la regulación estatal de las elecciones, en la que se establecen causas de inelegibilidad e incompatibilidad junto con determinadas situaciones en las que los ciudadanos están incapacitados electoralmente, y mientras el legislador no establezca lo contrario, los partidos políticos pueden determinar en su normativa interna los requisitos y las condiciones que consideren pertinentes respecto de quienes quieran promover como candidatos electorales.

Si bien la mayoría de los partidos considera necesario que sus candidatos sean afiliados a su partido y que estén al día con las obligaciones financieras que de la militancia se derivan, algunos de ellos pueden llegar a exigir requisitos adicionales, como una antigüedad mínima en la formación, que ya se hayan desempeñado otros cargos de representación popular, que se haya ejercido un cargo interno en el partido o que estén suscritos al periódico del partido, entre otros³². No obstante, no todos los requisitos son formales, dado que, normalmente, lo que suele ser tenido en consideración es la dedicación del aspirante a candidato al partido, sus aportaciones a la circunscripción, su «pegada electoral» o su «carta de servicios»³³. Es por ello necesario obligar a los estatutos de los partidos a que determinen cómo y en qué casos estas personas sin afiliación pueden concurrir.

presentación a las III Jornadas Internacionales de Derecho Constitucional (Brasil/Italia/España): *Nuevas dimensiones de la participación política*, celebrado en Segovia el 30 de septiembre y el 1 de octubre de 2010.

³⁰ Esta palabra, en paralelo a «electorado», hace referencia al conjunto de personas que pueden participar en la selección de un candidato o de una lista de candidatos. Proviene del inglés (selectorate) y es utilizado con frecuencia en las Ciencias Sociales.

³¹ Sin embargo, puede haber otros factores influyentes, como la existencia de normas al respecto, «el tipo de estructura de voto vigente en el sistema electoral, la organización de gobierno, la cultura política, la naturaleza del partido, el tipo de liderazgo y las características socio-políticas del entorno del partido». Flavia FREIDENBERG y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ: «¿Cómo se elige un candidato a Presidente?...», ob. cit., p. 327.

³² *Ibidem*, p. 328.

³³ Michael GALLAGHER: «Conclusion», ob. cit., p. 248.

Sin embargo, esta cuestión se dinamita en el momento en que los estatutos o la norma referente a elecciones internas permite a independientes concurrir a las elecciones en nombre del partido político en cuestión, donde no existe ningún tipo de criterio a la hora de determinar quién y cómo puede acceder a esta posición, por lo que es fácil suponer que se recurre a la cooptación por parte de las élites partidarias. Puede observarse la *inclusividad* del sistema de selección de candidatos en la tabla II, ordenada de mayor a menor en función de los requisitos que deba cumplir un aspirante a candidato, pudiendo considerarse más democrático un procedimiento más inclusivo.

Tabla II – *¿Quién puede ser candidato?*

Requisitos para ser candidato	Cualquier ciudadano elegible	Cualquier afiliado elegible	Afiliados elegibles con requisitos adicionales
Inclusividad del sistema de selección	Muy alta	Media	Baja

Fuente: elaboración propia a partir de Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT³⁴

Según Reuven HAZAN y Gideon RAHAT, los partidos orientados electoralmente tienden a establecer requisitos de acceso a la competición muy inclusivos, mientras que los partidos más ideologizados son más exclusivos, para garantizar que el candidato resultante ha interiorizado bien la cultura del partido³⁵. Por lo observado en el caso español y que se expondrá más adelante, puede adelantarse que normalmente los partidos políticos no establecen requisitos específicos para acceder a la candidatura, sino que se asumen como propios los de elegibilidad que establece la ley electoral. Principalmente, porque los criterios determinantes para incluir a alguien en la lista sean de carácter subjetivo, la percepción que se tiene del aspirante, antes que objetivos.

Quizá lo más significativo sean las limitaciones de mandato que se autoimponen algunos partidos políticos para favorecer la renovación de las élites internas que, del mismo modo, pueden ser excepcionadas si así lo determinan los órganos de dirección del partido. Al mismo tiempo, los partidos pueden facilitar la vida a los que ya están en ejercicio del cargo público, estableciendo un procedimiento de reelección automática para ellos³⁶.

³⁴ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: *Democracy within parties...* ob. cit., p. 20.

³⁵ *Ibidem*, p. 21.

³⁶ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 114.

No estimo que el legislador pudiera entrar a regular limitaciones de mandato en una Ley de Partidos Políticos ya que, por la afectación directa al derecho de acceso a los cargos públicos representativos, precisaría una reforma constitucional. Cuestión distinta es que termine consolidándose como costumbre constitucional, que arrastra la pesada sanción social.

No es lo mismo determinar quién puede concurrir que establecer cómo se puede acceder a la competición electoral interna. Al igual que ocurre con las elecciones, los partidos buscan un mínimo de seriedad en la competición e intentar que quien resulte vencedor del proceso obtenga una clara legitimación y que, por lo tanto, no se disperse el voto. Los requisitos para poder acceder a la competición interna van desde la postulación sin más, hasta recabar avales bien de determinados órganos directivos del partido, bien de un porcentaje significativo de afiliados, pasando por el pago de una fianza.

Está claro que la exigencia de una cantidad de avales desproporcionada, no favorece en absoluto la competición, pues cierra el acceso a la misma a cualquier afiliado de a pie³⁷. Los avales por parte de los órganos directivos o de representantes públicos favorecen a las corrientes mayoritarias que son los que han podido conseguir dichos puestos. Y las prohibiciones de respaldar a candidatos distintos prefieren que no se disgregue el voto a favorecer una verdadera competitividad en el seno del partido político.

Del mismo modo, podría plantearse en este punto la necesidad de que grupos minoritarios o infrarrepresentados alcancen las listas electorales. A este fin, pueden utilizarse dos tipos de mecanismos. El más obvio consiste en el establecimiento de cuotas de representación en el seno del partido, la reserva de puestos que garantiza un número mínimo de candidatos pertenecientes a grupos marginados. Éstos estarían en una posición «privilegiada» ya que podrían concurrir tanto a los puestos reservados como al resto de puestos en la lista. Como contrapartida, esta cuestión afecta sin lugar a dudas a la capacidad de acceder a la competición electoral para el resto, que vería reducido el número de puestos a su alcance, ya que sólo podría competir por aquél en que encajara por sus características personales. Las cuotas por razón de

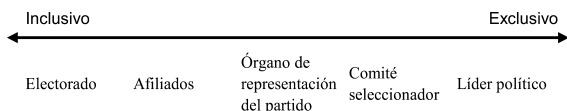
³⁷ Haría falta el apoyo de un grupo de electores «lo suficientemente grande como para que no baste la recomendación de los dirigentes y tan moderado que no complique el procedimiento de presentación de candidatos». Moisei OSTROGORSKI: *La democracia y los partidos políticos*, ob. cit., pp. 100 y 101.

sexo son uno de los condicionantes clásicos de la conformación de listas e, incluso, han llegado a ser impuestas por el legislador, pero más allá de estas pueden plantearse otro tipo de reservas de puestos por cuestión de edad (para conseguir la renovación de los representantes, nuevamente), cuotas ideológicas (reserva de puestos a las minorías organizadas) o por cuestión religiosa, como ha llegado a apuntar una de las entrevistadas. De las cuotas planteadas, la reserva de puestos a las minorías ideológicas —o los procedimientos de voto que promueven la representación— han de verse de manera positiva, pues trasladan el pluralismo interno del partido-como-organización a las listas electorales. El segundo mecanismo para favorecer a los infrarrepresentados consistiría en crear una circunscripción especial para dicho colectivo, de modo que selectores y candidatos pertenezcan al mismo colectivo³⁸, lo que supone una segregación del partido, la formación de dos voluntades que se integran en un momento posterior. Ninguna de las dos opciones tiende a resolver las causas de la infrarrepresentación de dichos colectivos, por lo que, en ese sentido, me parecen insuficientes.

b) *¿Quién puede participar en el proceso?*

Se abarcan en este punto dos dimensiones íntimamente relacionadas: tanto la composición y extensión del «selectorado», es decir, la determinación de las personas involucradas en la selección de los candidatos, como el ámbito territorial de toma de decisiones, al nivel de centralización del procedimiento.

Comenzaré con una prevención terminológica: utilizo «selectorado» para designar al cuerpo que selecciona a los candidatos o elabora las candidaturas. Su extensión constituye el indicador más visible de la distribución del poder en el seno de un partido a la hora de seleccionar candidatos. En función de su extensión, se puede realizar una clasificación que puede ir desde una persona al conjunto de la población de un Estado, quedando una escala, de más a menos inclusivo³⁹:



³⁸ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., pp. 112 y 113.

³⁹ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: *Democracy within parties*, ob. cit., p. 35.

La inclusividad resulta un factor importante, dado que determina a quién ha de convencer el candidato. No es lo mismo que necesite congraciarse con el líder del partido que tenga que volcar su atención en los votantes, en cuyo caso la organización partidista perderá importancia para su objeto electoral⁴⁰. Por esta razón las primarias abiertas, aquellas en las que puede participar cualquier elector, suelen desprender la idea de una mayor democraticidad como método de selección de candidatos. *A contrario*, los procedimientos orgánicos son criticados por dejar la decisión en manos de los dirigentes del partido, que suponen una minoría en el partido⁴¹.

La participación de un número mayor o menor de personas estará íntimamente ligada con el método de selección de candidatos por el que se opte. Si se atribuye esta tarea a un órgano del partido, podrá verse como las asambleas están compuestas por un mayor número de afiliados que las convenciones y, además, incluso permiten la participación de simpatizantes. A su vez, en las convenciones participan más afiliados que en los comités electorales, los cuales son más numerosos que los órganos ejecutivos⁴². Podría establecer una correspondencia entre la extensión del «selectorado» y los distintos procedimientos de selección de candidatos que existen (tabla III), que no se identifican sólo por el «selectorado».

Tabla III – *Apertura del procedimiento de selección (de más a menos inclusivo)*

Procedimiento de selección de candidatos	Primarias abiertas	Primarias cerradas	Asamblea	Convención	Comité Electoral	Camarilla parlamentaria	Cooptación
«Selectorado»	Electorado	Afiliados (y simpatizantes)	Afiliados	Delegados seleccionados por los afiliados	Miembros seleccionados por la ejecutiva (o los afiliados)	Parlamentarios afiliados al partido	Líder del partido

Fuente: elaboración propia a partir de Lawrence LEDUC⁴³

⁴⁰ Flavia FREIDENBERG y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ: «¿Cómo se elige un candidato a presidente?...», *ob. cit.*, p. 329.

⁴¹ *Ibidem*, p. 320. También Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas. El debate en Latinoamérica», en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 4, núm. 2, 2005, p. 278.

⁴² Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», *ob. cit.*, p. 111.

⁴³ Lawrence LEDUC: «Democratizing party leadership selection», *ob. cit.*, p. 325. Fernando FLORES GIMÉNEZ, por su parte, propone la siguiente clasificación: elecciones primarias > elección indirecta en segundo o tercer grado (compromisa-

La decisión sobre quién participa y quién no en la selección es uno de los incentivos selectivos más importantes con los que cuenta el partido. Así, en Europa, tradicionalmente la participación en este tipo de procesos selectivos estaba, normalmente, restringida a los afiliados del partido, definiendo la normativa interna de cada organización tanto quién puede ser considerado afiliado como las condiciones que debía reunir para participar en el mismo. Dentro del cuerpo de los afiliados, la decisión sobre las listas electorales se toma informalmente por grupos de influencia —en condiciones bastante opacas— para ser después ratificada por los órganos de representación o de decisión del partido, una formalidad procedimental de cara a la galería⁴⁴. No obstante, como señala la Ciencia Política esta dimensión es la más susceptible de cambios en los próximos años⁴⁵, con una tendencia a la extensión del «selectorado», a la inclusión de más personas en dichos procesos, para frenar la pérdida de militantes que vienen sufriendo los partidos⁴⁶. Aunque los partidos sean reacios a abrir sus procesos a los electores, sí que están dispuestos a permitir que todos los afiliados participen en la selección de candidatos. Sin embargo, depende también del tipo de participación que se les reserve que pueda describirse el resultado como democrático, dado que la apertura del selectorado no pasa necesariamente por el establecimiento de unas primarias auténticas, pues su instauración supone, en gran medida, la pérdida del control interno del partido.

Si bien no está claro si la tendencia hacia la adopción de métodos de selección de candidatos más inclusivos en los partidos se debe a las presiones de los afiliados más involucrados políticamente que quieren

rios que eligen delegados que eligen candidatos) > aclamación por una asamblea de una lista propuesta por la dirección > atribución a la dirección del partido de la designación de los candidatos. Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 229.

⁴⁴ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., p. 138.

⁴⁵ Michael GALLAGHER: «Conclusion», ob. cit., p. 236. Llegan a la misma conclusión Susan E. SCARROW, Paul WEBB y David M. FARRELL: «From social integration to electoral contestation...», ob. cit., pp. 140 y ss. De los 18 países que se examinaron, en ocho hubo un cambio en los sistemas de selección de candidatos que extendieron la participación en el proceso. Sin embargo, otros tres eliminaron oportunidades de los afiliados de participar directamente en los procesos. Aunque la tendencia es clara, no debería exagerarse.

⁴⁶ Es razonable que la apertura de los partidos políticos europeos pase por la extensión del selectorado porque es una de las actividades de los partidos que más fácilmente puede abrirse a los militantes de base, a diferencia de otras igualmente significativas como la elaboración o aprobación de programas políticos o programas de gobierno. *Vid.* Michael GALLAGHER: «Introduction», ob. cit., p. 3.

recuperar parte del poder de decisión cedido a la dirección del partido o forma parte de una estrategia para conseguir un incremento de afiliación en un tiempo de falta de compromiso, lo que se da por sentado es que estas tendencias son imparables, en las que no hay marcha atrás, pues una vez concedidos los derechos de participación son difíciles de revocar⁴⁷.

La ampliación del «selectorado», en cualquier caso, conseguirá que un mayor número de personas influyan directamente en determinar quién concurrirá a las elecciones, esperándose que ello incremente la calidad de la representación política ya que, al mismo tiempo que seleccionan a un candidato, estarán decidiendo cómo quieren ser representados. Otra de las razones para adoptar procedimientos selectivos más abiertos supone la mejora de la imagen pública que resultaría para los partidos cartel y los *catch-all*, pues una gran participación de afiliados de base y simpatizantes les dotaría de legitimidad democrática y ayudaría hacer frente a las acusaciones de elitismo que recibe⁴⁸.

Lo que no aparece tan claro es que constituya una estrategia efectiva para incrementar la militancia. Se ha observado que los ciudadanos no se molestan en afiliarse a los partidos para disfrutar de los nuevos beneficios que se reconocen a los miembros en esta nueva tendencia⁴⁹. Del mismo modo, la apertura del proceso a terceros ajenos al partido supone un desincentivo para quien ya forma parte del partido, pues podrían considerar que si la afiliación efectiva no es relevante para seleccionar candidatos, su tiempo y su dinero estarían mejor empleados participando directamente en las primarias que en el interior del partido⁵⁰. Por otra parte, la generalización del sufragio en la selección de candidatos no necesariamente realza la posición de los afiliados en el partido. La atomización del poder que implican los sufragios podría hacer pensar a la militancia que pierden peso relativo en el proceso. Además, si el procedimiento se centra en el voto en urna, por ejemplo, podría desanimarse al afiliado, pues su acción sería sumamente individual, depositar su sufragio en la urna, aislada del resto y haciendo la acción colectiva más complicada⁵¹.

⁴⁷ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Partisan change and the democratic process», ob. cit., p. 268.

⁴⁸ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., pp. 344 y 345.

⁴⁹ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 114.

⁵⁰ Leon D. EPSTEIN: «Political parties: Organization», ob. cit., p. 59.

⁵¹ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., pp. 348 y 349.

La inclusión en los métodos de selección de candidatos al conjunto de los afiliados e, incluso, a los electores en general, debilita a los partidos políticos como organizaciones⁵², relajando el poder de la mayoría dirigente. El ejercicio más claro lo representan los Estados Unidos, donde la expansión de las primarias «abiertas» ha socavado el control de los partidos sobre el reclutamiento de la clase política. Si nos fijamos en el caso del Partido Laborista británico, ha habido un trasvase del poder, desde el grupo parlamentario a la organización, incluyendo las organizaciones locales⁵³.

Ha de tenerse en cuenta, también, el tipo de candidato que puede derivarse según la composición del «selectorado». Si está formado únicamente por afiliados, el candidato elegido no tendrá por qué corresponderse con las preferencias del electorado general, dado que lo ha nominado sólo una parte del mismo caracterizada por su identificación ideológica con un partido⁵⁴. A la inversa, cuando la selección la realiza el conjunto del electorado, se privilegiará a un candidato que representa a la generalidad, pero no los intereses específicos de los militantes del partido en cuya lista concurre, con los riesgos que ello puede conllevar a la cohesión interna del partido⁵⁵.

A pesar de lo anterior, Roberto BLANCO VALDÉS apunta que la apertura de la confección de listas electorales incrementaría la cohesión interna del partido, al proporcionar un mayor consenso acerca de las personas que ocuparán los cargos representativos y augura una mayor participación electoral como consecuencia de la misma⁵⁶. Jonathan HOPKIN, por su parte, asegura que el aumento de inclusividad en los procesos de selección de candidatos no tiene por qué afectar a la cohe-

⁵² Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 116. «Legislators who were selected by small nominating committees owe their positions to the party leadership, and are therefore likely to be first and foremost party players. Legislators who were selected by party agencies are likely to be players at most times, but nevertheless will be somewhat differentiated in their efforts to promote the demands and interests of the groups within the party that serve as their power base. Legislators who were selected in primaries need the help of non-party actors in order to reach their massive, fluid, and somewhat apathetic audience».

⁵³ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», ob. cit., p. 13.

⁵⁴ Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas», ob. cit., p. 280.

⁵⁵ Flavia FREIDENBERG y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ: «¿Cómo se elige un candidato a presidente?...», ob. cit., pp. 330 y 331.

⁵⁶ Roberto BLANCO VALDÉS: *Las conexiones políticas*, ob. cit., pp. 46 y 47.

sión de los partidos en Europa, básicamente porque el hecho de que son ellos mismos los que regulan sus procesos internos —con poca o ninguna interferencia estatal— les permite mantener el proceso selectivo bajo el control del partido⁵⁷. Es previsible que los líderes del partido seguirán regulando y condicionando el proceso en detrimento del papel de los afiliados, para mantener las riendas de la organización en su mano⁵⁸.

Por el contrario, Paul PENNINGS y Reuven Y. HAZAN consideran que el resultado será el contrario, la ruptura de la cohesión interna. Argumentan que los políticos demuestran su lealtad respecto de quien puede influir en su reelección y si ésta depende directamente de los electores o de los afiliados, los candidatos —sus puntos de vista o sus preferencias— podrían llegar a ser más importantes que el programa político del partido en su conjunto⁵⁹. Una de las más importantes consecuencias que podrían derivarse sería la pérdida de la disciplina de partido en el Parlamento, por ejemplo, con la consiguiente merma de gobernabilidad del sistema⁶⁰. Richard S. KATZ invierte el razonamiento y argumenta que el conflicto interno entre clases dirigentes en el partido constituye la razón para ampliar —formalmente— la capacidad de decisión de la base del partido o incluso abrir el proceso decisorio al electorado, ya que facilitaría la pérdida de influencia tanto de los niveles organizativos intermedios como de los activistas ideológicamente motivados y organizados, ya que se espera que la base del partido o los simpatizantes decanten la balanza por el sector más oficialista que representa al partido en su conjunto⁶¹. Michael GALLAGHER y Michael MARSH, por último, concluyen que no hay datos concluyentes de que la apertura del procedimiento afecte a la cohesión del partido, dado que encuentran evidencias en los dos sentidos⁶².

⁵⁷ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 349.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 358.

⁵⁹ Paul PENNINGS y Reuven Y. HAZAN: «Democratizing candidate selection...», ob. cit., pp. 271 y 272. No obstante, ésta es una hipótesis por demostrar, pues hay dudas de que el debilitamiento del partidismo en el electorado conducirá a un mensaje electoral centrado en el candidato. Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», ob. cit., p. 50.

⁶⁰ Paul PENNINGS y Reuven Y. HAZAN: «Democratizing candidate selection...», ob. cit., pp. 270 y 271.

⁶¹ Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., p. 281.

⁶² Michael GALLAGHER: «Conclusion», ob. cit., pp. 273 a 275.

Junto con lo mencionado, siguen señalando estos autores, la ganancia de peso relativo por parte de los candidatos podría alterar la inclusión de cuestiones políticas (*political issues*) en la agenda pública. Se teme que ganen protagonismo los debates más llamativos y atractivos, pero a costa de silenciar debates básicos para el mantenimiento del sistema, es decir, que ganen presencia debates demagógicos o populistas en el debate político o que se centre la política en las personas de los candidatos antes que en cuestiones de gobierno. Del mismo modo, podría significar la extinción del político *amateur*, ya que en el juego político sólo tuvieran cabida los profesionales⁶³.

En apariencia, la participación en la confección de las listas electorales por parte del militante de base ayudará a evitar el monopolio y la cooptación de los candidatos por las clases dirigentes del partido⁶⁴. Sin embargo, en función de cómo esté diseñado el proceso de selección y aunque pueda parecer paradójico o contraintuitivo, podría plantearse un fortalecimiento de la posición de la élite. Así, si la afiliación es pequeña y socialmente homogénea, podría realizar las mismas selecciones que realizaría la ejecutiva de un partido⁶⁵. En otros casos, la sustitución de la toma de decisiones en órganos representativos del partido por votos directos, haría perder peso específico a los órganos intermedios del partido (los locales, por ejemplo) o a los afiliados con una fuerte componente ideológica porque verían diluido su contacto con el resto de la afiliación⁶⁶. Por otra, las élites pueden reservarse una capacidad de supervisión y de influencia en todo el procedimiento, como se verá inmediatamente.

En este tema de la conformación del «selectorado» no puede dejar de hacerse referencia a la determinación de quiénes forman parte, realmente, del partido. Uno de los caballos de batalla en los procesos internos lo constituye el censo de la organización, los miembros que realmente tienen un vínculo con la misma, que normalmente viene establecido por el pago puntual de las cuotas. Si el censo está en ma-

⁶³ Paul PENNINGTS y Reuven Y. HAZAN: «Democratizing candidate selection...», ob. cit., pp. 270 y 271.

⁶⁴ José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., pp. 79 y ss.

⁶⁵ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 349.

⁶⁶ Paul PENNINGTS y Reuven Y. HAZAN: «Democratizing candidate selection...», ob. cit., pp. 270 y 271. En el mismo sentido, Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 117.

nos de la Secretaría de Organización del partido, no deja de ser la ejecutiva quien determina quién puede participar en el proceso y quién no. Será necesario, por lo tanto, obligar a los partidos a llevar un registro ordenado y actualizado de las altas y bajas del partido para evitar que puedan producirse tergiversaciones de los números de afiliación antes de la llamada a la participación de los miembros.

Si los partidos amplían la base social que toma las decisiones y le dotan de mayor protagonismo, la etapa de la toma de decisiones en oscuras habitaciones parece desvanecerse⁶⁷. Sin embargo, no sólo se involucra cada vez a más gente en los procesos selectivos, sino que también se han modificado las capacidades de las directivas en los mismos. Si se combinan ambas dimensiones, llegaría a la conclusión de que en vez de avanzar hacia una democracia directa en el seno de los partidos se entra, más bien, en una fase de consultas a la militancia⁶⁸. Resulta determinante, por lo tanto, conocer las facultades que tienen encomendadas las direcciones de los partidos en el proceso⁶⁹, que pueden catalogarse de la siguiente manera⁷⁰:

- *Regulación*: el papel de los dirigentes se limita a establecer los procedimientos generales para la toma de decisiones y dejar que se desenvuelvan según han establecido⁷¹.
- *Distribución*: ¿de quien depende el número de candidatos que se presentarán y en qué circunscripciones? Esta posibilidad de la directiva en España sólo tendría sentido en las elecciones al Senado, dejando en manos de las direcciones del partido la decisión de cuántos candidatos a Senadores concurrirán en la lista que presente el partido⁷².

⁶⁷ Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Partisan change and the democratic process», ob. cit., p. 268.

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ «[W]hat makes American primaries different from European practice is not the direct role of ordinary voters, which exists in many countries by virtue of the electoral system, but the inability of the party to determine which names are to be put before the voters to choose between». Michael GALLAGHER: «Conclusion», ob. cit., p. 275.

⁷⁰ *Vid.* Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., pp. 83 a 85, cuando habla de la descentralización territorial de la elaboración de candidaturas.

⁷¹ Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 401.

⁷² Por ejemplo, cada circunscripción elige cuatro senadores, pero sólo se puede votar a tres. Los partidos podrían calcular cuántos candidatos deberían competir en cada distrito, ya que si presenta muchos se dispersaría el voto y si presen-

- *Supervisión*: las autoridades del partido aprueban a los aspirantes a candidatos antes que otros niveles organizativos del partido puedan respaldarlos como candidatos, es decir, necesitan un visto bueno.
- *Inclusión*: consiste en que la ejecutiva del partido sugiera la colocación en la lista de personas determinadas. «Sugerir», no obstante, puede ser un eufemismo para «ordenar». Supone una capacidad peligrosa, dado que en ocasiones puede herir la susceptibilidad de la organización local y producir más pena que gloria al aspirante favorecido por la dirección.
- *Posicionamiento*: reserva al órgano jerárquicamente superior de la capacidad de determinar el orden de la lista electoral o la posición de algún candidato en concreto, lo que en un sistema electoral proporcional con listas cerradas y bloqueadas resulta decisivo.
- *Exclusión*: posibilidad que capacita a la ejecutiva a vetar o retirar de la papeleta electoral a candidatos escogidos por otros órganos del partido. Esta capacidad puede ser directa o indirecta, a través de mecanismos informales o todo tipo de presiones.

Por último, dentro de esta dimensión ha de hacerse referencia al ámbito territorial de toma de decisiones, al nivel de centralización (o descentralización) del procedimiento, normalmente influido por la forma del Estado en el que actúa el partido⁷³.

Cuando los partidos cuentan con una estructura territorial compleja, normalmente la selección de candidatos para los cargos públicos se producirá con intervención de los distintos niveles territoriales del partido, combinando facultades de propuesta con otras de supervisión o decisión⁷⁴. Habrá, por lo tanto, una combinación de distintos selecto-

ta pocos podría dejar de aprovechar su fuerza electoral y ganar menos escaños de los que permitiría su respaldo social.

⁷³ No sólo la forma de Estado descentralizada favorece una selección por los órganos subestatales del partido. Señala Krister LUNDELL que los sistemas electorales con distritos uninominales tienden a la descentralización de la toma de decisiones referente a candidatos, mientras que los sistemas electorales que utilizan circunscripciones plurinominales suelen optar por métodos centralizados. Krister LUNDELL: «Determinants of candidate selection», ob. cit., p. 26.

⁷⁴ Lourdes LÓPEZ NIETO: «Reclutamiento y profesionalización política», ob. cit., pp. 146 y 147. El tamaño del partido también puede ser una variable importante en el grado de centralización del proceso de selección de candidatos. Con carácter general, los partidos grandes utilizan métodos más centralizados que los

rados que pueden tener distintas capacidades. Así, podríamos hablar de selectorados plurales, limitados o únicos, en función de si los candidatos que se presentan a una elección son elegidos por distintos selectorados en paralelo, con una mínima coordinación o por un único selectorado centralizado⁷⁵.

Si queremos marcar una escala de descentralización, los dos polos vendrían marcados por la selección de candidatos por el nivel local del partido, sin interferencias del exterior, y, por el otro extremo, la centralización de la decisión en el nivel, como pudiera ser su presidente en solitario⁷⁶, pero también la celebración de unas primarias. Podría considerarse que cuanto más descentralizada está la toma de decisiones, mayores son las posibilidades de que un afiliado de base influya en el resultado. A este respecto, la centralización de la toma de decisiones se espera que produzca un incremento de la disciplina interna del partido⁷⁷. Igualmente, la centralización combinada con un selectorado poco inclusivo, produce la mayor eficiencia en la consecución de los objetivos que se planteen, tanto de representatividad como de composición de grupos parlamentarios eficaces y equilibrados.

partidos pequeños. Estos últimos pueden verse influidos por la necesidad de confiar en los aspirantes más conocidos del nivel local, que sólo los dirigentes locales pueden identificar. Por otra parte, las organizaciones mayores suelen caracterizarse por una mayor complejidad, jerarquía y burocracia, características asociadas todas ellas con un más alto grado de centralización. Krister LUNDELL: «Determinants of candidate selection», ob. cit., p. 40.

⁷⁵ Así, hablaríamos de selectorados plurales cuando los candidatos son elegidos por su propio selectorado, en el caso de que fuesen seleccionados, por ejemplo, por las agrupaciones locales de los partidos. En el extremo opuesto, el selectorado único, todos los candidatos que se presentan en las distintas elecciones son determinados por el mismo nivel territorial, que puede ser muy extenso o muy concentrado. Reuven HAZAN y Gideon RAHAT: *Democracy within parties...*, ob. cit., pp. 63 a 65.

⁷⁶ Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 400. La ejecutiva estatal tendrá en cuenta las candidaturas locales únicamente como elementos de una operación en el nivel nacional y, por lo tanto, lo que le preocupa que contribuyan al objetivo colectivo, por ejemplo, proponiendo determinados tipos de candidatos representativos de colectivos sociales o incluyendo a determinadas personas que cuyas habilidades personales necesita en el grupo parlamentario. Las agrupaciones locales, en cambio, considerarán su candidatura desde una óptica local, teniendo en cuenta que esta decisión es la más influyente que tienen y con la que pueden negociar con la ejecutiva nacional. Vid. Austin RANNEY: *Pathways to Parliament...*, ob. cit., pp. 270 y 271.

⁷⁷ Michael GALLAGHER: «Introduction», ob. cit., p. 15.

Resulta apropiado comparar las distintas facultades que asumen los diversos niveles organizativos de los partidos en función de en qué nivel se toma la decisión final sobre la lista electoral, lo que aparece reflejado en la tabla IV. Otra posibilidad de comparación viene dada por la propuesta de Reuven HAZAN y Gideon RAHAT que distinguen tres maneras de relacionarse diferentes selectorados⁷⁸:

- 1) Variado: la elaboración de la papeleta pasa porque distintos selectorados elijan a candidatos. Así, por ejemplo, que se reserve un determinado número de puestos a la organización sectorial del partido.
- 2) Multinivel: los mismos candidatos tienen que pasar distintos filtros durante el proceso de selección. El más frecuente en nuestro sistema, como veremos.
- 3) Compensado: distintos selectorados eligen a los mismos candidatos, pero no participan en pie de igualdad, sino con una ponderación de votos. Así, sería el caso de que los votos de los simpatizantes de un partido no contasen igual que los de los afiliados.

Tabla IV – Nivel de descentralización del procedimiento de selección y facultades de los niveles organizativos

Nivel de decisión		Capacidad estatal	Capacidad subestatal	Capacidad local
Estatral	Sobre candidatos	Inclusión y exclusión	Inclusión y exclusión	Inclusión
	Orden lista	Posicionamiento	Posicionamiento	-
Autonómico	Sobre candidatos	Inclusión y supervisión	Inclusión y exclusión	Inclusión
	Orden lista	-	Posicionamiento	-
Local	Sobre candidatos	Inclusión y supervisión	Inclusión y supervisión	Inclusión y exclusión
	Orden lista	-	-	Posicionamiento

Fuente: elaboración propia, a partir de Austin RANNEY y Lars BILLE⁷⁹

Como puede verse, no suele monopolizarse la participación en el procedimiento de selección de candidatos en un único nivel organizativo, sino que todos ellos participan, con distintas facultades, en el pro-

⁷⁸ Reuven HAZAN y Gideon RAHAT: *Democracy within parties...*, ob. cit., pp. 36 y 37.

⁷⁹ A partir de Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 82 y Lars BILLE: «Democratizing a democratic procedure: myth or reality?», ob. cit., pp. 367 y ss.

ceso⁸⁰. Difícilmente mensurables serán las capacidades informales de presión sobre las sugerencias que se presenten y que se encauzan a través de contactos ajenos a vías o procedimientos de comunicación e información previstos en la normativa interna.

En la mayoría de los partidos, el nivel local suele jugar un papel significativo, reservándose a la ejecutiva central del partido una facultad de supervisión del proceso⁸¹. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría con la extensión del selectorado, no puede observarse ninguna tendencia clara hacia la concentración o descentralización de la toma de decisión⁸².

En nuestro sistema político se prevé de forma generalizada la participación directa de las organizaciones territoriales en los procesos de decisión, si bien en una fase previa, de propuesta. Las suborganizaciones territoriales cuentan con un papel en los procesos de selección de candidatos, aunque la influencia del partido central está siempre presente y no únicamente a través de mecanismos formales⁸³. En la mayoría de los partidos modernos, los dirigentes nacionales retienen un poder sobre la selección de candidatos, resultando determinante a este respecto el ejercicio del veto sobre las listas que puedan elaborar las organizaciones locales o regionales⁸⁴. No se observan tendencias hacia la eliminación o el debilitamiento de esta capacidad, hacia la descentralización de la capacidad de decisión. Y la democratización no será completa sin el desapoderamiento de las capacidades de exclusión de las élites⁸⁵. La

⁸⁰ *Vid.* Krister LUNDELL: «Determinants of candidate selection», ob. cit., p. 31.

⁸¹ Reuven HAZAN y Gideon RAHAT: *Democracy within parties...*, ob. cit., p. 58.

⁸² *Idem.*

⁸³ Lars BILLE: «Democratizing a democratic procedure: myth or reality?», ob. cit., p. 369.

⁸⁴ Susan E. SCARROW, Paul WEBB y David M. FARRELL: «From social integration to electoral contestation...», ob. cit., p. 141. En el mismo sentido, Austin RANNEY: *Pathways to Parliament...*, ob. cit., pp. 271 y 272, que señala que «[a]s national party organizations cannot afford to let their local affiliates select candidates entirely unsupervised, they have acquired certain formal powers to supervise local selections». Por el contrario, Michael GALLAGHER señala que dichas capacidades de las ejecutivas nacionales son más formales que reales, dado que las decisiones son tomadas, efectivamente, en otros niveles —y momentos— distintos del central. De hecho, señala este autor, en muchos países, como Bélgica, Reino Unido, Alemania, Noruega, Estados Unidos, Australia, Canadá, Finlandia o Austria, las ejecutivas centrales del partido no juegan un papel significativo en el proceso de selección de candidatos. *Vid.* Michael GALLAGHER: «Conclusion», ob. cit., p. 245.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 141 y 142.

centralización ofrece autonomía a los líderes parlamentarios y a los directivos del partido, pero también crea mayores oportunidades para que los grupos de interés nacionales influyan en la selección de candidatos de forma oscura⁸⁶.

Se espera que la descentralización conduzca a una mayor respuesta —y responsabilidad— de los parlamentarios a las demandas y quejas de sus selectores, como ocurre en los sistemas electorales de tipo mayoritario con circunscripciones pequeñas⁸⁷. En Alemania, por ejemplo, las organizaciones descentralizadas han defendido su prerrogativa de seleccionar candidatos al considerarla el mejor indicador de su autonomía, si bien admiten colaboración estatal y local⁸⁸.

Una forma de rebajar la influencia del partido central sería permitir a los niveles inferiores decidir el orden de las listas de candidatos, con influencia de la organización central⁸⁹, o ratificar la decisión que ha tomado el nivel estatal del partido. Cuando se establecen sistemas de selección que cuentan con un «selectorado» muy amplio, lo razonable sería que el procedimiento no estuviera demasiado centralizado, dado que los selectores podrían tener un conocimiento muy limitado de la mayoría de los candidatos y puede darse la paradoja de que los propios aspirantes a candidatos sean los que animen a sus propios simpatizantes, «invadiendo» el proceso selectivo desde fuera⁹⁰.

No obstante, no se ha de pecar de ingenuo. Por una parte, las oligarquías centrales podrían ganar autonomía en el nivel nacional cediendo capacidades de decisión a las organizaciones locales⁹¹. Por otra, si toda reforma gira únicamente en torno a esta dimensión descentralizadora, su consecución podría significar, únicamente, que el control del partido ha pasado de la oligarquía nacional a la local⁹², razón —de

⁸⁶ Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 403.

⁸⁷ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 114.

⁸⁸ Lars BILLE: «Democratizing a democratic procedure: myth or reality?», ob. cit., p. 369.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 367 y 368.

⁹⁰ Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 405.

⁹¹ Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., p. 281.

⁹² Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 112. Señala Alan WARE que los sistemas de nominación descentralizados permiten a las élites locales desplegar su mayor grado de influencia y someter a todos los afiliados, incluso a los más rebeldes, por la capacidad de control de todo tipo de recursos, incluyendo los contactos con los aliados exteriores. Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, ob. cit., p. 404.

nuevo— para no examinar estas dimensiones democráticas de manera individual, sino conjuntamente, de forma sistémica. Sería necesario combinar la descentralización con la inclusividad de los requisitos para ser candidato o con la extensión del selectorado. Así, por ejemplo, en los métodos de selección de candidatos en que la participación de los afiliados es indirecta, porque hay una elección previa de delegados, cobra importancia si los votos que se emitirán en la convención son personales de cada delegado o colectivos de toda la delegación territorial, dado que en el último caso la selección de candidatos se deja en manos de los líderes regionales o locales de cada delegación⁹³.

c) *Forma de participación*

Si se ha tratado la cantidad de selectores que participan en el proceso, dejando entrever que cuanto más inclusivo sea el «selectorado», más democrático será el resultado, igualmente ha de valorarse la capacidad de decisión que se reserva a éste⁹⁴. La primera gran diferenciación serían los procesos que conllevan una **elección**, considerando a todos los aspirantes sin utilizar ningún criterio de diferenciación entre los mismos, y los que suponen una **selección**, una aplicación de unos criterios determinados de antemano. El tercer extremo de esta relación serían los métodos que se basan en una decisión fundada en criterios personales y no necesariamente motivada o una **cooptación**. La democraticidad de las capacidades de decisión está ordenada de mayor a menor. Sin embargo, puede producir efectos perversos, como falta de representatividad de la candidatura generada u otro tipo de ineficiencias.

Un factor absolutamente determinante de la capacidad de decisión de quienes participan en el procedimiento de selección de candidatos constituye el tipo de participación que ejercen, si es directa o indi-

⁹³ Òscar BARBERÀ, Montserrat BARAS, Astrid BARRIO y Juan RODRÍGUEZ TERUEL: «Are parties democratizing themselves? The evolution of leadership selection in Spain (1977-2008)», en *Working papers*, Instituto de Ciències Polítiques i Socials, núm. 285, 2012, p. 10.

⁹⁴ La abstención en las primarias constituye un interesante indicador de la (falta de) calidad de los selectorados más inclusivos. Las estadísticas demuestran que la participación en las primarias es menor que en las elecciones generales y que, de media, la mitad de los afiliados no se molestan en participar en los procesos internos de selección de candidatos. Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., pp. 114 y 115.

recta⁹⁵. El tipo de participación puede ser directa, si los selectores expresan quiénes son sus aspirantes a la candidatura de su preferencia sin ningún tipo de intermediación, o indirecta, si eligen a delegados o a los miembros del Comité que, a su vez, seleccionarán a los candidatos. Este último caso, los modelos que se basan en los órganos de representación de la base del partido, favorece la oligarquía⁹⁶. No obstante, al mismo tiempo, permite el mercadeo o negociación de los resultados para garantizar la paz interna del partido. También cabe la posibilidad que la participación que se reserve al «selectorado» sea la de ratificar decisiones previas tomadas por las ejecutivas. En este caso, diferentes «selectorados» pueden verse involucrados y los afiliados participar en la elección de candidatos que han sido filtrados por un cuerpo menor⁹⁷. Las elecciones internas de los partidos no deberían ser de carácter indirecto, ya que favorecen las candidaturas únicas precocinadas por el aparato, lo que termina convirtiendo un procedimiento democrático en un procedimiento no competitivo⁹⁸.

El caso más común es que los candidatos sean elegidos bien por convenciones o comités, cuyos miembros son elegidos por los afiliados. Recientemente, el método indirecto de selección de candidatos se ha extendido y hecho rápidamente popular, principalmente por los problemas que genera el voto directo y en parte porque las ejecutivas de los partidos piensan que es un método que no daña tanto a la organización del partido. En Estados Unidos los candidatos al Congreso suelen ser elegidos directamente por los votantes en elecciones primarias directas. Sin embargo, los candidatos a Presidente de los Estados Unidos consiguen la nominación en las convenciones, formadas por delegados natos y por delegados escogidos a través de primarias (u otros métodos de selección) en los Estados federados.

La variable «procedimiento de voto» permite diferenciar un sistema de voto auténtico de un mero sistema de nombramiento o designación, es decir, distinguir si hay una verdadera participación por parte del «selectorado» en la decisión final que se tome o si les queda el papel —marginal— de asentir y confirmar la decisión que se ha tomado previamente. Reuven Y. HAZAN y Gideon RAZAT sólo hablan de

⁹⁵ Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 88.

⁹⁶ Óscar BARBERÀ, Montserrat BARAS, Astrid BARRIO y Juan RODRÍGUEZ TERUEL: «Are parties democratizing themselves?...», ob. cit., pp. 13 y 14.

⁹⁷ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., pp. 347 y 348.

⁹⁸ Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, ob. cit., p. 122.

votación cuando cada candidatura se determina exclusivamente por votos y no, por ejemplo, por una lista acordada o una designación ratificada por un voto unánime o mayoritario. Requieren, en segundo lugar, que los resultados de la votación sean presentados oficialmente para justificar y legitimar al candidato⁹⁹.

Afirman estos autores que los «selectorados» más pequeños y exclusivos tienden a designar candidatos, mientras que en los más amplios se produce votación¹⁰⁰. ¡Qué duda cabe de que la deliberación se produce mejor en reducidos grupos de personas! No obstante, siguen, un sistema de votación puede ser utilizado en un «selectorado» muy reducido y la designación se puede producir en cuerpo que incluya varias docenas de personas. Esto último puede llegar a pasar cuando la selección se realiza a través de varias asambleas, que van determinando la composición de la que tienen en el nivel territorial superior.

En el caso de los partidos españoles debe señalarse que contienen distintos procedimientos de voto según elijan candidato a la Presidencia del Gobierno y la elaboración del resto de la lista electoral al Congreso. No sólo esto, sino que son dos procesos independientes, lo cual puede producir un mayor grado de pluralismo porque no aparece vinculada la elaboración de la lista a la persona que la encabezará en la provincia de Madrid o de Barcelona (esto último en los partidos catalanes)¹⁰¹.

En este epígrafe también ha de subrayarse la importancia que tienen otros elementos, como la forma de la candidatura (si es unipersonal o de lista), si el voto es a una o dos vueltas o la manera en que se permite expresar sus preferencias al selector (si es único o múltiple, si puede modificar el orden de la lista o incluir aspirantes de distintas listas)¹⁰². Obviamente también jugará un papel determinante la fórmu-

⁹⁹ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 113.

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ ¿Sería razonable que en el caso de las municipales se trasladase el mismo sistema? Deberían percatarse los partidos que las listas electorales municipales ha de concurrir el futuro equipo de gobierno del municipio, por lo que el interés del candidato a la Alcaldía para tener su voz a la hora de elaborar la lista es mucho mayor que en las elecciones legislativas, máxime cuando en éstas hay, además varias circunscripciones.

¹⁰² Pueden identificarse distintas clases de voto preferencial, en función de si permite expresar una opinión sobre el orden final de la lista o no. Se asume que el voto preferencial está correlacionado con la descentralización en el proceso de nominación, pues hace falta un conocimiento de los potenciales vencedores del proceso, lo cual será más sencillo en los niveles organizativos más bajos. Sin embargo, puede considerarse que también un voto único, no preferencial, puede

la electoral que se escoja (mayoritaria si se quiere obtener una respuesta sólida y un apoyo unánime a los candidatos; proporcional si se busca una mayor pluralidad de opciones dentro de la lista electoral) y si las posiciones de salida se escogen todas a la vez o se van llenando gradualmente en un sistema de doble lista¹⁰³.

Ha de señalarse, como hace Fernando FLORES GIMÉNEZ, que los partidos tienden a dejar fuera de sus procesos internos a las corrientes de opinión o facciones que puedan existir en su seno, en un intento de poder tomar decisiones por unanimidad o amplias mayorías sin que se hagan públicos disensos¹⁰⁴. Quizá, en promoción del pluralismo político en los partidos, la organización podría plantearse medidas que promovieran la participación de las mismas en los procesos internos, de manera que las minorías tuvieran un mayor acceso a puestos de dirección y representación. De lo que no estoy seguro es que sea la Ley la que deba establecer estas medidas.

Todas estas cuestiones tienen su importancia dado que ayudarán a que el proceso interno de selección sea integrador, permitiendo la representación de las distintas sensibilidades que haya en el partido y cerrar heridas, o disgregador, imponiendo su voz la fuerza mayoritaria en el seno del partido, señalando la salida a la minoría si quiere tener un protagonismo mayor.

d) *Competitividad de la elección*

Esta variable no deja de ser un sumatorio del resto de dimensiones ya que viene profundamente afectado por la determinación de los titulares del sufragio pasivo y el modo en que pueden ejercer ese derecho, del «selectorado» (presuponiendo que cuanto más amplio más concurrencia puede haber) y por el modo en que se expresan las preferencias¹⁰⁵. El resultado del procedimiento establecido ha de ser un proceso competitivo, que permita escoger porque promueva una variedad de

compaginarse con una estructura descentralizada pues podría server para compensar la escasa influencia de los afiliados en otras cuestiones, como el orden de la lista. Krister LUNDELL: «Determinants of candidate selection», ob. cit., pp. 33 y 34.

¹⁰³ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 113.

¹⁰⁴ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 245.

¹⁰⁵ Óscar BARBERÀ, Montserrat BARAS, Astrid BARRIO y Juan RODRÍGUEZ TERUEL: «Are parties democratizing themselves?...», ob. cit., p. 7.

alternativas. Se puede medir a través de la participación en el procedimiento de selección, por la competencia generada para conseguir la nominación, pero también por la representatividad de los candidatos elegidos o por su sometimiento a responsabilidad.

La participación en los procesos nos puede conducir a determinar la competitividad de la elección, dado que cuando no habrá sorpresas en el resultado, el «selectorado» no estará llamado a dedicar tiempo al proceso¹⁰⁶. En esta variable se puede trabajar facilitando a los electores la emisión de su voto, bien incrementando el número de mesas electorales en caso de voto en urna o bien estableciendo un sistema de voto telemático, sea electrónico o por correspondencia. Si son los afiliados los que participan en el procedimiento, resulta más apetecible ir a votar ya que ofrece una posibilidad de socialización mayor que emitir el voto desde su propio domicilio.

Una de las mejores maneras de medir esta competitividad está en comparar la cantidad de aspirantes que compiten por un puesto en la lista electoral o, si se tiene acceso a los resultados de las votaciones, la distribución de votos por aspirantes. La tabla V resume la competitividad que se ha producido en la selección del cabeza de lista en las elecciones al Congreso de los Diputados de los partidos que son objeto de análisis en el último capítulo y que permite observar una escasa competitividad interna en los mismos, marcada únicamente por tres procesos (PSOE en 1996, ICV en 2000 e IU en 2007) en los que sí que se presentó una alternativa al candidato finalmente escogido¹⁰⁷.

La forma de promover la competitividad pasa por crear una cultura política positiva hacia la misma en el seno del partido, no viéndola como algo desintegrador, así como crear espacios comunes de intercambio de ideas en el mismo¹⁰⁸. Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT dan vueltas a la idea de que en «selectorados» más pequeños resulta

¹⁰⁶ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 115.

¹⁰⁷ Otra forma de medir la competencia en un proceso selectivo es determinar la tasa de éxito de los neófitos, es decir, averiguar la tasa de renovación de la lista. Si son seleccionadas muchas caras nuevas, ello indica que no existen puestos seguros en la lista y que los requisitos para acceder a la competición interna del partido son fácilmente asumibles. Reuven HAZAN y Gideon RAHAT: *Democracy within parties...*, ob. cit., p. 128.

¹⁰⁸ «Political culture should be treated with caution as an explanatory factor; it provides in effect a residual explanation, a way of saying that the phenomenon happens because people expect it to or believe it should, and that we are unable to explain it further». Michael GALLAGHER: «Conclusion», ob. cit., p. 261.

más sencillo promover la competitividad porque los posibles aspirantes y selectores se conocen entre ellos¹⁰⁹. Si el proceso no es de votación sino de designación, podrán presentarse una pluralidad de nombres al órgano seleccionador, que aplicará sus propios criterios para elaborar la lista, pero debiendo descartar a varios aspirantes. Sin embargo, la designación por los órganos ejecutivos —que carece de legitimidad democrática directa— tenderá a apaciguar a la militancia nombrando a «vacas sagradas» del partido, bien por sus cargos directivos, bien por sus cargos representativos¹¹⁰.

El proceso de selección de candidatos puede producir dos tipos de resultados: o que el candidato seleccionado represente fidedignamente la ideología de los que lo han elegido, o que represente, inmediatamente, las características de los representados¹¹¹. En tanto que ambos tipos de representación permiten establecer vínculos de identificación con el electorado, deben considerarse igualmente positivos. En todo caso se resalta para poder subrayar que cuanto más controlado esté el proceso, más fácil será obtener el resultado buscado a través del mismo: los selectorados más exclusivos son capaces de obtener los candidatos más eficientes.

Por último, ha de tenerse en cuenta ante quién responde el candidato, que viene determinado, principalmente, por la extensión del selectorado y el tipo de participación que se le reserva. Cuanto más cerrado esté el procedimiento, más fácil es que el partido actúe en unidad de acto y menos necesario recurrir a medidas disciplinarias¹¹².

No puedo resistirme a compartir la comparación que hacen Reuven HAZAN y Gideon RAHAT sobre los distintos elementos que marcan esta variable en la Tabla VI.

¹⁰⁹ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 116.

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ *Ibidem*, p. 115.

¹¹² Reuven HAZAN y Gideon RAHAT: *Democracy within parties...*, ob. cit., p. 148.

Tabla V – Competitividad en la selección de candidatos de los partidos objeto de estudio

	PP	PSOE	PSC	IU	ICV	GIU	ERC	UPyD
	8 al 22 enero 1979 – reuniones de Coalición Democrática, para elección de candidato	12 enero 1979 – Felipe González propuesto candidato por Comisión Ejecutiva	14 enero 1979 – Joan Reventós proclamado candidato por Congreso Provincial del PSOE	14 enero 1979 – Joan Reventós proclamado candidato por Congreso Provincial del PSOE	No se ha encontrado información	No se ha encontrado información	17 enero 1979 - Heribert Barrera proclamado candidato	
	22 enero 1979 – Manuel Fraga es anunciado candidato	16 enero 1979 - Felipe González ratificado candidato por Comité Federal	16 enero 1979 - Joan Reventós ratificado candidato por Comité Federal	16 enero 1979 - Joan Reventós ratificado candidato por Comité Federal	No se ha encontrado información			
1 de marzo de 1979	Manuel Fraga Iribarne (1)	Felipe González	Joan Reventós i Carnet	Santiago Carrillo (2)	Gregorio López Raimundo (3)	Jordi Pujol	Heribert Barrera i Costa	
	20 y 21 febrero 1982 – V Congreso – Candidatura única (1256 votos a favor, 76 nulos, 108 en blanco)	8 septiembre 1982 - Felipe González designado candidato por Comité Regional de la Federación Socialista Madrileña	12 septiembre 1982 - Raimon Obiols i Germà proclamado candidato por Consejo Nacional	10 septiembre 1982 - Santiago Carrillo designado candidato por Comité ejecutivo	12 septiembre 1982 - Gregorio López Raimundo proclamado candidato por el Comité Central PSUC	10 y 11 julio - Miquel Roca i Junyent proclamado candidato a propuesta del Consejo Nacional de CDC	No se ha encontrado información	
28 de octubre de 1982	Manuel Fraga Iribarne (4)	Felipe González	Raimon Obiols i Germà	Santiago Carrillo (2)	Gregorio López Raimundo (3)	Miquel Roca i Junyent	Francesc Vicens i Giral	

Cont. tabla V

	PP	PSOE	PSC	IU	ICV	CIU	ERC	UPyD
	7 febrero 1986. VII Congreso. Manuel Fraga Iribarne proclamado candidato	4 mayo 1986 - Felipe González designado candidato por Federación Socialista Madrileña (246 votos a favor y 52 abstenciones)	No se ha encontrado información	29 abril 1986 - Gerardo Iglesias candidato 8 mayo 1986 - Gerardo Iglesias ratificado candidato por el Comité Central	25 enero 1986 - Ramón Espasa proclamado candidato por la Conferencia Nacional PSUC	13 abril 1986 - Miquel Roca i Junyent proclamado candidato por Consejo Nacional de CDC	No se ha encontrado información	
22 de junio de 1986	Manuel Fraga Iribarne (5)	Felipe González	Narcís Serra i Serra	Gerardo Iglesias (2)	Ramón Espasa (6)	Miquel Roca i Junyent	Francesc Vicens i Giralte	
	5 septiembre 1989 - José María Aznar designado candidato a propuesta de Manuel Fraga Iribarne - Ratificado por la Junta Directiva Nacional (216 votos a favor, 5 en blanco).	20 septiembre 1989 - Felipe González ratificado candidato por Comité Federal	13 septiembre 1989 - Narcís Serra proclamado candidato por el <i>Consell Nacional</i>	6 septiembre 1989 - Julio Anguita designado candidato por Comisión Política de PCE (unanimidad) 22 septiembre 1989 - Julio Anguita ratificado candidato por Consejo Federal de IU	No se ha encontrado información	29 agosto 1989 - Miquel Roca i Junyent ratificado candidato por Jordi Pujol	No se ha encontrado información	
29 de octubre de 1989	José María Aznar	Felipe González	Narcís Serra i Serra	Julio Anguita	Ramón Espasa (7)	Miquel Roca i Junyent	Joan Hortalá	

CAP. IV: PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Cont. tabla V

	PP	PSEO	PSC	IU	ICV	GIJ	ERC	UPyD
	16-ene-93 José María Aznar proclamado candidato	19 abril 1993 - Felipe González designado candidato por Comité Federal	2 mayo 1993 - Narcís Serra presentado oficialmente como candidato	13 abril 1993 - Julio Anguita elegido candidato por presidencia federal (unanimidad) 25 abril 1993 - Julio Anguita designado candidato por el Consejo Político Federal (62,7 % votos a favor, 29,06% en contra, 5,7 abstenciones y 2,3 % votos en blanco)	25 abril 1993 - Rafael Ribó designado candidato por el Consejo Político Federal (81 % votos a favor, 17% abstenciones y 2% votos en contra)	31 enero 1993 - Miquel Roca elegido secretario general por Consejo Nacional de CDC (208 votos afirmativos, 58 en contra y 29 abstenciones)	No se ha encontrado información	
6 de junio de 1993	José María Aznar	Felipe González	Narcís Serra i Serra	Julio Anguita	Rafael Ribó (7)	Miquel Roca i Junyent	Pilar Rahola Martínez (Independiente)	
	19 a 21 enero 1996 - XII Congreso - Candidatura única (99,59% votos a favor)	19 de diciembre 1995 - Felipe González designado por la Ejecutiva Federal 22 de diciembre 1995 - Felipe González ratificado por el Comité General (162 votos a favor, 16 en blanco y 5 nulos)	29 diciembre 1995 - Narcís Serra propuesto candidato por Ejecutiva 7 enero 1996 - Narcís Serra designado candidato por el Consell Nacional (244 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones)	14 enero 1996 - Julio Anguita proclamado candidato por el Consejo Nacional	Octubre 1996 - Joan Saura proclamado candidato después de que Rafael Ribó decidiera dejar el Congreso de los Diputados para presentarse como candidato a la Presidencia de la Generalitat de Cataluña	7 enero 1996 - Joaquim Molins proclamado candidato	No se ha encontrado información	
3 de marzo de 1996	José María Aznar	Felipe González	Narcís Serra i Serra	Julio Anguita	Joan Saura Laporta (8)	Joaquim Molins	Pilar Rahola Martínez	

Cont. tabla V

	PP	PSOE	PSC	IU	ICV	CiU	ERC	UPyD
	<p>24 abril 1996 - Primarias – Josep Borrell (54,8% votos) contra Joaquín Almunia (45,2% votos)</p> <p>24 julio 1999 - Comité Federal designa a Joaquín Almunia candidato después de la renuncia de Josep Borrell (175 votos a favor, 9 en blanco y 1 nulo)</p> <p>29 a 31 enero 1999 – XIII Congreso – Candidatura única (98,54% votos a favor)</p>	<p>22 enero 2000 - Narcís Serra proclamado candidato por el <i>Consell Nacional</i> (83% votos a favor, 9'4% votos en contra y 7'6% abstenciones)</p>	<p>21 diciembre 1999 - Francisco Frutos ratificado candidato por el Consejo Político Federal (88 votos a favor, 13 en contra, 2 abstenciones y 17 votos en blanco)</p>	<p>17 enero 2000 - Joan Saura Laporta, propuesto por la Comisión política Nacional de ICV, proclamado candidato en las primarias (67% votos) frente Pere Camps (28% votos) y con 5% votos en blanco</p>	<p>16 enero 2000 - Xavier Trias proclamado candidato por Consejo Nacional de Convergencia Democràtica</p>	<p>29 noviembre 1999 - Joan Puigercós comunica formalmente a Comisión permanente de ERC su deseo de presentarse candidato</p> <p>20 diciembre 1999 - Joan Puigercós designado candidato por la Comisión Electoral de ERC (85% votos)</p> <p>15 enero 2000 - Joan Puigercós ratificado candidato por Consejo Nacional de ERC (candidatura única-88%votos)</p>		
12 de marzo de 2000	José María Aznar	Joaquín Almunia	Narcís Serra i Serra	Francisco Frutos	Joan Saura Laporta	Xavier Trias	Joan Puigercós Boixassa	

CAP. IV: PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Cont. tabla V

	PP	PSOE	PSC	IU	ICV	CIU	ERC	UPyD
	<p>1 septiembre 2003 – Mariano Rajoy propuesto candidato por José María Aznar – Ratificado por Comité Ejecutivo Nacional (elegido por aclamación) y Junta Directiva Nacional (504 votos a favor, 1 en blanco)</p>	<p>27 octubre 2002 - José Luis Rodríguez Zapatero proclamado candidato después de que el 22 julio 2000 fuese elegido Secretario General en el 35 Congreso (41,69% votos) frente a José Bono (40,70% votos), Matilde Fernández (10,97% votos) y Rosa Díez (6,55% votos).</p>	<p>7 enero 2004 - José Montilla proclamado candidato por la ejecutiva (unanimidad)</p> <p>24 enero 2004 - José Montilla ratificado candidato por el Consell Nacional (unanimidad)</p>	<p>21 diciembre 2003 – VII Asamblea de Izquierda Unida- Gaspar Llamazares proclamado candidato (637 votos a favor, 20 nulos, 36 en blanco) tras ser elegido Coordinador General (76,5% votos) frente Luis Carlos Rejon (13,8% votos) y Juan Manuel Sánchez Gordillo (9,6% votos)</p>	<p>17 diciembre 2003 - Joan Herrera Torres, propuesto por Joan Saura, es elegido candidato por unanimidad y ratificado por la Comisión Política Nacional el 17 enero 2004</p>	<p>17 enero 2004 - Josep Antoni Duran i Lleida designado candidato por Unió Democràtica de Catalunya</p> <p>24 enero 2004 - Josep Antoni Duran i Lleida es ratificado candidato por el Consejo Nacional de CIU (unanimidad)</p>	<p>27 enero 2004 - Josep-Lluís Carod Rovira anuncia su candidatura al Congreso después de dimitir como <i>Conseller</i></p>	
14 de marzo de 2004	Mariano Rajoy	José Luis Rodríguez Zapatero	José Montilla Aguilera	Gaspar Llamazares	Joan Herrera Torres (9)	Josep Antoni Duran i Lleida	Josep-Lluís Carod-Rovira	

Cont. tabla V

	PP	PSOE	PSC	IU	ICV	CiU	ERC	UPyD
	13 y 14 octubre 2004 - XV Congreso- Candidatura única (98,37% votos a favor)	25 noviembre 2007 - José Luis Rodríguez Zapatero proclamado candidato	31 agosto 2007 - Carme Chacón proclamada candidata	14 noviembre 2007 - Primarias (no vinculantes) - Gaspar Llamazares (62,5%) contra Marga Sanz (37,5%)	29 septiembre 2007 - Primarias-Joan Herrera Torres proclamado candidato por el Consejo Nacional de ICV (98,6% votos a favor)	10 noviembre 2007 - Josep Antoni Duran i Lleida designado candidato por el Consejo Nacional de Unión Democrática de Catalunya	7 julio 2007 - Joan Rídao nombrado candidato por Consejo Nacional (149 votos a favor, 13 en blanco)	12 enero 2008 - Rosa Díez proclamada candidata
9 de marzo de 2008	Mariano Rajoy Junta Directiva	José Luis Rodríguez Zapatero	Carme Chacón	Gaspar Llamazares	Joan Herrera Torres (9)	Josep Antoni Duran i Lleida Comité Ejecutivo de CiU 1 diciembre 2007 - Josep Antoni Duran i Lleida proclamado candidato por el Consejo Nacional de CiU (98,9% votos)	Joan Rídao	Rosa Díez

Fuente: elaboración propia

En negrita la fecha de celebración de las elecciones

- (1) Coalición Democrática
 (2) Partido Comunista de España
 (3) Partit Socialista Unificat de Catalunya
 (4) Coalición Popular
 (5) Alianza Popular
 (6) PSUIC – Entesa dels Nacionalistes d'Esquerra
 (7) Iniciativa per Catalunya
 (8) Iniciativa per Catalunya – Els Verds
 (9) Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa

Tabla VI – Dimensiones democráticas de distintos selectorados

Selectorado	Inclusividad	Representatividad	Competición	Responsabilidad del candidato
Elite del partido	Baja	Alta	Baja	Ante el partido
Delegados	Media	Media	Alta	Ante el partido, principalmente
Afiliados	Alta	Baja	Media	Ante el partido y el electorado
Electores	La más alta	La más baja	Medio-baja	Más ante el electorado que ante el partido

Fuente: elaboración propia a partir de Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT¹¹³.

B) Modelos de selección de candidatos

Los partidos políticos necesitan un sistema de selección de candidatos que les resulte eficaz. ¿Cuál debería ser el objetivo de un sistema de selección de candidatos? Tendría que perseguir tres grandes objetivos¹¹⁴: **determinar un ganador** sin confusiones ni retrasos, es decir, producir un candidato ampliamente legitimado por el partido para concurrir a las elecciones bajo la denominación y símbolos de la organización; **promover un político capaz**, por lo que habría que considerar los distintos tipos de candidato que produce cada mecanismo de nominación y podría partirse de la consideración de que un sistema demasiado abierto tenderá a dejarse llevar por las características que llaman la atención a la audiencia masiva, mientras que un sistema demasiado cerrado se centrará en las cualidades técnicas que un cuerpo especializado en el marketing político busca específicamente para conseguir el éxito electoral; por último, un sistema de selección de candidatos tiene que **prevenir los efectos nocivos** de la competición interna, ya que es razonable asumir que los contendientes recurrirán para obtener un puesto en la lista a estrategias y recursos que podrían amenazar bienes comunes a todos los afiliados. Por lo tanto, los procedimientos internos deberían valorar medidas institucionales que creen un

¹¹³ *Ibidem*, p. 168.

¹¹⁴ Basado en James W. CEASER: «Political parties and presidential ambition», en Emmett H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004, pp. 10 y ss.

grado de armonía entre las ambiciones personales y un comportamiento que promueva el objetivo común.

Para conseguir estos objetivos y, al mismo tiempo, resultar competitivos electoralmente, los procedimientos de nominación en los partidos están en constante cambio¹¹⁵ y, normalmente, no se dan en toda su pureza, sino que entremezclan contenidos de unos y otros. En las siguientes líneas analizaré los procedimientos del autonombramiento, la camarilla, los comités electorales, las convenciones y las asambleas y las primarias, a las que dedicaré especial atención por constituir una relativa novedad en nuestro sistema y por el interés que suscitan en la vida política actual.

a) *Autonombramiento*

La selección de candidatos empezó a cobrar importancia cuando se implantó la papeleta electoral o *Australian Ballot*¹¹⁶. Antes de este hito, cada ciudadano elaboraba su propia papeleta, actividad en la que colaboraban los partidos políticos, imprimiendo y distribuyendo las suyas propias¹¹⁷, para que los votantes las utilizaran directamente para depositarlas en la urna.

Previamente a la implantación de la papeleta electoral, la forma de acceder a la competición electoral era la autopropuesta, ponerse públicamente a disposición del electorado, pues la forma de expresión del voto era abierta de modo que en el momento de la elección podía votarse a cualquier persona.

Sin embargo, esta forma de obrar planteaba un problema dado que la comprobación de la idoneidad del candidato —de la concurrencia

¹¹⁵ A. N. CHRISTENSEN y EYFON M. KIRKPATRICK: *The people, politics, and the politician*, ob. cit., p. 339.

¹¹⁶ La aparición de la papeleta electoral supuso que el Gobierno se hiciera cargo de los gastos de impresión y distribución de las mismas y que éstas contuvieran todos los candidatos que se presentaban y reunían los requisitos establecidos legalmente. JOHN W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 81 y ss. y ALEXANDER J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws and Practices*, ob. cit., pp. 86 y ss. Por lo tanto, hizo necesario una fase previa de presentación de candidaturas y de examen de sus características.

¹¹⁷ ALEXANDER J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 86 y ss.

de causas de incapacidad o inelegibilidad determinadas por la ley— se realizaba *después* de la elección. Como consecuencia, no siempre la expresión de la voluntad del electorado se plasmaba en la composición de la institución proveída por las elecciones.

Otro motivo que propició la implantación de la papeleta electoral fue la búsqueda de la seguridad electoral, de modo que se permitiera al votante identificar fácilmente a las personas que estaban predispuestas a ser candidatas. No menor fue, por último, el deseo de acabar con las grandes oportunidades que la autopropuesta brindaba a la corrupción, dado que este sistema se apoyaba más en las relaciones personales de los futuribles que en sus méritos o cualidades personales. Como hipótesis que debería ser más estudiada, creo que también podría aventurarse como explicación del *Australian ballot* el posible deseo de frenar la competencia que pudieran representar los ciudadanos no organizados —aunque renombrados socialmente— a los partidos políticos.

Independientemente de la causa, la aparición de la papeleta electoral supuso una disminución de la capacidad del votante a la hora de escoger a sus representantes, pues se ve limitado a expresar su preferencia sobre los que efectivamente se hayan presentado (o hayan sido presentados) a las elecciones. De esta manera puede verse una clara relación directa entre la selección de candidatos y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes.

No obstante, de este ejercicio directo e individual del derecho al sufragio pasivo quedan trazas y puede identificarse en la actualidad un proceso de selección de candidatos que es el **autonombramiento**. Ha de hacerse constar que este sistema sirve, más bien, para acceder directamente a la papeleta electoral sin intermediación de los partidos que para seleccionar candidatos. Es por tanto un recurso puesto a disposición de los candidatos que no cuentan con el respaldo de una organización o con movimientos que no estén constituidos como partido político¹¹⁸. ¡Qué duda cabe que cualquier reforma del sistema electo-

¹¹⁸ Por el contrario, a los partidos políticos se les reconocen ciertos privilegios, como el acceso de sus listas de candidatos a la competición electoral directamente (caso español) o con unos requisitos menos estrictos (por tener representación electoral previa, por haber concurrido a las elecciones con anterioridad...). En este sentido, el acceso a la papeleta de los partidos ha fortalecido su posición y supuesto el primer reconocimiento legal de los partidos, al definir a estas organizaciones

ral en el sentido de abrir el acceso a la papeleta electoral sin la intermediación de los partidos dejaría sin sentido este trabajo! Sin embargo, estimo poco probable una modificación en esta dirección.

Si una candidatura independiente cumple los requisitos que establezca la Ley Electoral para concurrir a los comicios, se habla de autonombramiento. Hace falta, por lo tanto, la existencia de un procedimiento que permita a los ciudadanos ejercer directamente su derecho de acceso a la competición electoral que, normalmente, estará sujeto a requisitos de presentación de firmas de aval o de fianzas dinerarias que aseguren la seriedad de la oferta electoral y eviten que se introduzcan demasiadas interferencias que dificulten la expresión de las opciones electorales a los votantes¹¹⁹. Los requisitos que establezcan las leyes plantearán problemas nuevos¹²⁰, como la cantidad de firmas que se exija (si es en términos absolutos o relativos al tamaño del electorado), si han de tener una distribución geográfica variada, el periodo temporal en que deben recogerse, la cantidad de avales que puede firmar un individuo, las características de los firmantes, la forma en que se han de recoger, la financiación del procedimiento... Respecto de las fianzas electorales, se ha de ser cuidadoso para evitar que sea una exigencia que impida la participación electoral a las clases económicas más bajas pero, al mismo tiempo, ha de imponer una pátina de seriedad a la candidatura que se presente¹²¹.

En el caso español, los electores pueden presentar directamente candidaturas a través de agrupaciones efímeras —las agrupaciones de electores— que tienen su vida limitada al proceso electoral y que no cuentan con ningún tipo de organización pues su único propósito es

que tenían vía directa. El trato privilegiado a los partidos políticos, sin embargo, supone una depreciación de las candidaturas independientes. Cfr. John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 81 y ss.

¹¹⁹ La STC 85/2003 (caso AuB) de 8 de mayo afirma que las agrupaciones de electores son instrumentos para la participación política directa de los ciudadanos que las integran, lo que las diferencia de los partidos que están al servicio de quienes los votan. (FJ. 24). Creo que ambas facetas están interrelacionadas en ambos casos, si bien predomina una más que otra en cada caso.

¹²⁰ Y serán inconstitucionales si son demasiado restrictivos, afirma Laurence H. TRIBE en *American Constitutional Law*, ob. cit., p. 1101.

¹²¹ Para el acceso a la competición electoral por candidatos independientes en los Estados Unidos de Norteamérica puede consultarse Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 146 y ss.

la competición electoral¹²². La LOREG establece que, para las elecciones generales, han de recabar la firma del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción en la que quieren concurrir (art. 169.3 LOREG). La diferencia de trato que supone que a los partidos políticos sin representación parlamentaria se les exija únicamente el 0,1% no aparece suficientemente motivada en la Ley Orgánica 2/2011, por lo que considero que debe reputarse inconstitucional.

En el caso del Congreso de los Diputados, se ha de presentar una lista con tantos candidatos como cargos a elegir y, eventualmente, candidatos suplentes (art. 46.3 LOREG). Para el Senado, las candidaturas son individuales, aunque pueden agruparse en listas. Es decir, al Senado pueden concurrir candidatos de forma individual, sin necesidad de ir insertos en una lista, incluyendo, eso sí, un candidato suplente (art. 171 LOREG). El sistema electoral del Senado permitiría prescindir de los sujetos legitimados para presentar candidaturas y posibilitar el acceso directo a los ciudadanos a la papeleta electoral cumpliendo el requisito de la recogida de firmas. No obstante, desde el punto de vista práctico, resulta complicado que se acceda al Congreso de los Diputados sin el respaldo de un partido¹²³, por lo que esta vía, si bien a disposición de la ciudadanía, no es una verdadera opción de acceso a la competición electoral.

¹²² STC 16/1983, de 10 de marzo, FJ. 3. Incide en la temporalidad y en la falta de organización de las agrupaciones de electores la STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ. 25:

- las agrupaciones de electores no tienen más «estructura y organización» que la de las candidaturas que instrumentan y su «funcionamiento» se reduce al necesario para la presentación de las candidaturas.
- La agrupación electoral tiene naturaleza efímera, pues después de las elecciones, desaparece.

En el mismo sentido, Carlos ORTEGA SANTIAGO: «Sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, p. 369, que añade como característica la competencia exclusiva para la realización de los actos propiamente electorales; Pablo SANTOLAYA MACHETTI: *Manual de procedimiento electoral*. Ministerio de Justicia e Interior, 1995 o Enrique ARNALDO ALCUBILLA y Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO: *Código Electoral*. Ed. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1999. Por mi parte, incidiría en que el radio de actuación de las agrupaciones de electores se debe limitar a la circunscripción en que se presentan, so riesgo de ser consideradas una concertación fraudulenta.

¹²³ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 303.

¿Debería preverse algún tipo de mecanismo para asegurarse la elaboración democrática de la candidatura? En una agrupación de electores sólo existe la candidatura, la lista electoral, en la cual todos los candidatos participan en pie de igualdad, sin que ninguno de ellos se erija en representante del conjunto, dejando aparte al representante legal de la misma exigido por la LOREG para interactuar con la Administración electoral y apoderado para actuar en procedimientos judiciales en materia electoral. Utilizando este sistema, que responde a un movimiento espontáneo ciudadano, no haría falta incidir en la democraticidad de la composición de la lista, pues el que aspire a ser candidato tiene la misma posibilidad que quien promueve la lista de reunir los requisitos establecidos por el legislador. Las agrupaciones de electores operan en un ámbito de libertad mayor que el de los partidos, que al contar con una organización estable y una regulación interna que establece la vía de acceso a la competición electoral restringe, de alguna manera, las posibilidades de sus afiliados a figurar en las listas que presenta.

Por otra parte, debería plantearse el legislador algún tipo de incentivo para la puesta en marcha de este tipo de iniciativas, en paralelo a lo que ocurre con la iniciativa legislativa popular, que permita financiar la recogida de avales a quienes tengan éxito en este empeño.

b) *Camarilla* («Caucus»)

Otra forma primitiva de seleccionar candidatos la constituye el *caucus* o la camarilla. Consiste en una reunión informal de afiliados o simpatizantes de un partido político para escoger las líneas políticas del mismo o para seleccionar candidatos para uno o varios cargos públicos. El nombre *caucus* proviene de las lenguas indígenas norteamericanas, del algonquino exactamente, y significa «reunión de jefes de tribus», por lo que resulta bastante descriptivo del funcionamiento.

Cuando se acuña el término, a principios del siglo XIX, designaba a las organizaciones de patrocinio norteamericanas en las grandes ciudades de la costa oriental de los Estados Unidos¹²⁴, y tenía una connotación negativa¹²⁵, pues identificaba las «*smoke-filled rooms*» en las que

¹²⁴ Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., p. 200.

¹²⁵ Vid. Moisei OSTROGORSKI: *La démocratie et les partis politiques*, ob. cit., p. 43.

los candidatos a una elección pública eran preseleccionados en privado por los notables de un partido¹²⁶.

No obstante, *caucus* también tiene otros significados y en el sistema político norteamericano sirve para denominar a las asociaciones de parlamentarios, de uno o de varios partidos, de una o de ambas Cámaras, que defienden una cuestión política común, así como a los grupos parlamentarios. En la actualidad, como método de selección de delegados para las convenciones, hace referencia a asambleas internas de afiliados o simpatizantes de un partido¹²⁷, siendo denominado por ello *caucus-convention*¹²⁸.

La principal característica de la camarilla es su informalidad, pues no constituye un órgano del partido, sino una reunión de significados dirigentes del mismo.

Una variante de este modelo de selección de candidatos electorales lo constituye la camarilla parlamentaria, donde son los propios parlamentarios los que seleccionan a los candidatos electorales¹²⁹, en una suerte de mecanismo de cooptación. Su funcionamiento interno también es bastante informal y para dirimir controversias se busca el con-

¹²⁶ Así, en 1891 James BRYCE se refiere al caucus como «a group of men influential in the constituency who put a candidate forward, intriguing secretly for him or openly recommending him to electors». James BRYCE: *The American Commonwealth*, vol. 2. MacMillan and Co., Londres, 1891, pp. 73 y 74.

¹²⁷ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 55. Gradualmente, los *caucuses* locales empezaron a designar representantes que se reunían con otros de otras circunscripciones electorales para formar órganos de ámbito territorial superior que escogieran candidatos electorales. William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, Appleton-Century-Crofts, Nueva York, 1966, pp. 180 y 181.

¹²⁸ Así por Thomas R. MARSHALL: «Turnout and representation: caucuses versus primaries», en *American Journal of Political Science*, vol. 22, 1, 1978, pp. 169 y 170.

¹²⁹ Alexander J. BOTT afirma que el caucus parlamentario se reserva para la selección de los candidatos a los cargos públicos más relevantes. Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 86 y ss. Así, Donald Grier STEPHENSON Jr. relata como alrededor del año 1800, eran los caucuses en el Congreso de los Estados Unidos los que proponían candidatos a las asambleas legislativas de los Estados, que eran quienes elegían —a su vez— a los compromisarios del Colegio Electoral. Donald Grier STEPHENSON Jr.: *The right to vote*, ob. cit., pp. 150 y ss. Puede consultarse también William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., pp. 180 y 181 y Emmet H. BUELL Jr.: «Presidential conventions on the pre-convention era», en Emmet H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004, pp. 35 y ss.

senso y, de ser imposible de alcanzar, se podría recurrir al voto a mano alzada. La principal ventaja que presenta la camarilla política como método de selección es su respeto absoluto y enconada defensa de una esfera de autoorganización del partido ajena a toda influencia del poder político. Éste será el mejor argumento que pueden presentar sus defensores, guardianes de la vida interna de un partido. Precisamente por esta autonomía de la organización, se ve al *caucus* como una técnica depurada de selección de candidatos y de refuerzo del espíritu del partido¹³⁰, máxime cuando la deliberación en su seno no trasciende al exterior, evitando que las discusiones políticas internas pudieran representar un peligro para la tranquilidad y estabilidad del partido.

Del mismo modo, se esperaba que la camarilla acabase con la co-rruptela que se producía en la autopropuesta de candidatos¹³¹, sobre todo en un contexto bastante proclive al caciquismo como pueden ser las elecciones locales. Sin embargo, esta organización que quería acabar con los liderazgos locales, termina cambiando de aspecto el *bossism* de los partidos: el caucus es más máquina y no depende tanto de la «selección natural» que anteriores mecanismos¹³². Ha fracasado en su reforma democrática de los partidos.

Además, como sistema de selección de candidatos era escrupulosamente respetuoso con el derecho del pueblo de escoger a sus representantes, dado que más que un instrumento decisorio, era una herramienta persuasiva, por lo menos en su origen: su resultado no era obligatorio, sino que prevaleciendo del prestigio de sus componentes, concentraban la opinión de los electores en un candidato al que consideraban merecedor de su distinción¹³³.

El mayor problema que planteaba la camarilla es que favorecía a las clases dirigentes del partido y, por lo tanto, a la oligarquía, pudien-

¹³⁰ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 16 y ss. Moisei OSTROGORSKI sostiene que el caucus mantiene a los partidos unidos en la «conformity» exterior y convencional, apelando a los sentimientos antes que a la razón, que analiza y distingue. Excitando las preferencias emocionales, se nubla el juicio de los afiliados y se aprisiona su voluntad. Moisei OSTROGORSKI: *La démocratie et les partis politiques*, ob. cit., p. 45.

¹³¹ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 29 y ss.

¹³² Moisei OSTROGORSKI: *La démocratie et les partis politiques*, ob. cit., pp. 50 y 51.

¹³³ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 29 y ss.

do degenerar en caciquismo y en endogamia y provocando, en definitiva, el anquilosamiento de la organización¹³⁴. Esto era así pues el sistema se basaba en las élites locales y nacionales que compartían intereses o pactos de respeto mutuo, aprovechando su dominación sobre circunscripciones electorales poco desarrolladas en base a su poder económico o clientelar. En este sentido, el *caucus* provocaba una dependencia del partido respecto de las facciones personales y una deferencia hacia los notables y la autonominación o la cooptación. Por eso se le denunció como instrumento de la facción¹³⁵, que asumía el poder del partido de forma grosera a través de un sistema de mando que llevaban a cabo individuos autoorganizados e irresponsables.

En efecto, su funcionamiento opaco provocaba la falta de responsabilidad (no rendían cuentas ante nadie), cuestión agravada por el hecho de que no estaban integrados en la organización formal del partido. Además, el hecho de que su funcionamiento no estuviera formalizado, suponía que la participación en el mismo dependía de la propia voluntad de los oligarcas, que lo convocaban cómo, cuándo y dónde querían. La ausencia de reglas de procedimiento provocaba que, normalmente, los participantes tuvieran que hacer sus declaraciones de forma pública y, por lo tanto, susceptibles de ser sancionadas¹³⁶, lo que terminaba convirtiendo este mecanismo en algo fácilmente manipulable, razón que tampoco lo convertía en un órgano deliberativo adecuado¹³⁷. Junto con esto, en función del número de reuniones que se hicieran para designar los candidatos —normalmente se iban superponiendo ámbitos territoriales cada vez mayores— derivaba en un sis-

¹³⁴ El extremo de este mecanismo de selección de candidatos se daba en el caso de los «encasillados»: en la época de la Restauración, poco antes de llevarse a cabo las elecciones, el Gobernador Civil de cada provincia recibía un telegrama desde Madrid en que se afirmaba que «el Gobierno verá con gusto el triunfo de la siguiente candidatura» y venía, a continuación, la retahíla de los nombres de los futuros diputados. En un momento en que las elecciones no eran veraces, figurar en la lista del encasillado equivalía a ser «elegido» diputado. Javier TUSELL: «Don Ichiro y los nuevos encasillados», en *El País* de 6 de enero de 1996.

¹³⁵ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 29 y ss.

¹³⁶ Leonard P. STARK: «The presidential primary and caucus schedule: a role for federal regulation?», en *Yale Law & Policy Review*, vol. 15, 1996, pp. 332 y 333.

¹³⁷ William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 161.

tema de selección de candidatos en el que la participación era indirecta, de segundo o tercer grado.

Además, como no estaban establecidos unos criterios de selección de candidatos, sino que se dejaban al libre arbitrio de los convocados, los propuestos por la camarilla reflejaban las preferencias de la élite, antes que las características que hubiera preferido el pueblo¹³⁸. No era un instrumento suficientemente representativo¹³⁹: cuando una organización como un partido escoge candidatos, está ejerciendo poder político de la mayor importancia y la fuente de dicho poder ha de ser la base del partido¹⁴⁰, que no tiene ningún papel en este proceso.

Por último, el poder de la camarilla residía más en las características personales de sus participantes que en su legitimidad democrática, es decir, las bases del partido perdían el control de los partidos políticos, dejándolo en manos de los hombres poderosos¹⁴¹. Por estas razones, su carácter conspirativo, antidemocrático y poco representativo, terminó fracasando como método de selección de candidatos.

Por lo que hace a la camarilla legislativa, y a mayores de lo ya mencionado, era un órgano seleccionador que no podían utilizar todos los partidos políticos, pues requería la visibilidad del mismo, la presencia en las instituciones de quienes lo componían. En caso contrario, la selección que realizara no contaría con ningún tipo de eficacia. Por otra parte, la dependencia de la Cámara Legislativa para la selección de un candidato a la presidencia no sería bien vista en un sistema presidencialista – no constituiría un grave problema en uno parlamentario – al romper el esquema de la separación rígida de poderes¹⁴².

c) *Comités electorales*

La evolución natural del *caucus* como método de selección de candidatos pasa por la formalización de estas reuniones, atribuyendo la designación de los candidatos a órganos del partido, bien directamen-

¹³⁸ Donald Grier STEPHENSON Jr.: *The right to vote*, ob. cit., p. 150.

¹³⁹ William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 161.

¹⁴⁰ James BRYCE: *The American Commonwealth*, ob. cit., pp. 76 y 77.

¹⁴¹ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 29 y ss.

¹⁴² William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 194.

te a la ejecutiva, bien a uno específico como son los **comités** (o comisiones) **electorales**.

En este caso, el órgano seleccionador sí que está integrado en la estructura orgánica del partido y su funcionamiento establecido en la normativa interna. En buena lógica, esto supondrá la posibilidad de fiscalizar su actuación por parte, cuando menos, de los afiliados al partido¹⁴³.

Este sistema plantea dos grandes cuestiones: ¿cómo se integran estos comités y en base a qué criterios establecen su selección?

Por lo que respecta a la conformación de estos órganos, tienden a reproducir la composición de fuerzas de la ejecutiva del partido que, de esta manera, extienden su capacidad de decisión respecto a una función fundamental para la pacificación interna de la organización. No obstante, la colegialidad de los Comités introduce una forma de limitación de poder. Estos órganos están integrados por individuos que pertenecen a corrientes o sensibilidades internas distintas. Las decisiones que han de tomar serán, por lo general, «el producto de negociaciones en el interior de la organización, de influencias recíprocas entre los actores de ésta»¹⁴⁴. El equilibrio de poder se producirá cuando se trate de satisfacer a todos los intereses divergentes presentes en el Comité Electoral.

A pesar de lo anterior, los Comités Electorales deberían reflejar la pluralidad interna de los partidos, para introducir nuevos actores que evitara la acumulación del poder por parte de una persona o grupo de ellas en el seno del partido. En este sentido, sería positivo que estuviese garantizada una representación de las minorías organizadas del partido, que tuviesen ocasión de participar en las deliberaciones sobre los candidatos, de forma que se hiciese una redacción plural de las listas y no se terminara produciendo un mercadeo entre las distintas facciones con representación en dicho comité. Si se piensa desproporcionado que grupos muy minoritarios participen en una labor básica para la organización, debería tenerse en cuenta que en el «juego estratégico» que se desarrollará en el Comité electoral, en el que participarán

¹⁴³ Al formalizarse, estos órganos no serían otra cosa que un grupo de afiliados activistas ejerciendo su mandato sobre un número casi igual de correligionarios. Sin embargo, por el hecho de que existe un procedimiento para designarlos, tenían una legitimidad jurídica para desempeñar la acción seleccionadora. Moisei OSTROGORSKI: *La démocratie et les partis politiques*, ob. cit., p. 54.

¹⁴⁴ Vid. Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, ob. cit., pp. 48 y 49.

varios actores con sus propias estrategias e intereses, la pluralidad de jugadores «hace posibles numerosos juegos con apuestas diversificadas y, para cada uno de ellos, coaliciones decisionales diversas»¹⁴⁵, lo que podría ayudar a atemperar conflictos en el seno de las ejecutivas.

En segundo lugar, los criterios de selección deberían hacerse públicos, para dar seguridad jurídica a los aspirantes a un cargo público. Con carácter previo a la selección y posteriormente, para saber qué ha pesado a la hora de realizar la lista.

Los comités pueden funcionar a propuesta de otros órganos del partido que elevan sus propias listas o bien de oficio. En el primer caso, su función es seleccionar (elegir personas separándolas y prefiriéndolas según unos criterios determinados) y ordenar a las personas propuestas con anterioridad. En el segundo caso llevan a cabo una designación, destinar a alguien o algo para un determinado fin, actividad que se caracteriza por un carácter mucho más discrecional.

Del mismo modo, la actividad del Comité puede estar sometida a la aprobación definitiva por otro órgano del partido o simplemente a una ratificación formal de la decisión previamente tomada. Deberían plantearse las capacidades del órgano superior, valorando si incluye la capacidad de rectificación, de veto o de sustitución de algún candidato o, simplemente, un retroceso de la propuesta al Comité para que vuelva a justificar de nuevo las decisiones tomadas. Igualmente, no es lo mismo que ratifique la lista el conjunto de la afiliación mediante un voto en urna que el Secretario de Organización o el Presidente del partido.

A todos estos pasos intermedios debería darse publicidad, al menos, en el seno del partido, de manera que pudieran ejercerse las acciones pertinentes por parte de los afiliados interesados en los mismos y aplicar los parámetros adecuados para determinar si la actuación de los órganos del partido ha incurrido en algún tipo de arbitrariedad o discrecionalidad mayor que la permitida estatutariamente.

La principal ventaja de este sistema reside en su respeto a la organización interna del partido, que debería adecuarse a los criterios de democraticidad señalados en el epígrafe anterior. El hecho de que se respete el derecho de asociación en su dimensión colectiva no puede suponer el desconocimiento de las facultades que la Constitución y la Ley reconocen a los afiliados.

¹⁴⁵ *Idem.*

Desde el punto de vista de la eficacia, terminará presentando al mejor candidato para el partido. Si funcionan adecuadamente las correas de transmisión, puede llegar a participar toda la base en este mecanismo y podrían sentirse representadas por el resultado. Asimismo, permite conjugar de forma equilibrada la importancia del programa político que se presenta a las elecciones como a los candidatos que lo defenderán y, en caso de salir victoriosos, lo implementarán. No sólo esto sino que, si hay que conformar una lista electoral, el comité electoral permite equilibrar más fácilmente las características objetivas de los candidatos y conseguir los objetivos de representatividad demográfica propuestos o exigidos legalmente. Por último, y en términos de cohesión interna del partido, al estar formado por un grupo reducido de personas que funcionan de forma opaca, la ausencia de publicidad de criterios políticos contrapuestos y la fuerte disciplina interna garantizan la unidad. De forma plástica, se llega a designar esta manera de proceder como *nomenklatura*, en referencia a la élite de la burocracia en la Unión Soviética.

De forma negativa, en la práctica destaca la falta de transparencia de este sistema, que termina convirtiéndose en una herramienta para solucionar disputas internas entre las distintas facciones del partido antes que para expresar la voluntad de la militancia. Al ser un procedimiento tan íntimo, resulta complicado dar entrada en el mismo a las personas que no están unidas por el vínculo de la afiliación al partido, incluyendo en esta categoría tanto a candidatos independientes como a simpatizantes.

Ahondando en los inconvenientes, ha de destacarse la opacidad de los requisitos de acceso a la candidatura que se aplican a los aspirantes. Esta opacidad responde a una oposición para hacerlos públicos, porque no aportan criterios de legitimidad de los escogidos, o porque no están predeterminados, sino que son fabricados a medida para obtener determinado candidato o para posibilitar llegar a acuerdos a los que integran la comisión. En cualquier caso, provoca una seria merma de la seguridad jurídica del candidato que quiere concurrir en defensa del programa del partido en unas elecciones. Igualmente, al recibir aportaciones el procedimiento de selección sólo del número reducido de personas que forman parte del Comité —a pesar de que informalmente se pueda dirigir al mismo cualquier afiliado— la receptividad del partido a posiciones minoritarias o sin amplio respaldo en la organización es muy limitada.

d) *Convenciones y asambleas*

En los dos casos se trata de un método de selección de candidatos en los que éstos son designados por los afiliados que participan en el proceso bien directamente (asamblea), bien a través de representantes (congreso, conferencia o convención). No constituye ésta su única función, dado que, normalmente, se encargan de otras importantes cuestiones de los partidos, como la elaboración del programa político, la selección de órganos ejecutivos y la rendición de cuentas de las actividades del partido¹⁴⁶. En cualquier caso, se utilizan para implicar a todo el partido en dichos procesos, ejercitando los derechos de participación política tradicionales, como el de reunión y el de libertad de expresión¹⁴⁷.

En Estados Unidos de Norteamérica, se establecen como método de nominación por el Partido Anti-Masónico que, a partir de 1824, tuvo que buscar un sistema de designación de candidato a Presidente de los Estados Unidos alternativo al *caucus* legislativo porque no tenía representantes en el Congreso, por lo que recurrió a la convención¹⁴⁸, sistema que se extendió al Partido Demócrata que en 1832 utilizó la convención para seleccionar a Andrew JACKSON. La convención va sustituyendo progresivamente a otros métodos de nominación porque se fue imponiendo la idea de que la facultad de seleccionar candidatos debería emanar directamente de la base popular¹⁴⁹, es decir, abarcar —cuando menos— a toda la afiliación y, además, contar con un carácter democrático¹⁵⁰. Lo primero era necesario para garantizar la unidad

¹⁴⁶ Miguel Ángel PRESNO LINERA: «Los congresos generales como órganos supremos de los partidos políticos», en *Teoría y Realidad constitucional*, 6, 2000, p. 109. El gobierno cotidiano del partido debe reposar sobre los órganos ejecutivos, dado que el Congreso tiene una duración limitada y no tiene capacidad de tomar decisiones de forma resolutive, necesarias en la gestión del día a día. C. Perry PATTERSON: *Presidential Government in the United States*, The University of New Carolina Press, Chapel Hill, 1947, p. 94.

¹⁴⁷ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 40 y ss.

¹⁴⁸ Donald Grier STEPHENSON JR.: *The right to vote*, ob. cit., pp. 150 y ss.

¹⁴⁹ Las convenciones buscaban asegurar la expresión de la voluntad popular en las nominaciones. Se esperaba seleccionar personas que realmente representaran al partido y destruir todo lo que interfiriera con la genuina expresión de la voluntad popular. Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», en *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, vol. 3, núm. 2, 1913, p. 163.

¹⁵⁰ Vid. C. Perry PATTERSON: *Presidential Government in the United States*, ob. cit., p. 93.

del partido, tanto en el apoyo político de los candidatos como para evitar fracturas en la organización durante el proceso, dado que permite reconciliar rivalidades políticas e intereses sectoriales¹⁵¹. La democracia se buscaba para conseguir el apoyo popular, como herramienta electoral frente a los partidos que utilizaban métodos de selección de candidatos más oligárquicos. En este sentido, se interioriza la reflexión de James BRYCE de que un sistema de selección de candidatos no es tanto un mero artificio para evitar disensiones en el partido, sino una característica esencial de una democracia madura¹⁵².

Tanto las convenciones como las asambleas suelen ser órganos formales del partido, cuando no instituciones que obligatoriamente deben estar establecidas conforme a lo que dispone el legislador. La regulación de su convocatoria, organización y funcionamiento suele hallarse, sin embargo, exclusivamente en la normativa interna de los partidos. En este sentido, su utilización refuerza la dimensión asociativa de los partidos, dado que suponen la consagración de su vida interna, el momento de encuentro de toda la organización, si bien también cuentan con una importante proyección externa, convirtiéndose en un espectáculo para el público general.

En las convenciones participan tanto afiliados de base como cargos representativos del mismo¹⁵³. Es importante que el cuadro profesional del partido tenga ocasión de participar ya que simbolizan la continuidad del partido y juegan un papel principal proporcionando a éste su identidad pública. Por eso, resulta sensato premiar sus servicios concediéndoles influencia¹⁵⁴. Por esta combinación de participantes, se

¹⁵¹ James W. DAVIS: *Springboard to the White House. Presidential primaries: How they are fought and won*, Thomas Y. Crowell Company, Nueva York, 1967, p. 23. Dado que los partidos necesitan presentarse unidos en sus candidatos para tener perspectivas de éxito, necesitan un método de selección que el conjunto del partido reconozca como justo y pueda ser respetado. James BRYCE: *The American Commonwealth*, ob. cit., pp. 214 y 215. En el mismo sentido, Emmet H. BUELL Jr.: «The national nominating convention», en Emmett H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004, pp. 81 y ss.

¹⁵² James BRYCE: *The American Commonwealth*, ob. cit., p. 75.

¹⁵³ Joaquín M. MOLINS LÓPEZ RODÓ: «El proceso de nominación de los candidatos en las elecciones presidenciales norteamericanas», en *Revista de estudios políticos*, núm. 65, 1989, pp. 89 y 90.

¹⁵⁴ Alexander M. BICKEL: *The new age of political reform. The electoral college, the convention and the party system*, J & J Harper edition, Nueva York, 1969, pp. 23 y ss.

presupone a las convenciones un mayor carácter representativo que a los comités o a las camarillas¹⁵⁵. Si bien es cierto que no representan al electorado ni al conjunto de la población, sí prevén un papel específico para la militancia, lo que —a la larga— tiende a favorecer la unidad del partido.

Respecto de las convenciones, y como ha establecido Miguel Ángel PRESNO LINERA¹⁵⁶, ha de prestarse atención a las siguientes cuestiones:

1. **Convocatoria y periodicidad:** los Congresos, como órganos supremos del partido, han de reunirse periódicamente, en lapsos de tiempo que no sean desproporcionados ni por exceso ni por defecto. Si se piensa en ellos como mecanismos de selección de candidatos, habrían de convocarse y realizarse antes de la convocatoria electoral y con tiempo suficiente para dar a conocer al candidato propuesto. Aparte de la convocatoria por parte de los órganos ejecutivos del partido, debería preverse un instrumento que permita a los afiliados convocarlo —o la convocatoria automática— para evitar que se obstaculicen las manifestaciones esenciales de la democracia interna. Para evitar que las convocatorias extraordinarias alteren los equilibrios organizativos o sirvan de mecanismos demagógicos y populistas, deberían requerir el apoyo de una proporción significativa de los afiliados¹⁵⁷.

2. **Participación de los afiliados:** la gran diferencia entre las asambleas y las convenciones reside en la participación directa de los afiliados en el primer caso y por medio de compromisarios en el segundo. La opción por una u otra no depende tanto del número o de la vasta implantación territorial del partido, sino por la preferencia por una participación sin intermediarios de los afiliados o por los mecanismos representativos. El sistema de asambleas suele ir acompañado de una gran descentralización en las entidades territoriales menores y acaba convirtiéndose en un sistema piramidal, donde los participantes en la asamblea inferior escogen los participantes en la asamblea del ámbito

¹⁵⁵ Un Congreso consiste en una reunión de representantes de los electores. Para contar con la capacidad para designar candidatos, no tiene que estar constituido como un Congreso, sino que además tiene que ser representativa del partido que hará la nominación. Jack K. LEVIN, Thomas MUSKUS, Carmela PELLEGRINO, Kimberly SIMMONS, Eric SURETTE y Elizabeth WILLIAMS: «Elections», ob. cit., §185.

¹⁵⁶ Miguel Ángel PRESNO LINERA: «Los congresos generales como órganos supremos de los partidos políticos», ob. cit.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 116 a 118.

territorial inmediatamente superior. Esto nos conduce, directamente, a la cuestión de cómo han de distribuirse los delegados entre las distintas suborganizaciones del partido, bien territoriales, bien sectoriales. Al ser una cuestión polémica, debería venir regulada al menos en los estatutos, para evitar que mayorías circunstanciales alteren la representatividad del partido en beneficio propio. Quizá no sería tan conveniente que fuese el legislador el que entrara en estos detalles, ya que la regulación que estableciera debería ser abstracta y general, lo que podría derivar en que careciera de todo tipo de utilidad. Junto con esto, deberían establecerse mecanismos para que la militancia pudiese presentar ponencias en las convenciones¹⁵⁸, pues participar no es tan solo votar, sino también determinar el sentido de lo que es sometido a votación.

3. **Elección de compromisarios:** en el caso de optar por la participación indirecta de los afiliados por medio de delegados, el foco de atención del procedimiento ha de estar dirigido a la forma en que éstos se seleccionan. Si los sistemas de designación de delegados o compromisarios funcionan a la perfección, las convenciones servirán para construir consensos internos y para actuar de manera deliberativa, constituyendo un óptimo mecanismo para seleccionar candidatos que contenten al partido —pues seguirán sus principios políticos— y redactar un programa electoral integrador¹⁵⁹. Un plan para seleccionar los asistentes a la convención es imprescindible. A no ser que esté regulado por ley, lo que no es frecuente, la elección de los delegados es un asunto interno del partido y, por lo tanto, será el propio partido —normalmente la propia convención— el juez de la elección y cualificación de sus propios miembros¹⁶⁰. La elección de delegados está estrechamente vinculada con el carácter representativo de la convención¹⁶¹ y se considera positivo que se implanten mecanismos que permitan reflejar la pluralidad interna de las formaciones, para que se

¹⁵⁸ En la práctica, aunque se proclamen la vertebración de la participación del partido de abajo hacia arriba, los debates se organizan desde arriba hacia abajo. *Ibidem*, p. 126.

¹⁵⁹ Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», en *Perspectives on Political Science*, núm. 1, 2003, p. 33.

¹⁶⁰ Jack K. LEVIN, Thomas MUSKUS, Carmela PELLEGRINO, Kimberly SIMMONS, Eric SURETTE y Elizabeth WILLIAMS: «Elections», ob. cit., §186.

¹⁶¹ C. Perry PATTERSON: *Presidential Government in the United States*, ob. cit., p. 94.

expresen la diversidad que haga crecer el programa y las líneas de actuación del partido¹⁶². A la hora de elegir compromisarios pueden combinarse los distintos procedimientos que se están viendo (comités, convenciones, primarias) y descubrir que la opción por unos determinados puede favorecer la representatividad, sobre todo los que tiendan a la elección de delegados directamente por los afiliados pertenecientes a las organizaciones territoriales y sectoriales¹⁶³. Lo que no deja lugar a dudas es que deberían extenderse a la selección de delegados los principios democráticos mínimos, principalmente el voto secreto¹⁶⁴.

Ha de considerarse, asimismo, la posibilidad de la existencia de ciertos compromisarios natos o súperdelegados, un número predeterminado de delegados en la convención que, bien se reserva la Ejecutiva del partido para aportar su visión cualificada de la vida interna del partido, bien se apareja al desempeño de determinados puestos directivos en el partido o al ejercicio de determinados cargos públicos. La proporción de compromisarios natos y electos no debe restar eficiencia a la participación de los afiliados en la designación de delegados.

4. **Relación afiliados – compromisarios:** la discusión pivota sobre si los delegados han de actuar con mandato imperativo o representativo, es decir, si están vinculados al compromiso previo asumido con los militantes que los seleccionaron como delegados, o se les deja libertad de actuación y, por tanto, pueden alejarse de los puntos de vista de sus «representados» en el programa o en los candidatos¹⁶⁵. Antes que es-

¹⁶² Miguel Ángel PRESNO LINERA: «Los congresos generales como órganos supremos de los partidos políticos», ob. cit., p. 122.

¹⁶³ Hasta el establecimiento de las primarias indirectas, dos métodos básicos de selección de delegados se utilizaron en Estados Unidos: «the caucus method, by which delegates were chosen by meetings at the local or state level, and the appointment method, by which delegates were appointed by the Governor or a powerful state leader». Vid. John L. MOORE, Jon P. PREIMESBERGER y David R. TARR: *Guide to United States Elections*, vol. I, CQ Press, Washington D. C., 2001, pp. 413 y 414.

¹⁶⁴ Miguel Ángel PRESNO LINERA: «Los congresos generales como órganos supremos de los partidos políticos», ob. cit., p. 121.

¹⁶⁵ En Estados Unidos se considera que los partidos pueden obligar a los aspirantes a compromisarios a jurar que votarán al candidato señalado, aunque se reputa inconstitucional que sean los Estados los que legislen al respecto. «It is one thing for electors to vote at their party's call, or even for them to be required to take a legally unenforceable pledge to do so. It is quite another for them to be bound by state to vote a certain way». Bernard SCHWARTZ: *Constitutional Law. A textbook*, MacMillan Publishing Co., Inc., Nueva York, 1972, p. 135.

tablecer un mandato imperativo, que resultaría poco práctico y haría perder la capacidad de transacción, negociación y reconciliación de la convención, sería más interesante prever fórmulas de votación que permitan conocer el sentido del voto de los delegados y comprobar, en definitiva, si han respetado lo decidido por las organizaciones inferiores¹⁶⁶, y ser sometidos a exigencias de responsabilidad. Una buena solución que estableciera un vínculo entre la voluntad de los militantes y lo que hayan de expresar los delegados consiste en que se conozcan antes de la convención el nombre de la totalidad de los aspirantes a los órganos que han de ser proveídos, de manera que la selección de delegados adquiera los tintes de una primera vuelta¹⁶⁷.

5. **Presentación de candidaturas:** suele contar con dos momentos, uno previo a la celebración de la convención y otro simultáneo. En el momento previo, se autopostulan candidatos que reciben el apoyo de los posibles compromisarios. Una vez en la sede de la convención, se exige un determinado número de avales de delegados o delegaciones. De aquí la importancia de la selección de los compromisarios, que puede alterar el resultado de este método de selección.

6. **Forma de votación:** aunque los resultados pueden experimentar variaciones muy notables en función del secreto o no del voto, la actuación de los Delegados habría de ser transparente y pública. Además, los delegados disfrutan de un mayor margen de discrecionalidad cuando la forma de votación contiene voto múltiple, dado que los sistemas de voto único tienden hacia la «ratificación» antes que hacia la elección, dado que los delegados no suelen tener otra alternativa que el «caballo blanco»¹⁶⁸. Además, podrían establecerse sistemas de «elección limitada» para dar cabida a una mayor representación de corrientes o realidades internas del partido.

Una de las **principales ventajas** de la convención o de la asamblea como forma de selección de candidatos reside en que al ser un órgano formal del partido, cuenta con una regulación cierta sobre su convocatoria y los procedimientos a través de los cuales tiene que tomar sus decisiones, lo que genera confianza y seguridad jurídica a los afectados. Al mismo tiempo, permite un control de la regularidad de la toma de

¹⁶⁶ Miguel Ángel PRESNO LINERA: «Los congresos generales como órganos supremos de los partidos políticos», ob. cit., p. 124.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 132.

¹⁶⁸ Emmet H. BUELL Jr.: «The national nominating convention», ob. cit., pp. 84 y ss.

decisiones y, con ello, la garantía de las expectativas de los aspirantes a la candidatura.

Se le presupone una gran representatividad al estar compuestas por delegados de todas las agrupaciones territoriales (y/o sectoriales) del partido, que no actúan como individuos, sino que expresan el sentir de las personas de todo el país para recomendar como candidato a quien pueda aglutinarles a todos¹⁶⁹. De esta manera, los candidatos seleccionados serán sensibles a las necesidades y deseos de las agrupaciones territoriales¹⁷⁰. De hecho, los líderes regionales del partido suelen preferir este sistema de selección de candidatos porque les brinda la ocasión de ser más influyentes a la hora de determinar el resultado¹⁷¹. Otra de las consecuencias positivas que puede producir esta representatividad es el equilibrio territorial de las papeletas electorales¹⁷².

Si la convención es suficientemente representativa y está atenta a la opinión pública, nunca hará nominaciones que contradigan la voluntad popular¹⁷³, por lo que sus defensores aseguran que permite escoger a un «buen candidato». Se asume que la convención elegirá a la persona adecuada para la candidatura¹⁷⁴, que se verá reforzada por el apoyo público que le brinda el partido de forma mayoritaria. Al mismo tiempo, evidencia la propia pluralidad del partido dado que la minoría también habrá participado en el proceso y habrá sido superada de forma justa¹⁷⁵, de modo que es de prever que aceptará su derrota y sumará esfuerzos con el resto del partido en provecho del candidato común.

Dentro de lo que cabe, la convención permite concluir que las decisiones han sido tomadas por el conjunto de afiliados del partido. En efecto, las convenciones revitalizan la vida del partido, suponiendo un

¹⁶⁹ De hecho, es un sistema que está en armonía con el sistema representativo que impera, responde a la misma lógica que la representación política utilizada en el nivel estatal. Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., pp. 163 y 164.

¹⁷⁰ Donald Grier STEPHENSON JR.: *The right to vote*, ob. cit., pp. 150 y ss.

¹⁷¹ William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 200.

¹⁷² Vid. Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., pp. 163 y 164.

¹⁷³ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 40 y ss.

¹⁷⁴ Vid. James BRYCE: *The American Commonwealth*, ob. cit., pp. 73 y 74.

¹⁷⁵ Cfr. Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 172 y ss.

punto de encuentro para los militantes en que pueden introducir, discutir y aprobar o rechazar resoluciones políticas, formular y participar en la redacción del programa electoral, ensayar a los oradores, comunicar y formular recomendaciones políticas e identificar potenciales activistas y voluntarios¹⁷⁶. Sin lugar a dudas, su mayor activo consiste en el proceso de negociación que conllevan¹⁷⁷, que permite que pueda ser el sitio idóneo para, junto con la selección de candidatos, formular y aprobar el programa electoral o dedicarse a cuestiones internas de la vida del partido. No en vano, las convenciones triunfaron en América por poder construir consensos internos y actuar de manera deliberativa¹⁷⁸, como asambleas en las que los delegados pudieron jugar un papel relevante agregando intereses a través de la definición y aprobación del programa electoral¹⁷⁹, como instrumentos que permiten equilibrar a los distintos grupos minoritarios¹⁸⁰, permitiendo desarrollar un consenso entre los afiliados, como mecanismos que ayudaron a unificar a los partidos y a concentrar su fuerza tras los candidatos seleccionados¹⁸¹, que representaban los principios del partido.

Este proceso de negociación conatural a las convenciones permite que se valoren segundas opciones, fuera de las formalizadas, abriendo la puerta a una mayor flexibilización en los procesos internos; favorece la articulación de los intereses del partido; permite aplacar a las minorías del partido, siempre y cuando hayan tenido voz y voto en el proceso y la convención represente con precisión todos los puntos de vista políticos con los que se identifica el partido; permite calibrar las cualidades de cada candidato y tomar una decisión inteligente y no sometida a los sentimientos de los votantes en unas primarias, por ejemplo; y afianzan la organización del partido y ayudan a desarrollar los programas políticos.

¹⁷⁶ Vid. Thomas R. MARSHALL: «Turnout and representation: caucuses versus primaries», ob. cit., pp. 175 y 180; William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., pp. 181 y 182, y Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 33.

¹⁷⁷ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 40 y ss.

¹⁷⁸ Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 33.

¹⁷⁹ *Idem*.

¹⁸⁰ William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., pp. 181 y 182.

¹⁸¹ James W. DAVIS: *Springboard to the White House...*, ob. cit., p. 23.

Del mismo modo, la convención goza de una visibilidad que permite alejar influencias externas al partido, por lo que podría presentarse como un instrumento con mayor transparencia que los comités o las camarillas en su proceso deliberativo. En concreto, una de las ventajas que presenta es la independencia de los futuros candidatos de los representantes públicos, alejando los problemas de la cooptación¹⁸². Sin embargo, hemos de ser cautos, dado que una de las mayores pegas que se pone a este sistema es que fuera de los focos, son sólo unos pocos líderes políticos los que elaboran las listas que presentan a la ratificación al resto de la afiliación¹⁸³. Junto con ello, la visibilidad de la convención también es un resultado favorable al partido por la cantidad de atención del público general que concentra sobre un proceso puramente interno (según consideran), que hace que se acerquen más a un espectáculo con vistas publicitarias que a un verdadero instrumento de participación de los afiliados¹⁸⁴.

En resumen, la ventaja más significativa que presenta la convención como forma de selección de candidatos es que reúne, en unidad de acto, la selección de candidatos y la elaboración del programa electoral, permitiendo la negociación y la transacción entre las distintas facciones del partido, resultando en la elección de un candidato que cuenta con el apoyo del partido y que, a su vez, apoyará y defenderá el programa político consensuado.

Sin embargo, los mismos rasgos positivos que presentan las convenciones cuentan con un **lado oscuro**. Si bien la convención está contemplado en los estatutos del partido, lo que permite examinar la regularidad de los procedimientos que se han seguido para tomar decisiones, constituye un órgano irresponsable políticamente¹⁸⁵, que no permite controlar la oportunidad de las decisiones que toma, pues sus miembros no asumen un sentido de responsabilidad de la decisión que

¹⁸² Y favorece la división de poderes. *Idem*.

¹⁸³ William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., pp. 181 y 182, en el mismo sentido, Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 33.

¹⁸⁴ «It is more sport than a baby, noisier than a football game, more complex than a woman's club; it cheers the voter, benefits the newspaper proprietor, and leaves squashy footsteps on the sand of time». Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., pp. 163 y 164.

¹⁸⁵ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 99 y ss.

toman¹⁸⁶. Si realmente fuese la base del partido la que decidiera las cuestiones que se le presentan, no habría mayor problema, asumiendo la máxima rousseauiana de que *la voluntad general no yerra*.

Pero este sistema es vulnerable a la oligarquía. La propia magnitud del evento, la confusión de los procedimientos y la puesta en escena, provocan que las convenciones y las asambleas puedan ser manejadas y manipuladas fácilmente por pequeños grupos de personas poderosas¹⁸⁷, a las que se presupone una preocupación mayor por su propio poder que por perseguir los intereses comunes a todos los miembros del partido. De hecho, se critica que a pesar de su visibilidad, el funcionamiento, composición y gestión de las convenciones son absolutamente opacos¹⁸⁸. El sistema podría llegar a la paradoja de que se genere una atmósfera de secretismo y de «habitaciones oscuras», en que se toman las decisiones que posteriormente formalizará la convención¹⁸⁹, creándose un escenario paralelo al que se ve en las pantallas de nuestros televisores. En las convenciones, los afiliados tienen poco que ver con la designación directa de los candidatos ya que, normalmente, requieren varias votaciones antes de poder nominar a alguno y entre unas y otras se producen «movimientos en los pasillos»¹⁹⁰. La principal crítica que puede hacerse respecto de las convenciones es la existencia de personas en las sombras que trabajan para conseguir sus propios objetivos¹⁹¹, que predeterminan las decisiones de la reunión, hasta el extremo que conocen, antes de que empiece el congreso, al presunto nominado a través de este sistema¹⁹², interfiriendo con el derecho de cada afiliado de ayudar a seleccionar a su gobierno.

¹⁸⁶ Ellen TORELLE (Comp.): *The political philosophy of Robert M. La Follete*, ob. cit., p. 39.

¹⁸⁷ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 99 y ss. En el mismo sentido, FEDERAL ELECTION COMMISSION: *Ballot access I. Issues and options*, Federal Election Commission, Washington D. C., 1988, p. 15. Como afirmó Robert MICHELS: «Es más fácil dominar a una gran multitud que a una audiencia pequeña». Robert MICHELS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 70.

¹⁸⁸ Alexander M. BICKEL: *The new age of political reform...*, ob. cit., pp. 23 y ss.

¹⁸⁹ Cfr. Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 33.

¹⁹⁰ Vid. Donald Grier STEPHENSON JR.: *The right to vote*, ob. cit., pp. 150 y ss.

¹⁹¹ Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., p. 164.

¹⁹² Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 34.

En la actualidad, difícilmente puede verse en ellos un ejemplo de ejercicio democrático. Las convenciones de los partidos, expresión sujeta de la *soberanía popular* del partido, son órganos aclamatorios más que deliberativos¹⁹³: su tamaño, su corta existencia, sus procedimientos confusos y el carácter intangible de sus registros hacen imposible que puedan funcionar como un cuerpo de debate y decisión¹⁹⁴. La forma de decidir acaba pareciéndose, peligrosamente, a una aclamación asamblearia de las decisiones propuestas por la dirección o, como mucho, a una elección limitada. Si son los dirigentes del partido los que determinan el orden del día, como consecuencia también establecerán las cuestiones sobre las que se decidirá y el modo en que se procederá. De aquí la importancia de que los militantes puedan introducir cuestiones en la agenda para ser discutidas y aprobadas.

Junto con esta pérdida del carácter deliberativo, además han perdido, en detrimento de los órganos ejecutivos de los partidos apoyados por la burocracia interna, la capacidad de determinar la línea política de los partidos, de ejercer la dirección de los mismos, por las mismas razones que acabo de señalar¹⁹⁵.

En un segundo lugar, se alerta de que las convenciones están en manos de los líderes locales y/o regionales, al poder emponzoñar los procesos de selección de delegados en dichos niveles¹⁹⁶, es decir, que la manipulación se produzca antes de su propia celebración. Los engaños se permiten ya que los líderes políticos consideran la política

¹⁹³ *Ibidem*, p. 32; Alexander M. BICKEL: *The new age of political reform...*, ob. cit., p. 21. Los defiende Albert Bushnell HART, afirmando que el desorden y la confusión no son inherentes a los mismos, sino que se deben a la práctica de celebrar las reuniones en lugares enormes, en presencia de cientos o miles de espectadores que están allí para influenciar el trabajo del Congreso, pero también para animar y gritar. Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., p. 164.

¹⁹⁴ Ellen TORELLE (Comp.): *The political philosophy of Robert M. La Follete*, ob. cit., p. 39. «Una reunión masiva, de proporciones gigantescas, es incapaz de deliberar. Cuanto mayor es la reunión, mayor es la ascendencia de la pasión sobre la razón. Cuanto mayor es la reunión, mayor será la proporción de miembros con limitada información y de escasa capacidad». Emmet H. BUELL JR.: «The national nominating convention», ob. cit., pp. 99 y ss.

¹⁹⁵ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 141.

¹⁹⁶ *Vid.* James W. DAVIS: *Springboard to the White House...*, ob. cit., pp. 23 y 24; y Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., pp. 164 y 165.

«como un juego cuyas reglas tienen la libertad de ignorar si el árbitro no mira»¹⁹⁷. De esta manera, la construcción piramidal de la representación recuerda un sistema feudal¹⁹⁸: el afiliado se pone en las manos del líder local, que a su vez promete lealtad al presidente regional, quien se sitúa en un bloque estatal... Por el contrario, en otros sistemas, la comunicación es directa entre el afiliado y el candidato.

De hecho, habría que plantearse si realmente funciona la representación que ejercen los compromisarios, dado que podría considerarse que hay una delegación excesiva de autoridad entre los afiliados y los delegados en la convención (sobre todo si no están sometidos a instrucciones), lo que supone, en la práctica, la declinación del derecho de los afiliados a participar en la selección de los candidatos electorales¹⁹⁹.

Lo anterior me permite poner en duda la calidad del candidato o candidatas que surjan del proceso, dado que no solo los seleccionados no estarán inmaculados, sino que mantendrán vínculos (tanto positivos como negativos) y compartirán intereses y parcialidades con aquellos a los que deben la nominación²⁰⁰, vínculos que ignorará el electorado y que ganarán pleno sentido cuando se alcen con la victoria electoral²⁰¹. Podría suceder que los candidatos no reflejaran el deseo de la mayoría de los afiliados o, que si la capacidad de decisión está efectivamente reservada a la élite, se produzca el aislamiento del candidato respecto de los votantes durante un largo periodo de tiempo generándole, al mismo tiempo un cierto grado de inseguridad ya que puede no haber sido «probado» con anterioridad y porque sea presentado como el candidato de los pocos y no de las masas²⁰².

Las situaciones descritas provocan la apatía de la militancia (o del electorado cuando están llamados a participar) y desanima la intervención en los asuntos internos del partido, considerando la mínima influencia que pueden ejercer los afiliados sobre, por ejemplo, la elección

¹⁹⁷ Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., pp. 164 y 165.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pp. 166 y 167.

¹⁹⁹ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 102 y 103.

²⁰⁰ *Ibidem*, pp. 99 y ss.

²⁰¹ *Cfr.* Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 34.

²⁰² FEDERAL ELECTION COMMISSION: *Ballot access I...*, ob. cit., p. 15.

de candidatos²⁰³. No en vano, llama la atención la escasa participación en los procesos de designación de delegados para las convenciones²⁰⁴, lo que puede desfigurar la representación de la afiliación presente y con ello una mala representación de los intereses de los afiliados, dado que los que acudan sean afiliados dedicados pero atípicos²⁰⁵. El poder de tomar decisiones debe provenir de la base. Por ello, las convenciones y asambleas necesitan una representación de la base tan amplia como sea posible, por lo que ha de garantizarse que las minorías estén representadas²⁰⁶.

Por último, y paradójicamente, constituyendo las convenciones el momento de encuentro de todo el partido y la exaltación de la vida interna, asociativa, del mismo, va cobrando un peso cada vez mayor la dimensión exterior, pues las convenciones se consideran la tarjeta de presentación del partido para la sociedad²⁰⁷. Exagerando la crítica, la organización de las convenciones se centra más en el mensaje que se quiere enviar al electorado, antes que en el proceso de creación de dicho mensaje, es decir, se centra más en el titular de prensa que en el contenido²⁰⁸. A veces tienen más protagonismo las actividades de autobombo que las propias funciones de la convención, y el programa electoral no es leído en detalle o seguido por los que lo subscriben, y sólo lo siguen cuando resulta consistente con sus propias metas²⁰⁹. Incluso los ritmos internos de las convenciones o los tiempos de las deli-

²⁰³ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 99 y ss.

²⁰⁴ Joaquín M. MOLINS LÓPEZ RODO: «El proceso de nominación de los candidatos en las elecciones presidenciales norteamericanas», ob. cit., p. 90.

²⁰⁵ Vid. Thomas R. MARSHALL: «Turnout and representation: caucuses versus primaries», ob. cit., pp. 170 y 171.

²⁰⁶ Alexander M. BICKEL: *The new age of political reform...*, ob. cit., p. 23.

²⁰⁷ Miguel Ángel PRESNO LINERA: «Los congresos generales como órganos supremos de los partidos políticos», ob. cit., pp. 109 y 110.

²⁰⁸ Podría hacerse una reflexión en función de la tipología de partido que se estudie. Un partido de masas, fuertemente jerarquizado, estaría dominado por las élites del partido que, en los Congresos, pensarían en los asistentes y enfocarían en ellos su atención, antes que en el exterior. Los puntos de vista y las deliberaciones determinaban los resultados del Congreso. En cambio, los partidos *catch all* o los partidos cartel, necesitan a los medios de comunicación para llegar a su electorado, dado que la afiliación ha dejado de ser relevante o cumplir esta función evangélica.

²⁰⁹ Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 34.

beraciones vienen determinados por factores exógenos, como la presencia en (y de) los medios de comunicación. Al mismo tiempo, los eventos claves de una convención (selección de candidatos y adopción del programa electoral) vienen influidos, e incluso determinados, por asuntos externos a la misma²¹⁰, siendo, en ocasiones, reacciones frente a hechos exteriores antes que decisiones serenas y sopesadas.

e) *Primarias*

Las elecciones primarias constituyen una herramienta que permite a los afiliados y simpatizantes de los partidos intervenir en el nombramiento de los candidatos a cargos públicos representativos. En concreto, los afiliados —e incluso electores sin vinculación formal con el partido— designan a los candidatos electorales del partido mediante una votación directa, bien en urna, bien a través del correo o sistemas de votación electrónica²¹¹. En su modalidad indirecta, los selectores escogen a los compromisarios de una convención quienes, a su vez, seleccionarán a los candidatos electorales.

El primer tipo serían las primarias directas (*direct primary*), mientras que el segundo tipo, el indirecto, se utiliza como método de selección de delegados para las convenciones, a la vez que permiten a los selectores expresar sus preferencias acerca de los asuntos que deben ser resueltos en las convenciones²¹². Atendiendo a esta diferencia, James W. DAVIS considera al primer tipo de primarias un mecanismo de elección de candidatos, mientras que el segundo sería un sistema de designación, manteniendo la prerrogativa de elección la convención²¹³.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 33.

²¹¹ Como afirma Carlo FUSARO, no todo ha de ser voto en urna, dado que cabe el voto a distancia, incluido el postal. Carlo FUSARO: «Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica», en *Quaderni Costituzionali*, vol. XXV, 2005, p. 141.

²¹² Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 78, 1992, p. 281.

²¹³ *Vid.* James W. DAVIS: *Springboard to the White House...*, ob. cit., pp. 21 y ss. En el mismo sentido Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas. El debate en Latinoamérica», en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 4, núm. 2, 2005, p. 278. La diferencia es

Entre las cuestiones más relevantes en las elecciones primarias indirectas está la de determinar si los delegados elegidos a través de las mismas están sometidos a algún tipo de vinculación a las preferencias expresadas por sus votantes²¹⁴. A este respecto, pueden identificarse cuatro tipos de opciones que presentan las delegaciones en las convenciones²¹⁵: a) la preferencia por un candidato se determina de forma separada a la delegación a la convención, que debe expresarla sólo en la primera ronda de votaciones en la convención; b) los delegados se eligen por su predisposición a apoyar a un determinado aspirante en la convención; c) la preferencia por un candidato se determina de forma separada a los delegados a la convención y éstos pueden expresar si son favorables o contrarios a dicho candidato; d) el voto preferencial por un candidato en la convención vincula a los delegados, independientemente de si son escogidos simultánea o alternativamente.

La preferencia por uno de estos modelos depende de la visión que se tenga de la capacidad de los participantes en la primaria. Quienes se oponen a los mandatos vinculantes arguyen que los selectores no tienen la capacidad de percibir las potencialidades de los candidatos ante la convención para unificar al partido y ganar una elección general y consideran que sólo el cuerpo deliberativo puede reconciliar los intereses en conflicto y seleccionar a un candidato con la suficiente

notable: la victoria en las primarias indirectas no supone que el vencedor no se encuentre con oposición en la convención, sino que otros candidatos pueden seguir adelante en la competición para beneficiarse, mercadear o influir en la toma de otras decisiones. Lo único que aporta son un determinado número de delegados que han sido escogidos en virtud de su apoyo a un determinado candidato ante la convención. *Vid.* John L. MOORE, Jon P. PREIMESBERGER y David R. TARR en *Guide to United States Elections*, ob. cit., p. 212.

²¹⁴ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 48 y 127 y ss.; Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 112 y ss.; Donald Grier STEPHENSON JR.: *The right to vote*, ob. cit., p. 149 y FEDERAL ELECTION COMMISSION: *Ballot access I...*, ob. cit., p. 31. Cuestión que puede complicarse todavía más si se tiene en cuenta que no todos los aspirantes a candidato en el Congreso buscarán competir en unas primarias indirectas, sólo lo harán cuando consideren que pueden ganar para ahorrarse desperdiciar recursos. Es decir, no todos los que participan en una primaria tendrán la ocasión de expresar su preferencia por un determinado candidato. Por otra parte, este sistema puede facilitar que en determinadas primarias indirectas se presente un aspirante local que puede dar la campanada por su particular arraigo en el lugar donde se celebra. William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 200.

²¹⁵ James W. DAVIS: *Springboard to the White House...*, ob. cit., pp. 37 y ss.

fuerza para ganarse a los opositores del partido y a una mayoría del electorado²¹⁶.

Las primarias garantizan un ejercicio directo por parte de los afiliados de su derecho a la participación en la designación de candidatos²¹⁷. Reemplazan a las convenciones²¹⁸ y, con ello, sustituyen el control por parte de las ejecutivas partidarias y colocan la elección en manos de la militancia, concediendo gran legitimidad democrática a los candidatos seleccionados²¹⁹, razones por las cuales tienden a ser consideradas más «democráticas» que cualquiera de los métodos que han sido expuestos²²⁰.

Por consistir en una elección previa a las elecciones generales se les denomina *primarias* y, por lo tanto, debe desecharse la utilización del término para otros procesos electorales internos de los partidos si no consisten en la selección de candidatos como una fase previa del proceso electoral²²¹. La relación entre elecciones generales y primarias puede llegar a ser tan intensa que, en algunos supuestos, el resultado de las primarias puede convertirse en la elección del cargo público representativo en cuestión, como se verá más adelante. El resto de los procesos internos de los partidos que conlleven votación en urna, como las que realicen para escoger a sus órganos directivos, deberían ser llamados «elecciones internas» o «internas» simplemente. No obs-

²¹⁶ William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 200. En sentido similar, James W. DAVIS: *Springboard to the White House...*, ob. cit., p. 42.

²¹⁷ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 55.

²¹⁸ Vid. William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., pp. 182 y ss., y, en el mismo sentido, Jack K. LEVIN, Thomas MUSKUS, Carmela PELLEGRINO, Kimberly SIMMONS, Eric SURETTE y Elizabeth WILLIAMS: «Elections», ob. cit., §4.

²¹⁹ Vid. John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 88 y ss. En el mismo sentido Adriana GALLO que indica que «los procedimientos orgánicos de selección implican la sumisión a las resoluciones de las elites y legitiman las decisiones de una minoría, mientras que quienes sean seleccionados mediante internas abiertas se deberán a la voluntad inapelable de una mayoría, con lo cual este mecanismo suministra una legitimidad adicional al proceso político de origen democrático». Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas...», ob. cit., p. 278.

²²⁰ Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., p. 112.

²²¹ Así se desprende de Donald Grier STEPHENSON JR.: *The right to vote*, ob. cit., p. 149.

tante, la regulación podría ser similar e, incluso, establecer un régimen de subsidiariedad para integrar los vacíos que puedan producirse en la regulación²²².

Las primarias, no obstante, no representan sólo un método de selección de candidatos en el que los distintos aspirantes «encarnando ideas y estilos de acción diferentes, se enfrasan en un conjunto de debates (...) racionales dirigidos a convencer a sus electores (...) de la bondad de sus propuestas y personas»²²³. Además, las primarias suponen un sistema para resolver un conflicto interno del partido, no tanto la urdimbre de las listas electorales, sino la conquista del poder en el seno del partido, donde las distintas facciones internas se miden las fuerzas, tratando de movilizar recursos, apoyos y adhesiones para conseguir la victoria, victoria que permitirá mantener la unidad del partido cuando la facción perdedora se ponga al servicio del ganador²²⁴. Por ello, las primarias realizan tres funciones principales, la participación de los afiliados, la representación de los intereses de la militancia y la competición por el poder del partido²²⁵. Sin embargo, las primarias no permiten cumplir otras funciones²²⁶, como establecer o preparar un programa electoral o la propia campaña. Requieren, en consecuencia, ser complementadas por la actuación del órgano del partido que tenga asignadas tales tareas.

La trascendencia de las elecciones primarias no es únicamente interna del partido, dado que tienen una relevancia para el conjunto del electorado, ya que no sirven únicamente para resolver la cuestión de la candidatura, sino que abren el partido al exterior, realizando una especie de sondeo prospectivo, estableciendo un punto de contacto entre el partido y sus votantes²²⁷.

²²² Jack K. LEVIN, Thomas MUSKUS, Carmela PELLEGRINO, Kimberly SIMMONS, Eric SURETTE y Elizabeth WILLIAMS: «Elections», ob. cit., §159.

²²³ Carles Boix: «Las elecciones primarias en el PSOE», ob. cit., p. 34.

²²⁴ *Idem*, En el mismo sentido, Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 69 y ss. Señala este autor que para evitar que el perdedor de una primaria pueda poner en peligro la integridad del partido, algunos Estados de Estados Unidos de Norteamérica han prohibido presentarse como candidatos independientes a los que hayan participado en una primaria.

²²⁵ Vid. Nathaniel PERSILY: «Candidates v. parties: The constitutional constraints on primary ballot access laws», en *The Georgetown Law Journal*, vol. 89, 2000-2001, p. 2188.

²²⁶ Vid. William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 185.

²²⁷ Ramón Arturo VARGAS MACHUCA: «A vueltas con las primarias del PSOE», ob. cit., p. 21.

¿Es aconsejable la utilización de las primarias en cualquier tipo de sistema electoral? Esta reflexión realizan Emanuele ROSSI y Luca GORI²²⁸, que no identifican ningún problema en los sistemas electorales de tipo mayoritario. Cuando el sistema electoral es de tipo proporcional y con listas cerradas y bloqueadas consideran, incluso, conveniente la implantación de las primarias, pues los electores no cuentan con posibilidades reales de incidir ni en la composición ni en el orden de la lista que presentan los partidos. A través de las primarias, los votantes incrementarían su capacidad de participación activa en los asuntos públicos²²⁹. Igualmente aconsejable podrían ser las primarias allí donde el voto fuese a listas desbloqueadas, donde los candidatos sobre los que recae la elección son propuestos por partidos, u otras organizaciones legitimadas, y el elector sólo puede mostrar sus preferencias respecto del orden en el que deberían ser elegidos.

Por el contrario, en un sistema de listas abiertas, no tendría mucho sentido la previsión de primarias²³⁰, si bien los partidos pueden convenir hacerlas por otro tipo de consideraciones, como expresar a quién de los candidatos en liza prestan su aval político y legitiman como verdadero estandarte del programa que defienden.

La cuestión más problemática aparece con la selección, a través de primarias, de cargos públicos que se integran a través de una elección de segundo grado. En este caso, no debería esperarse una vinculación jurídica de los resultados de las primarias, pues afectaría a la capacidad de un órgano constitucional y, además, a los derechos fundamentales de desempeño del ejercicio del cargo público de los representantes políticos. Entiendo que si realizan para seleccionar candidatos a Presidente del Gobierno en un sistema parlamentario tendrían un sentido marcadamente político, aunque podrían constituir un problema a

²²⁸ Vid. Emanuele ROSSI y Luca GORI: «Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole», en *Quaderni Costituzionali*, vol. 29, núm. 3, 2009, pp. 636-638.

²²⁹ En el mismo sentido, Silvio GAMBINO y Giovanni MOSCHELLA, si bien porque consideran que las listas electorales no son incompatibles con procesos democráticos de selección y de control, más que porque consideren que las primarias constituyen un procedimiento idóneo. Silvio GAMBINO y Giovanni MOSCHELLA: «Democracia de los partidos y democracia en los partidos: la conveniencia de las elecciones primarias», en *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 48, 1997, p. 168. No comparte, sin embargo, esta postura Carlo FUSARO. Vid. Carlo FUSARO: «Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica», ob. cit., p. 143.

²³⁰ En el mismo sentido Carlo FUSARO. *Idem*.

la hora de plantear pactos o alianzas postelectorales entre distintos actores políticos.

El origen de las primarias resulta netamente estadounidense. A finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX tiene lugar en los Estados Unidos la «Era Progresista», en un momento en el que se produce una rápida y, en ocasiones, sobresaltada transición entre una sociedad agraria y una vida urbana moderna²³¹. En este momento, un movimiento trata de refundar el pacto social, restaurando el individualismo y la democracia política que consideraban que había existido en Estados Unidos pero que había sido destruida por las grandes corporaciones y las corruptelas políticas. Nace, la era Progresista entre las profesiones liberales en puja en los ámbitos urbanos para reivindicar la honradez del trabajador liberal frente a la plutocracia y la regeneración social frente a la corrupción, el engaño y la oligarquía partidista²³².

Un sector importante de la población sentía que los partidos estaban controlados por caciques locales que ignoraban, tiránicamente, los deseos y el bienestar de la mayoría de los ciudadanos y buscaban únicamente su ventaja personal, lo que resultaba en un grado intolerable de corrupción política²³³.

Uno de los protagonistas del movimiento «Progresista» en los Estados Unidos fue Robert M. LA FOLLETTE, Gobernador de Wisconsin, quien recordaba que el gobierno representativo exige que no se interpongan cuerpos entre los representantes y los representados, dado que los representantes han de responder únicamente ante sus electores. Si la directiva de un partido controla al representante, se rompe la lógica representativa. Una vez que se ha perdido la capacidad de decisión económica, que han monopolizado las grandes corporaciones empre-

²³¹ Richard HOFSTADTER: *The age of reform: from Bryan to F.D.R.*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1955, pp. 5 a 7.

²³² *Ibidem*, p. 98.

²³³ «Major parties have lived more for patronage than for principles; their goal has been to bind together a sufficiently large coalition of diverse interests to get into power; and once in power, to arrange sufficiently satisfactory compromises of interests to remain there. Minor parties have been attached to some special idea or interest, and they have generally expressed their positions through firm and identifiable programs and principles. Their function has not been to win or govern, but to agitate, educate, generate new ideas, and supply the dynamic element in our political life. When a third party's demands become popular enough, they are appropriated by one or both of the major parties and the third party disappears. Third parties are like bees: once they have stung, they die». *Ibidem*, p. 97.

sariales frente a los pequeños y medianos empresarios, el siguiente paso sería la expropiación del poder político de manos del pueblo, lo que se produciría cuando los grandes caciques políticos se vendieran al capital.

«Then, the voice of the ordinary voter would be as effectually eliminated from political influence as the voice of the ordinary stockholder had been from the conduct of the giant corporation»²³⁴.

De este modo, para que los ciudadanos no pierdan el control sobre los asuntos públicos, hace falta establecer nuevas formas de participación que aligeren el peso de la maquinaria partidista, acostumbrada a actuar de forma despótica y ajena al control de los órganos judiciales²³⁵.

El pensamiento Progresista estaba convencido de que constituyendo los partidos políticos un mal inevitable, el Estado podría limitar sus efectos perniciosos a través de controles y límites a su actividad. Éste es el momento en que se introduce en Estados Unidos el sufragio secreto y la papeleta electoral, así como se empieza a hablar de la iniciativa legislativa popular, la elección directa de los Senadores, el referéndum revocatorio y las primarias.

Por lo que hace a nuestro objeto de estudio, el esfuerzo por reformar los partidos políticos se concentró en regular y garantizar los procedimientos de nominación de candidatos, sustrayéndolos de las manos de las corruptas oligarquías partidistas conscientes de que ello tendría un impacto directo en la organización del partido²³⁶. Se centraron en la selección de candidatos al constituir el acto más importante y más público de los que realizan los partidos políticos. Además, hacían frente a una preocupación ya presente en la mente de los *Founding fathers*: que los partidos políticos habían usurpado una función constitucional del pueblo, la elección del Presidente de los Estados Unidos.

Los Progresistas partían de la idea de que las primarias forman parte del proceso electoral, constituyendo una fase previa que determi-

²³⁴ *Ibidem*, p. 228.

²³⁵ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 94 y ss. De hecho, critica el sistema congresual que aleja las nominaciones del pueblo y por tanto debilita la relación entre ciudadanos y representantes de tal modo que los últimos no se sienten apenas vinculados con los primeros.

²³⁶ Richard HOFSTADTER: *The age of reform*, ob. cit., p. 256.

na los nombres que aparecerán en la papeleta electoral²³⁷. En este sentido, consideraban que el derecho de escoger libremente a los candidatos resulta tan valioso como el derecho de sufragio activo en unas elecciones generales y que ambos deberían ser protegidos constitucionalmente al máximo nivel²³⁸. Favorecía esta toma de posición la situación del sistema de partidos en los Estados sureños, donde se producía un monopartidismo efectivo en el que las elecciones representaban, sustancialmente, una mera ratificación de las candidaturas designadas por los partidos²³⁹. Exigían, para garantizar tan importantes objetivos, que fuesen reguladas estas primarias, de modo que se asegurase la regularidad y la pureza de la expresión de la voluntad popular, en paralelo a lo que ocurre en las elecciones generales²⁴⁰. Al mismo tiempo, consideraban que los partidos no debían ser instrumentalizados por las organizaciones partidarias (oficiales o burócratas del partido), sino puestos al servicio de la población en general²⁴¹.

Los miembros del movimiento Progresista confiaban en que, a través de las primarias se redujera el poder que ejercían los caciques y que, al mismo tiempo, los ciudadanos ganasen influencia en los candidatos que estaban en deuda con poderosos líderes de los partidos políticos antes que con los electores²⁴². Al requerir a cada afiliado a dar un voto (libre, secreto, directo e igual) en la selección de los candida-

²³⁷ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 51 y ss.

²³⁸ Luther Harris EVANS: «Primary elections and the Constitution», en *Michigan Law Review*, vol. 32, 1933-1934, p. 454.

²³⁹ Vid. Silvio GAMBINO y Giovanni MOSCHELLA: «Democracia de los partidos y democracia en los partidos...», ob. cit., p. 161.

²⁴⁰ Luther Harris EVANS: «Primary elections and the Constitution», ob. cit., pp. 454 y 455. «If there be fraud in the primary election, which is the very root from which the whole system of regulation springs, it is vain to regulate the conduct of general elections, for the fraud by which the nominee at the primary election is chosen enters into and is an ineradicable constituent in the result».

²⁴¹ Richard HOFSTADTER: *The age of reform*, ob. cit., p. 261.

²⁴² Teresa MACDONALD: «California Democratic Party v. Jones: Invalidation of the blanket primary», en *Pepperdine Law Review*, vol. 29, 2002, p. 325. El ideal del individuo sobre el que trabajaban los Progresistas era «John Q. Public» o «The Man of Good Will». «Bad people had pressure groups; the Man of Good Will had only his civic organizations. Far from joining organizations to advance his own interests, he would dissociate himself from such combinations and address himself directly and highmindedly to the problems of government». Richard HOFSTADTER: *The age of reform*, ob. cit., p. 259.

tos, las primarias no podrían manipularse tan fácilmente como en otros sistemas ya expuestos²⁴³, ya que quedaba fuera del alcance de la dirección del partido corromper a todos los participantes. Se convirtieron, rápidamente, en una alternativa al sistema de convenciones, controladas por los dirigentes de los partidos²⁴⁴.

Del mismo modo, se generó la expectativa de que la adopción del sistema de primarias por parte de los partidos políticos (bien voluntariamente, bien obligados por la ley) incrementaría la participación electoral, pues los votantes podrían implicarse en todas las fases del proceso electoral y condicionar la propia oferta electoral sobre la que serían llamados a escoger. Este resultado conduciría a que la expresión de la voluntad popular se expresara de forma más nítida, al reducir intermediarios. Indirectamente, las elecciones primarias mejorarían la calidad de los candidatos, pues los pusilánimes no se presentarían a un escrutinio público, intensificando los controles por parte de los representados a que se verían sometidos²⁴⁵. De esta manera, con el argumento democrático, consiguieron favorecer la extensión de la idea de que quien se opusiera a las primarias (primarias directas) era antidemocrático, una carga demasiado pesada en una sociedad en la que la democracia y la igualdad eran proclamadas insistentemente como virtudes públicas²⁴⁶.

En las últimas décadas del siglo XIX empezó a regularse sobre partidos políticos, concentrándose la legislación en los procedimientos de selección de candidatos, tanto los tradicionales (camarilla, convención) como el nuevo sistema de las primarias²⁴⁷. Fue en Wisconsin, en 1903, donde se aprobó la primera regulación estatal sobre primarias directas, que establecía que debían celebrarse obligatoriamente²⁴⁸. En 1910 habían tenido un considerable éxito en conseguir que sus reformas se incorporaran en la maquinaria electoral y gubernamental²⁴⁹.

²⁴³ Leonard P. STARK: «The presidential primary and caucus schedule...», ob. cit., pp. 332 y 333.

²⁴⁴ Donald Grier STEPHENSON Jr.: *The right to vote*, ob. cit., pp. 150 y ss.

²⁴⁵ ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: *Citizen participation in the American Federal System*. ACIR, Washington D. C., 1979, p. 47.

²⁴⁶ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 43 y ss.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 48.

²⁴⁸ *Ibidem*, pp. 16 y ss.

²⁴⁹ Richard HOFSTADTER: *The age of reform*, ob. cit., p. 255.

Las primarias indirectas o preferenciales fueron apareciendo en los inicios del siglo XX²⁵⁰, como un término medio entre la vida privada de los partidos y los intereses Progresistas. No obstante, estos vieron en esta forma de selección de compromisarios en las convenciones una ganancia de protagonismo de los ciudadanos²⁵¹. Las primarias indirectas o preferenciales fueron imponiéndose progresivamente en los inicios del siglo XX como respuesta a los excesos cometidos en la selección de delegados a las convenciones. En la actualidad, uno de los principales resultados de las primarias indirectas es que las convenciones han perdido su capacidad electoral y se limitan a formalizar el nombramiento del candidato que procede de los resultados de las primarias preferenciales²⁵².

Las primarias triunfaron, donde fueron adoptadas, a producir una más ajustada representación de las opciones de los afiliados²⁵³. Si bien consiguieron limitar los abusos más flagrantes²⁵⁴, no eliminaron la influencia de los caciques locales o de la maquinaria de los partidos e, incluso, potenciaron la posición de dominio de éstos, puesto que este sistema premiaba a las facciones con una organización más eficaz, a las facciones que pudieran asegurar las firmas necesarias para colocar a sus aspirantes en las elecciones primarias, financiar o llevar a cabo campañas de información y, en definitiva, producir una mayoría electoral a favor de sus candidatos²⁵⁵.

Sin embargo, un efecto imprevisto de las primarias ha sido la desincentivación de la creación de nuevas opciones políticas. Al permitir a

²⁵⁰ Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 92 y 93. Moisei OSTROGORSKI defiende un sistema de selección de candidatos similar a las primarias: propone unas votaciones especiales para que las diferentes agrupaciones de opiniones —que debían sustituir a los partidos— puedan dar a conocer sus sentimientos respecto a las candidaturas. Estas votaciones deberían ser organizadas por el Estado, con toda la neutralidad que le caracteriza. Moisei OSTROGORSKI: *La democracia y los partidos políticos*, ob. cit., pp. 100 y 101.

²⁵¹ Donald Grier STEPHENSON JR.: *The right to vote*, ob. cit., pp. 150 y ss.

²⁵² Leonard P. STARK: «The presidential primary and caucus schedule...», ob. cit., p. 334.

²⁵³ *Ibidem*, pp. 332 y 333.

²⁵⁴ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 88 y ss.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 92. En el mismo sentido Richard HOFSTADTER: *The age of reform*, ob. cit., p. 265, que señala que ni la primaria directa cambió apreciablemente el tipo de hombre seleccionado como candidato sino que, al contrario, al encarecer el acceso a la competición electoral —ahora había que pagar dos campañas en vez de una— había dado entrada de nuevo y con más poder al poder económico.

los partidos resolver sus conflictos internos de una forma civilizada, evitaban que se produjeran deserciones de grupos minoritarios o disidentes que pudieran mermar la base electoral del partido²⁵⁶, y también permitían que los asuntos políticos que articulaban candidatos minoritarios fuesen incorporados al discurso del vencedor de la primaria.

Por último, cabe señalar que la participación popular en los Estados Unidos de Norteamérica no se incrementó espectacularmente. La principal causa ha sido la falta de carácter vinculante de muchas de las primarias preferenciales, de modo que los delegados escogidos no se veían obligados a respetar las preferencias de sus votantes y, con ello, la maquinaria del partido podía seguir influyendo en la designación de los candidatos²⁵⁷.

Teniendo en cuenta el marcado acento americano que tienen las primarias como mecanismo de selección de candidatos, ha de prevenirse sobre la aplicación tal cual del modelo en Europa, principalmente por que los partidos de nuestro continente no han abierto al electorado sus procesos internos, pues están basados en el principio de la afiliación y porque son una minoría los Estados que han regulado esta fase previa a la electoral, dejando en manos de los partidos el control sobre los procedimientos de nominación²⁵⁸.

De todas maneras, no cabe hablar de las primarias como si sólo existiese un tipo. De hecho, hay varias clasificaciones de las especies que presenta este método de selección de candidatos aparte de la ya expuesta que diferencia las primarias directas y las indirectas. La clasificación más recurrente es aquella que distingue distintos tipos de primarias en función del grado de apertura a la participación de los ciudadanos que permite, pudiéndose distinguir hasta cinco tipos distintos²⁵⁹:

²⁵⁶ Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 86 y ss.

²⁵⁷ Donald Grier STEPHENSON Jr.: *The right to vote*, ob. cit., pp. 150 y ss.

²⁵⁸ Paul PENNINGS y Reuven Y. HAZAN: «Democratizing candidate selection...», ob. cit., pp. 269 y 270.

²⁵⁹ Austin RANNEY: «Candidate selection», ob. cit., p. 86; Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 148, nota 46; Sara STENBERG-MILLER: «The Supreme Court finds that California's «Blanket primary» violates political parties' first amendment right of association», en *North Dakota Law Review*, vol. 77, 2001, pp. 837 y ss.; Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 19 a 25; Kristin KANTHAK y Jeffrey WILLIAMS: «Parties and primaries: The first electoral round», ob. cit., pp. 8 a 10; Charles E. BORDEN: «Primary elections», en *Harvard Journal on Legislation*, vol. 38, 2001, p. 264.

1) **Primarias cerradas:** sólo los afiliados del partido, aquellos formalmente vinculados al mismo, pueden participar. Son las normas estatutarias referentes al procedimiento de afiliación las que determinan el cuerpo de selectores, normas que deberían existir con el propósito de salvaguardar al partido político de la perversión que acarrearía la afiliación de personas que no compartan la ideología del partido o la aspiración de conseguir la victoria electoral²⁶⁰. A este respecto, han de establecerse con claridad los requisitos para formar parte del partido así como las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo en las elecciones primarias, principalmente por lo que se refiere a la antigüedad en el partido para evitar que puedan producirse afiliaciones masivas en fechas cercanas a la celebración de las primarias que tenga por objeto alterar el resultado de las mismas²⁶¹. Por esta razón, las secretarías de organización han de ser extremadamente cautelosas en la gestión de los censos de afiliación, dotarles de la publicidad interna oportuna y establecer los mecanismos de reparación de errores que se puedan producir en la inscripción y/o cómputo de la antigüedad de un militante.

Estas serían las primarias más puras, en las que sólo pueden participar los afiliados del partido en la decisión de la composición de la lista electoral o del orden de los candidatos²⁶². Se persigue que los selectores consideren, únicamente, los méritos de los aspirantes, de forma que el candidato será un «auténtico» afiliado y podrá representar adecuadamente a la militancia del partido, reforzando la dimensión organizativa²⁶³. Consecuentemente, las primarias cerradas generan candidatos que están fuertemente ideologizados o, por lo menos, más que en otros tipos de primarias, ya que sólo participan los miembros del partido y los aspirantes no tienen que ganarse los votos de personas ajenas al mismo, que resultarían más moderados o menos movilizados ideológicamente²⁶⁴.

Si los partidos no están fuertemente divididos y los aspirantes no desarrollan propuestas programáticas diferenciadas, los militantes op-

²⁶⁰ Laurence H. TRIBE: *American Constitutional Law*, ob. cit., p. 1121.

²⁶¹ Cfr. Silvio GAMBINO y Giovanni MOSCHELLA: «Democracia de los partidos y democracia en los partidos...», ob. cit., p. 162.

²⁶² Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 111.

²⁶³ Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 19 a 25.

²⁶⁴ Kristin KANTHAK y Jeffrey WILLIAMS: «Parties and primaries: The first electoral round», ob. cit., pp. 11 y 12.

tarán por apoyar a quien garantice de mejor manera la unidad del partido, aunque no sea su preferido²⁶⁵.

En este tipo de primarias, las clases intermedias del partido desempeñan un papel central, porque hacen de puente entre los militantes de base y los dirigentes, observando en primera fila las tendencias que se producen y teniendo un público a quien aconsejar²⁶⁶. Por esta razón, es el tipo preferido por los políticos profesionales y los dirigentes de los partidos, que aseguran que la selección de candidatos es exclusivamente un asunto interno del partido y, en garantía del derecho de asociación de los afiliados, no deberían abrirse a los simpatizantes, electores afines o a personas militantes en otro partido²⁶⁷.

2) Primarias semicerradas: tanto afiliados como no afiliados (incluyendo a simpatizantes y electores independientes) pueden participar en la primaria, lo que supone una declaración pública de cercanía al partido que la organiza. El único límite que se impone es que los selectores no pueden estar afiliados o participar en los procesos internos de otro partido²⁶⁸, con el objeto de evitar que los adversarios electorales puedan aprovechar la apertura del que decide convocar y abrir unas primarias para distorsionar la formación de su voluntad interna.

Pueden servir para evitar que se produzcan graves confrontaciones entre los afiliados, dado que median personas que no comparten la vida interna de la organización²⁶⁹. Por otra parte, pueden complicar la victoria en las elecciones del candidato que triunfe en las primarias, pues quienes se animen a participar estarán fuertemente politizados y no compartirán, de forma tan pragmática como los afiliados, la aspiración de conseguir una victoria²⁷⁰.

Este tipo de primarias no representan ningún problema cuando son adoptadas por la normativa interna del partido político, que redefine el ámbito de participación interna, extendiéndolo por su propia voluntad. Sin embargo, cuando es el legislador el que las impone o las alien-

²⁶⁵ Carles BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE», ob. cit., p. 37.

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ Vid. William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 185.

²⁶⁸ Charles E. BORDEN: «Primary elections», ob. cit., p. 265.

²⁶⁹ Vid. Ramón Arturo VARGAS Machuca: «A vueltas con las primarias del PSOE», ob. cit., p. 21.

²⁷⁰ Carles BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE», ob. cit., p. 37.

ta (o prohíbe), se produce una inferencia con el derecho de asociación de los miembros del partido, al obligarles a admitir (o a rechazar) en los procesos volitivos a personas a las que no están unidas por los lazos formales de la afiliación, lo que excede la capacidad del legislador si no están presentes intereses constitucionales particularmente relevantes.

3) Primarias abiertas: en este tipo de primarias puede participar cualquier elector, sin necesidad de afiliarse al partido o de hacer una declaración pública de cercanía política, aunque cada elector sólo puede participar en las primarias abiertas de un partido. Este tipo de primarias se vería favorecido si se celebrasen en un mismo día las de todos los partidos, a través de un único procedimiento, y, al ir a votar, cualquier elector pudiera utilizar la papeleta de cualquier partido.

Unas primarias abiertas pueden producir un efecto adverso, que es que sean «invadidas» por simpatizantes de partidos rivales fraudulentamente para intentar escoger un candidato que sepan que no va a ser elegido en las elecciones generales. Por esta razón, no cuentan con la simpatía de los partidos. Sin embargo, el voto «cruzado» puede no ser tan utilizado, dado que al mismo tiempo deja en descubierto al propio partido y priva al elector de la posibilidad de participar en un proceso interno, el del partido con el que simpatiza, que puede ser realmente competitivo²⁷¹. Por otra parte, parecen el tipo de primarias que consigue mayor porcentaje de participación, dado que permiten que sean más competitivas al no tener a un electorado cautivo, influido por la vida interna del partido²⁷².

²⁷¹ Mark MIFFLIN: «Open versus closed primaries: a dilemma in the Illinois election process», en *Southern Illinois University Law Journal*, vol. 2, núm. 1, 1977, p. 221.

²⁷² Kristin KANTHAK y Jeffrey WILLIAMS: «Parties and primaries: The first electoral round», ob. cit., pp. 11 y 12. En el mismo sentido, William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 185 y Emanuele ROSSI y Luca GORI: «Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole», ob. cit., p. 644. Para asegurar la mayor participación posible de electores en la selección de candidatos se ha llegado a sugerir, hablando de un sistema similar a las primarias, que sólo puedan participar en la elección final los que hayan votado en la fase previa, en la nominación de candidatos. Moisei OSTROGORSKI: *La democracia y los partidos políticos*, ob. cit., pp. 100 y 101. Si se siguiera este consejo, las primarias quedarían configuradas como una actividad plenamente estatal y supondrían la transformación del sistema electoral, al incorporar un *ballotaggio*.

Es necesario arbitrar un sistema que garantice que cada elector participe en las elecciones primarias de un solo partido²⁷³, pero también que se garantice el secreto del voto, tanto en cuanto al sentido como al partido que ha escogido el elector²⁷⁴.

Por mi parte, considero que estas primarias son las que ensanchan las posibilidades de participación del ciudadano de a pie, sobre todo en áreas fuertemente dominadas por un partido, donde la elección importante no es la general, sino la interna del partido. No obstante, una de las características fundamentales de las primarias abiertas es que sólo se puede participar en las de un único partido. Si se profundizase en la idea de que a través de la participación en las primarias los electores están ejercitando su derecho a la participación en los asuntos públicos, dado que no es una cuestión baladí qué candidato puede resultar victorioso tras unas elecciones generales, tendría sentido que se plantease la posibilidad de que un mismo elector pudiese participar en las primarias de uno o varios partidos, a su elección, cuestión que, sin embargo, abriría la posibilidad de la utilización del «voto cruzado» en un auténtico fraude de ley.

Por eso es necesario equilibrar los intereses y derechos de los tres tipos de personas implicadas en este proceso: para los afiliados, las primarias sirven para que el partido escoja a sus rostros más visibles, los que lo identifican ante el electorado, y por eso tienen cierto interés en mantener el control sobre el proceso y el resultado; para los electores en general, las primarias sirven bien como etapa previa a la elección general, en la que pueden decantar el resultado y participar en la elaboración de la oferta pública. Aquellos que quieran votar en las primarias, estarán expresando un interés en el partido que no puede ser ignorado. Para el Estado, por último, las primarias forman parte del proceso electoral y, por lo tanto, tiene cierto interés en que se proteja la estabilidad del sistema político, la integridad del proceso electoral y prevenir la confusión y desconcierto del electorado²⁷⁵.

No existirán problemas cuando sean los partidos los que voluntariamente se autolimitan, abriendo sus mecanismos internos de toma de

²⁷³ Problema que detectan Silvio GAMBINO y Giovanni MOSCHELLA en «Democracia *de los* partidos y democracia *en los* partidos...», ob. cit., p. 162.

²⁷⁴ Emanuele ROSSI y Luca GORI: «Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole», ob. cit., p. 644.

²⁷⁵ Charles E. BORDEN: «Primary elections», ob. cit., pp. 267 a 269.

decisiones a personas ajenas al partido, siempre y cuando dichos acuerdos se tomen de forma legítima²⁷⁶.

La mayor crítica a este tipo de primarias se produce cuando es el legislador el que pretende establecerlas, crítica que se extiende a los tipos de primarias que siguen. Citando a SCHATTSCHEIDER:

«Voters have no more right to choose nominees than fans have to decide who will quarterback for their favourite team. Voters are no (...) «members» of a party. (...) Membership confers obligations and responsibilities as well as privileges, yet the vast majority of voters have no legal responsibility or obligation to support «their» party. They pay no party dues attend no party meetings, and need not support party candidates at the polls»²⁷⁷.

4) Primarias generales (*blanket primaries*): este tipo de primarias sirve para seleccionar en un solo acto a candidatos que concurrirán en distintos procesos electorales. Como regla general, cualquier votante puede participar, proponiendo a candidatos de cualquier partido, pero sólo puede optar por un aspirante por cargo público²⁷⁸. Es decir, podría votar al candidato del partido X para las elecciones al Congreso y a la candidata del partido Y para las elecciones al Senado. Todos los participantes en la primaria reciben la misma papeleta, donde aparecen todos los aspirantes a candidato de todos los partidos para todos los cargos públicos. Sin embargo, los votos se contarán de forma separada, por partido, de tal manera que en la papeleta de las elecciones aparecerá el candidato de cada partido que más votos haya obtenido.

La primaria general se parece a la primaria abierta en que cualquier elector puede participar en la primaria, aunque, a diferencia de la primaria abierta, el votante puede influir en el resultado del procedimiento de más de un partido. Esta primaria privilegia los derechos de participación política de los ciudadanos respecto de los derechos de

²⁷⁶ Emanuele ROSSI y Luca GORI: «Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole», ob. cit., p. 639.

²⁷⁷ Cita extraída de Emmet H. BUELL JR.: «The rise of a primary-dominated process», en Emmett H. BUELL JR. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004, pp. 194 y 195.

²⁷⁸ Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 19 a 25.

autoorganización de los partidos políticos²⁷⁹. Las primarias generales permiten a los electores no afiliados seleccionar al candidato de un partido, lo que es suficiente para destruirlo²⁸⁰. Permiten, mucho más que las primarias abiertas, el voto cruzado.

Este tipo de primarias ha sido puesto en práctica cuando el legislador ha querido conseguir unos candidatos que representasen de forma fiel al electorado, incluyendo en el debate de quién puede ser el candidato más apto a todos los votantes. Por la grave injerencia que supone a la libertad de asociación en partidos políticos, en Estados Unidos las primarias generales han sido declaradas inconstitucionales, dado que el interés alegado por el legislador estatal no resultaba proporcional al daño producido al partido²⁸¹. De hecho, los partidos alegaban que recurrir a unas primarias generales podría producir la selección de candidatos que fuesen inaceptables para la mayoría de los seguidores de dicho partido²⁸².

Además, teniendo en cuenta la dimensión del «selectorado», los aspirantes a candidatos tendrán que adoptar un mensaje electoral lo suficientemente amplio como para atraer a una masa crítica que les asegure un puesto en la papeleta electoral, distorsionando —al mismo tiempo— la apuesta ideológica del partido. Y es que las primarias generales tienden a favorecer a los aspirantes que presentan los puntos de vista más «centristas»²⁸³.

5) Primarias neutras, «ciegas» o no partidistas: todos los electores y los aspirantes a candidatos, independientemente de su filiación partidaria, participan en una única votación. Los dos candidatos que

²⁷⁹ Mark MIFFLIN: «Open versus closed primaries: a dilemma in the Illinois election process», ob. cit., p. 221.

²⁸⁰ Charles E. BORDEN: «Primary elections», ob. cit., pp. 271 y 272.

²⁸¹ Rosemary GREGOR, William LINDSEY, Lucas MARTIN, Thomas OEHMKE, Anne PAYNE, Jeffrey J. SHAMPO, Eric SURETTE, Mary Ellen WEST y Lisa ZAKOLSKI: «Elections», ob. cit., §226.

²⁸² Emmet H. BUELL JR.: «The rise of a primary-dominated process», ob. cit., p. 195.

²⁸³ Charles E. BORDEN: «Primary elections», ob. cit., p. 272. Las primarias generales evitan que los aspirantes adopten puntos de vista demasiado extremistas, lo que harían en unas primarias dirigidas únicamente a los afiliados de los partidos, mucho más comprometidos ideológicamente. Teresa MACDONALD: «California Democratic Party v. Jones: Invalidation of the blanket primary», ob. cit., p. 326.

reciban el mayor número de votos en la primaria, concurrirán en la elección general. Es decir, los aspirantes aparecen tan sólo con su nombre y apellidos, sin ningún tipo de filiación partidaria. Igualmente, en la elección general pueden ser contendientes dos personas afiliadas al mismo partido político. Ha de aclararse que cabe la posibilidad de que los partidos políticos respalden a uno o varios de los aspirantes a candidato, aunque en la papeleta de la elección primaria no aparezca la afiliación de los mismos²⁸⁴.

Este tipo de primaria debe ser complementado con un mecanismo que permita la presentación de candidaturas independientes, dado que no es la militancia en un partido o la decisión de la directiva de éste la que determina la presencia en la primaria²⁸⁵.

Las elecciones no partidistas son una reacción a la desconfianza que despiertan los partidos políticos y la expectativa de conseguir de esta manera un gobierno democrático más eficiente, ajeno a las presiones de las oligarquías de los partidos y de las corruptelas que generan²⁸⁶.

En una variante que se practicaba en el Estado de Louisiana hasta 2006, si un candidato recibía un 50% de los votos, era proclamado electo directamente. En caso contrario, se realizaba una segunda vuelta entre los dos candidatos con más apoyo electoral²⁸⁷. Más que unas primarias, en este caso se trataría de una especie de elección a doble vuelta²⁸⁸.

Este sistema no parece afectado por la declaración de inconstitucionalidad de las primarias generales porque no conlleva selección de candidatos electorales de los partidos políticos que, por lo tanto, no ven afectados sus derechos asociativos²⁸⁹.

Cabría plantearse, viendo la gradación que se ha establecido, si las elecciones a doble vuelta o con *ballotage* deben cerrar la lista. Si bien

²⁸⁴ John C. KUZENSKI: «The four, yes, your, types of state primaries», en *PS: Political Science and Politics*, vol. 30, núm. 2, 1997, p. 207

²⁸⁵ *Vid.* Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas...», ob. cit., pp. 281 y 282.

²⁸⁶ Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 112 y ss.

²⁸⁷ Charles E. BORDEN: «Primary elections», ob. cit., p. 267 y John C. KUZENSKI: «The four, yes, your, types of state primaries», ob. cit., p. 207.

²⁸⁸ Kristin KANTHAK y Jeffrey WILLIAMS: «Parties and primaries: The first electoral round», ob. cit., pp. 8 a 10.

²⁸⁹ Charles E. BORDEN: «Primary elections», ob. cit., p. 274.

es cierto que no suponen un proceso interno del partido, contribuyen a simplificar la oferta electoral y a determinar quiénes serán los candidatos electorales que pueden acceder a una doble vuelta, que es definitiva. Además, la doble vuelta permite al elector hacer valer segundas preferencias una vez que ha expresado libremente su primera opción²⁹⁰. Resulta difícil establecer la línea que separa las primarias neutras de este particular sistema electoral, sobre todo cuando en Estados Unidos, país que las ha implantado, la primaria funciona, normalmente, como una primera vuelta de las elecciones generales, al estar integradas en el sistema político²⁹¹.

También pueden clasificarse las primarias por la actitud que adoptan los partidos políticos ante los contendientes, distinguiéndose las primarias puras de las mixtas²⁹²:

- En las **primarias puras** cada aspirante mantiene una fuerte autonomía respecto al aparato del partido, tanto en la elaboración del programa político como en la obtención de apoyos para sostener su campaña. Son las que predominan en los Estados Unidos de Norteamérica, dado que su sistema electoral y de partidos están en consonancia.
- En las **primarias mixtas** los partidos distribuyen entre los aspirantes los recursos internos de forma equitativa y manteniéndose la organización neutra o imparcial ante la competición. No obstante, esto no se consigue siempre dado que determinadas personas que ostentan un cargo orgánico pueden mostrar su respaldo hacia uno de los contendientes.

Las primarias puras se pueden realizar porque los partidos políticos son más agrupaciones de simpatizantes que verdaderas organizaciones. Los distritos uninominales y un sistema mayoritario vinculan de forma muy intensa a candidatos y electores, necesitando candidatos con ingentes recursos financieros (personales o conseguidos a través de una activa campaña) o con una popularidad adquirida en otros ámbitos. Por esta razón, bajo la misma etiqueta (republicano o demócrata) pueden surgir líderes muy dispares con proyectos contrapuestos, exteriorizando la primaria la pluralidad interna del partido. Las primarias

²⁹⁰ Giovanni SARTORI: *Elementos de teoría política*, ob. cit., p. 263.

²⁹¹ Carles BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE», ob. cit., p. 38.

²⁹² *Ibidem.* pp. 34 a 36.

mixtas, por su parte, provocan un efecto inverso, dado que impiden conocer a fondo todas las características que puede ofrecer un candidato a la competición (qué facción del partido le apoya, si puede movilizar recursos externos o incluso su propio proyecto político o su ideología). En este sentido, las primarias funcionan más como un concurso de popularidad, basado en la oratoria de los aspirantes, que como un ensayo de las elecciones generales²⁹³.

Otro criterio de diferenciación apunta al papel que desempeñan los poderes públicos al respecto o, más bien, por la actitud que mantiene el Estado ante ellas. Así, el Estado puede²⁹⁴:

- 1) ignorar los procesos internos de los partidos;
- 2) prohibir que se realicen unas primarias;
- 3) prever la posibilidad de que se realicen procedimientos de selección de candidatos que se lleven a cabo privadamente;
- 4) poner a disposición de los partidos que realicen primarias algunos servicios;
- 5) premiar a los partidos que las realicen;
- 6) imponer a los partidos la realización de primarias, acarreado consecuencias jurídicas negativas su no celebración, como impedir presentar candidaturas o, más proporcionada, exigir requisitos adicionales para presentarlas.

La opción 2) es poco probable, por lo que no se tendrá en cuenta a la hora de clasificar las primarias en obligatorias (caso 6), opcionales (casos 4 y 5) y privadas (casos 1 y 3).

Por lo que hace a las primarias «**privadas**», aunque formen parte del proceso electoral en sentido amplio, no suponen una elección de cargos públicos representativos²⁹⁵. El objeto de las mismas es escoger al candidato o candidatos que concurrirán por un partido político en dichas elecciones. Esto determina que sean los propios partidos los primeros interesados en encontrar el sistema de selección que permita nominar a los mejores candidatos que, además, sean competitivos electoralmente²⁹⁶. Puede haber democracia interna en un partido sin que

²⁹³ *Idem.*

²⁹⁴ *Cfr.* Emanuele ROSSI y Luca GORI: «Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole», ob. cit., p. 640.

²⁹⁵ Jack K. LEVIN, Thomas MUSKUS, Carmela PELLEGRINO, Kimberly SIMMONS, Eric SURETTE y Elizabeth WILLIAMS: «Elections», ob. cit., §4.

²⁹⁶ Laurence H. TRIBE: *American Constitutional Law*, ob. cit., p. 1127.

tengan que recurrir a convenciones o a primarias y, lógicamente, podría defenderse que los partidos no deben estar sujetos a ningún tipo de regulación legal, sino dejar que sea el electorado el que premie o castigue a las organizaciones más o menos oligárquicas²⁹⁷.

En ausencia de previsiones legales o constitucionales, un partido político tiene derecho a nombrar a sus propios candidatos a través de procedimientos determinados por el mismo autónomamente²⁹⁸. A contrario, si existe regulación al respecto, podrán los poderes públicos regular, dentro de unos límites razonables, la selección de candidatos a través de primarias. La regulación de las primarias por parte del Estado permitirá a los electores participar en la selección de candidatos y, además, garantizar jurídicamente dicha actividad²⁹⁹.

Por último, las primarias enteramente reguladas por los partidos sin ningún tipo de control por el Estado conllevan ciertos riesgos que no son menores. Por ejemplo, en los Estados Unidos, este modelo sirvió para excluir a las personas de raza negra de los procesos electorales en los Estados del Sur³⁰⁰, lo que dio lugar a los *White Primary Cases*.

Las **primarias obligatorias** vienen establecidas por el legislador que, al obligar a los partidos a realizarlas, asume el coste público de su desarrollo³⁰¹. Dentro de esta clase, el legislador determina cuándo y dónde se celebrarán las primarias, quiénes pueden concurrir y quiénes pueden votar³⁰². Dentro de la configuración que realiza el legislador estatal, cabe que establezca qué tipo de primaria debe utilizarse. A este respecto, cabe la posibilidad de que se permita a aspirantes independientes, ajenos a los partidos políticos, a presentarse a la primaria de un partido como independiente³⁰³.

²⁹⁷ A. N. CHRISTENSEN y EVTON M. KIRKPATRICK: *The people, politics, and the politician*, ob. cit., p. 339.

²⁹⁸ Jack K. LEVIN, Thomas MUSKUS, Carmela PELLEGRINO, Kimberly SIMMONS, Eric SURETTE y Elizabeth WILLIAMS: «Elections», ob. cit., §178.

²⁹⁹ *Ibidem*, §200.

³⁰⁰ José Antonio GÓMEZ YAÑEZ: «Elecciones primarias y reformas políticas», en *El País* de 2 de enero de 1998.

³⁰¹ Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 112 y ss.

³⁰² Y para realizar esta regulación, la Corte Suprema – *Eu v. San Francisco County Democratic Central Committee* – les exige que demuestren que existe una necesidad de dicha regulación para asegurar que la elección es justa. *Ibidem*, p. 371.

³⁰³ *Vid.* Kristin KANTHAK y Jeffrey WILLIAMS: «Parties and primaries: The first electoral round», ob. cit., p. 8.

El problema que plantean las primarias obligatorias es que los partidos políticos pierden su capacidad de autoorganización por la injerencia en sus asuntos por parte de los poderes públicos. El fundamento jurídico de la intervención del Estado reside en la dimensión constitucional de la selección de candidatos a cargos públicos representativos que supone una fase necesaria del proceso electoral y un elemento clave en la participación política de los ciudadanos en la determinación de la política nacional, así como el mandato constitucional de funcionamiento interno democrático³⁰⁴. En función de cómo se articulen las primarias obligatorias, el equilibrio entre los derechos de los partidos y los intereses públicos estará compensado o se verá roto³⁰⁵.

Además, y respecto de las primarias cerradas, semicerradas y abiertas, como queda constancia de la primaria en que participan los ciudadanos³⁰⁶, deberían preverse medidas que aseguren que no se les vulnerará la libertad ideológica que dispensa la Constitución, en su vertiente de no verse obligado a declarar sobre sus propias creencias. No creo que sea un gran problema, de todas maneras, dado que media el consentimiento del interesado que, en ningún caso, se ve obligado a participar en los procedimientos partidarios.

En las primarias de tipo **opcional**, el legislador vincula unas ventajas al partido que celebre las primarias, normalmente, el pago de los gastos que conllevan (organización, campañas de información...), además de beneficios indirectos que se desprendan de la realización de este tipo de proceso (presencia en medios de comunicación). Si se quiere ser más incisivo, pueden plantearse premios a mayores, para mover a los partidos a adoptar este tipo de funcionamiento.

³⁰⁴ Vid. Emanuele ROSSI y Luca GORI: «Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole», ob. cit., pp. 640 a 643. Además, señalan que el Estado tiene la capacidad de establecer requisitos para los partidos a la hora de presentar listas electorales que podrían entenderse que también limitarían la libertad del partido de autoorganizarse, asunto resuelto en España respecto de las cuotas electorales y su incidencia en el derecho de asociación en partidos por la STC 12/2008, de 29 de enero (Ley de igualdad).

³⁰⁵ John R. LABBÉ: «Louisiana's blanket primary after California Democratic Party v. Jones», en *Northwestern University Law Review*, vol. 96, núm. 2, 2002, p. 722.

³⁰⁶ Reflexión que realizan sobre las primarias abiertas John L. MOORE, Jon P. PREIMESBERGER y David R. TARR en *Guide to United States Elections*, ob. cit., p. 415.

No pueden plantearse demasiadas objeciones a esta variable, teniendo en cuenta la potestad subvencional del Estado para orientar cambios sociales³⁰⁷. Sin embargo, a pesar de que no hay una injerencia directa en la capacidad de autoorganización del partido en este tipo de primarias, la entidad del beneficio aparejado a los partidos que realizan las primarias puede constituir una obligación indirecta para realizarlas y, por lo tanto, vulnerar el derecho de asociación en partidos reconocido constitucionalmente³⁰⁸.

Estos dos últimos tipos de primarias suponen que las primarias de los distintos partidos se celebren el mismo día y en los colegios electorales, que se administren por la Administración electoral y los gastos sean pagados desde los Presupuestos Generales del Estado³⁰⁹, como ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica.

Tanto las primarias obligatorias como las opcionales son importantes para los partidos y los candidatos. No sólo porque sean financiadas públicamente, sino porque presentan al partido como una institución³¹⁰, lo que sirve para legitimar la candidatura y obliga a los candidatos a enfrentarse —en una primera fase— con sus electores³¹¹. Por otra parte, supone una campaña de información y de comunicación prolongada en el tiempo centrada no sólo en nombres sino también en los asuntos de interés público que lleven los candidatos a la campaña continua.

Una forma de aliviar los problemas que plantean estos dos tipos de primarias que anteceden sería limitar la extensión de la regulación pública de las mismas, buscando complicidades con los partidos políticos, dejando espacios para que éstos se corresponsabilicen del desarrollo de los principios y mínimas normas materiales establecidas por el legislador³¹². Si la disciplina normativa resulta demasiado rígida, será

³⁰⁷ En el mismo sentido, Emanuele ROSSI y Luca GORI: «Le “primarie” in Italia: dalla prassi alle regole», ob. cit., p. 641.

³⁰⁸ *Ibidem.* p. 640.

³⁰⁹ William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., pp. 182 y ss.

³¹⁰ Como recogen Javier GARCÍA ROCA y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «la democracia primaria transforma al partido en órgano del Estado». Javier GARCÍA ROCA y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Democracia interna y control de los partidos políticos...», ob. cit., p. 267.

³¹¹ FEDERAL ELECTION COMMISSION: *Ballot access I...*, ob. cit., p. 15.

³¹² *Vid.* Carlo FUSARO: «Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica», ob. cit., p. 143.

difícil que sea asumida por los partidos, sobre todo respecto de las primarias opcionales³¹³.

Por lo visto hasta el momento, la primera gran decisión que se ha de tomar a la hora de programar una elección primaria es quién puede votar en la misma, determinar la extensión del «selectorado». Quizá sea una cuestión menor, dado que los ciudadanos que quieran participar en los procesos internos, teniendo en cuenta la cultura política imperante, ya estarán vinculados de algún modo a los partidos y, por el contrario, la apertura de estos procesos al electorado en general no provocará una masiva participación³¹⁴.

Si se decide limitar la participación a afiliados y simpatizantes cobrará importancia la fecha límite para hacerlo o, dicho de otra manera, la antigüedad en dicha condición³¹⁵. La forma de constatarlo será a través del censo de la organización, aunque se ha de tener en cuenta que las cifras de afiliación tienden a ser objeto de manipulación por parte de las agrupaciones territoriales, bien por desidia, bien por intereses ocultos, como ganar cuotas de representación en los Congresos nacionales correspondientes.

Directamente vinculado con lo anterior, está el análisis de los requisitos que se impongan para afiliarse a un partido político, que deben estar encaminados a impedir que un partido político sea colonizado por parte de quienes se oponen a su proyecto político³¹⁶. De hecho, aunque los requisitos de afiliación no deberían preocupar al Estado por formar parte del contenido esencial del derecho de asociación, éste debe velar porque no produzcan efectos indeseados, como la discriminación por razones odiosas, que puedan conllevar, de hecho, la exclusión política de determinados colectivos³¹⁷.

En las primarias abiertas y en las generales, si son los propios partidos los que determinan el «selectorado» cabe la posibilidad de que extiendan la participación no sólo a los que tengan la condición de elector en la elección general, sino a otros sectores de la población,

³¹³ Así opinan Silvio GAMBINO y Giovanni MOSCHELLA en «Democracia de los partidos y democracia en los partidos...», ob. cit., p. 161.

³¹⁴ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 348.

³¹⁵ Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 42 y ss.

³¹⁶ *Ibidem.* pp. 69 y ss.

³¹⁷ *Vid.* Jack K. LEVIN, Thomas MUSKUS, Carmela PELLEGRINO, Kimberly SIMONS, Eric SURETTE y Elizabeth WILLIAMS: «Elections», ob. cit., §151.

como menores de edad o extranjeros³¹⁸. Será más difícil justificar dicha ampliación cuando es el legislador el que regula las elecciones internas o en el caso de las primarias neutras, por las posibles consecuencias en éstas últimas de elección directa del cargo público representativo en cuestión.

En segundo término ha de responderse a la pregunta de quién puede ser aspirante en las primarias y, además, cómo se accede a la competición. Es una cuestión relevante, dado que los selectores pueden ver limitadas sus posibilidades de elección ya que las propuestas sobre las que puedan expresar sus preferencias se vean limitadas por el filtro aplicado por algún órgano del partido, como un comité seleccionador o incluso los cuadros dirigentes³¹⁹.

La principal exigencia que se impone a quien aspira a figurar en la lista electoral del partido es la de la afiliación, para constatar la existencia de un proyecto político compartido entre el individuo y el partido. No obstante, dado que para concurrir a unas elecciones no es necesario estar afiliado a un partido y estos pueden aceptar en sus filas a candidatos independientes, deberían establecerse mecanismos para que ciudadanos no afiliados puedan concurrir en estos procedimientos internos. Así, podrían sugerirse, aparte de una declaración de voluntad de querer concurrir, 1) la mera declaración de voluntad del aspirante; 2) el pago de una cuota; 3) la presentación de firmas de aval entre los afiliados al partido, o 4) el aval al aspirante por un órgano del partido³²⁰. Dichos instrumentos tendrán por objeto reforzar la seriedad de la competición e impedir la presentación de candidatos de paja o con pocas posibilidades reales en la competición. Además, deberían tenerse en cuenta la posibilidad de implantar mecanismos que favorezcan la concurrencia de grupos minoritarios o infrarrepresentados en el partido, intentando equilibrar las posiciones de salida de los aspirantes³²¹. Dichas medidas deberían ser neutras, que afecten a todos los

³¹⁸ Emanuele ROSSI y Luca GORI: «Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole», ob. cit., pp. 643 y 644.

³¹⁹ Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: «Candidate selection...», ob. cit., p. 111.

³²⁰ Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws...*, ob. cit., pp. 112 y ss. En el mismo sentido, FEDERAL ELECTION COMMISSION: *Ballot access I...*, ob. cit., p. 33; Silvio GAMBINO y Giovanni MOSCHELLA: «Democracia de los partidos y democracia en los partidos...», ob. cit., p. 163 y William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., pp. 182 y ss.

³²¹ Silvio GAMBINO y Giovanni MOSCHELLA: «Democracia de los partidos y democracia en los partidos...», ob. cit., p. 166.

aspirantes pero remuevan obstáculos para no provocar, a su vez, una discriminación por motivos odiosos.

No comparto la práctica habitual de permitir a los afiliados o miembros de algunos órganos colegiados del partido de poder avalar únicamente a un aspirante, dado que los avales no suponen más que declaraciones de apoyo al acceso a la competición de un aspirante y no, necesariamente, una declaración política de apoyo. Además, el aval, que es público, no tiene por qué coincidir con el voto, que es secreto. Limitar la posibilidad de avalar a distintos candidatos limita la competitividad de la elección interna, entre otras razones porque ante la duplicidad de avales se anulan todos, perjudicando a la candidatura minoritaria, o porque una opción del afiliado sea buscar la competitividad del proceso interno, no muy habitual en nuestros partidos, por otra parte, antes que dar un apoyo público a uno u otro aspirante.

Para asegurarse de que los participantes en las primarias de un partido comparten los valores políticos fundamentales y su ideología más básica, para evitar la colonización por parte de rivales políticos, pueden imponerse requisitos adicionales, como la afiliación obligatoria al partido, un compromiso de votar por el partido y apoyarlo electoralmente en las elecciones generales o la condición de no participar en las actividades de otro partido político u organización política contraria³²².

En último término, se quiere llamar la atención a las distintas situaciones, indicadas por Adriana GALLO³²³, que podrían producirse en la competición interna entre diversos tipos de aspirantes en función a su pertenencia al partido. Si la competición se produce **entre afiliados del mismo partido**, las primarias servirán para resolver una cuestión de funcionamiento interno del partido. Normalmente se produce la competición entre un candidato establecido y alguien que lo cuestiona como tal, aunque también se dan como respuesta a vacíos de poder. Ante la imposibilidad de resolver dichos conflictos a través de mecanismos informales, se llama al «selectorado» para que determine quién ha de ser el representante del partido en la lista electoral. Para mantener al partido unificado se necesita una amplia y contundente victoria, que no deje lugar a las dudas sobre el resultado.

³²² FEDERAL ELECTION COMMISSION: *Ballot access I...*, ob. cit., pp. 33 y ss.

³²³ Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas...», ob. cit., pp. 283 y 284.

Otra posibilidad es que las primarias tengan como competidores a aspirantes que pertenecen a **facciones internas diferentes** y claramente identificadas o a partidos distintos dentro de la misma coalición electoral o federación. En este caso, las primarias sirven para encontrar al candidato que mejor representa al partido en su conjunto y, por tanto, al sector más representativo. Por esta razón, aunque existirá una gran movilización de votantes extremos, obtendrá el puesto en la lista electoral quien sea capaz de congrega a sus fieles y a los de la facción contraria. En esta competición interna saldrán a la luz las diferencias que presentan las distintas facciones, por lo que tendrá un gran componente ideológico e identitario. Una competencia demasiado dura, podría conducir a generar una sensación de divergencia irreconciliable. El ganador de las primarias tendrá que ser muy prudente para no debilitar los lazos federativos, a pesar de gozar de una fuerte legitimidad.

Puede producirse, por último, una disputa entre candidatos considerados individualmente, **no necesariamente afiliados**. En este caso, se busca establecer quién puede representar al partido como organización y es la propia de los partidos desestructurados o con una débil organización. Cuando se producen estas condiciones, se favorece a los líderes visibles de las corrientes internas, que cuentan con una experiencia previa en el ejercicio de posiciones de liderazgo. No obstante, la clave de la competición está en determinar quién será el candidato que mejor representa los valores comunes que identifican electoralmente al partido, por lo que tienen fácil cabida los aspirantes independientes que más fácil lo tendrán cuanto más visibilidad pública tengan por otras facetas de su vida. El ganador tendrá una legitimación que correrá pareja a la participación que haya habido en el proceso interno, pues la obtendrá de los votos (en términos absolutos y relativos) de los participantes. Este tipo de primarias, por último, potencia más que cualquier otra la personalización de la política y que la competición se centre en los aspectos personales de los candidatos antes que en sus propuestas ideológicas.

Uno de los aspectos que han de ser tenidos en cuenta y que, sin embargo, pasa desapercibido en la regulación es el de la campaña electoral y la financiación de la misma. Tema importante, dado que unas primarias sin competitividad real «no resuelven ningún problema político ni suponen ningún avance democratizador»³²⁴.

³²⁴ José Antonio GÓMEZ YAÑEZ: «Elecciones primarias y reformas políticas», ob. cit.

Las primarias obligan a dirigirse a los afiliados del partido, pero también a realizar una campaña de imagen externa, en función de la extensión del «selectorado». Para tal fin, deben movilizarse recursos, tanto humanos como financieros, que pueden ser proveídos por el Estado, por el partido o por el candidato. Si los ha de recaudar o manejar el candidato, la consecuencia será la autonomía total del mismo respecto del partido. Pero, al mismo tiempo, también supondrá una cortapisa a las aspiraciones de cualquier individuo que, probablemente, no cuente con el peculio suficiente para lanzar una cara campaña de imagen y conocimiento. Considero por ello necesario que exista una regulación de la campaña electoral de las primarias (duración, recursos, límites a la capacidad de gasto y financiación de los aspirantes, previsión de la celebración de debates...) y, a ser posible, una financiación de la misma por parte del partido, cuando menos.

En cuanto al mensaje electoral que se proyecta, tiende a ser, igual que ocurre en las elecciones generales, buscadamente ambiguo, sin demasiadas cuestiones concretas, para, cuando menos, no perder ningún elector potencial por el camino³²⁵. En función del «selectorado» y de la procedencia de los aspirantes, la similitud del mensaje de los candidatos puede ser la nota dominante, convirtiéndose en tal caso en un concurso de popularidad o «de belleza», en la acepción menos frívola del término. Es decir, los electores terminarán por decantarse por el candidato que les ofrece una capacidad de liderazgo y una supuesta habilidad para derrotar al candidato del partido contrario³²⁶, enamorados por su labia, y no tanto por otras características igualmente relevantes, como la capacidad de movilización del entorno.

En cuanto a la competitividad de la primaria, se verá afectada por la incertidumbre sobre el resultado, lo cual se producirá cuando más de uno de los aspirantes que se presentan tengan posibilidades de ganar³²⁷. Y es que una primaria que se prevé poco disputada, no atraerá al «selectorado», mientras que una disputada convocará más adhesiones. Si la disputa, además, está motivada por cuestiones ideológicas, serán los simpatizantes y afiliados los que terminen siendo el factor

³²⁵ Carles BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE», ob. cit., p. 36.

³²⁶ *Ibidem.* p. 37.

³²⁷ Entrevista a Antonio GARCÍA SANTESMASES en *Temas para el debate*, núm. 192, 2010, p. 58.

clave, alejando a los políticos profesionales, a los moderados y componentes de la papeleta electoral³²⁸.

Respecto a las primarias indirectas, ha de tenerse en cuenta que no todas ellas se realizan simultáneamente, por lo que los resultados que van teniendo en el tiempo influirán en el voto de los participantes en las siguientes primarias³²⁹.

A la hora de la votación resulta imprescindible que se garantice el voto personal, igual y secreto para que el resultado pueda ser aceptado. Será también imprescindible un rápido recuento y la transparencia de todo el proceso. Donde están implantadas las primarias públicas y, por lo tanto, las de todos los partidos se realizan a la vez imitando a las elecciones generales, suelen estar organizadas de forma similar a dichas elecciones generales, incluyendo a la Administración electoral en el procedimiento. Por lo que hace al resultado, Emanuele ROSSI y Luca GORI se plantean si debería establecerse un umbral mínimo de participación para que las primarias fuesen válidas no dando una respuesta rotunda, dado que ven la ventaja de que el establecimiento de un cuórum reduzca el riesgo de división del partido, pero también la desventaja de que se terminaría penalizando a los afiliados o ciudadanos activos que han decidido, finalmente, participar en el proceso³³⁰. No creo que la respuesta a esta pregunta, sin embargo, esté en el plano jurídico.

Diversos autores han señalado múltiples **ventajas** que la implantación de elecciones primarias en los partidos como forma de selección de candidatos podrían proporcionar. Las próximas líneas suponen un intento de sistematización no exento de una cautela: la consecución de las mismas dependerán de otras variables como el sistema electoral y de partidos que imperen en un Estado o la «cultura política» de la sociedad que deba convivir con las primarias.

Pueden identificarse ventajas en tres planos diversos, en el organizativo del partido, en la figura del candidato electoral y en el propio sistema democrático.

³²⁸ *Vid.* Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas...», ob. cit., p. 280.

³²⁹ Alan I. ABRAMOWITZ: «Viability, electability, and candidate choice in a Presidential Primary Election: A test of competing models», en *The Journal of Politics*, vol. 51, núm. 4, 1989, p. 977.

³³⁰ Emanuele ROSSI y Luca GORI: «Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole», ob. cit., p. 646.

1. En el partido

El principal aliciente para introducir las primarias como mecanismo de selección de candidatos era reducir el control que ejercían sobre los partidos políticos los caciques del partido³³¹. La forma de llevarlo a cabo consistía en enajenar a las ejecutivas de la función seleccionadora —de la que se obtiene una nada desdeñable porción de poder político— colocándola en manos de los afiliados (o del conjunto del electorado)³³². Por otra parte, se pensaba que, al conceder a cada afiliado un voto secreto para la nominación de los candidatos, no podrían ser manipulados tan fácilmente como en los *caucuses*, en los que se requería a los participantes declarar públicamente —y por tanto pudiendo ser penalizados por ello— a qué candidato prestaban su apoyo³³³.

La asunción por parte de los afiliados de la responsabilidad de seleccionar candidatos, llevaba aparejada una capacidad de ejercer cierto control sobre ellos, de la que se esperaba que naciera una mayor preocupación por parte de los candidatos de los intereses del pueblo y no tanto de la élite del partido. Esta esperanza explica la enorme simpatía que sintieron los *Progresistas* por la primaria y su empeño en acabar con otras formas de seleccionar candidatos³³⁴. Como muestra del cambio operado por las primarias, puede señalarse que en el caso de las primarias indirectas, los candidatos electorales del partido vienen decididos en la fase inicial de selección de delegados, si bien formalmente siguen siendo designados por la convención³³⁵.

Las primarias resultan eficaces para acabar con los «paracaidistas» políticos, o cuneros, aquellos candidatos que vienen impuestos por la ejecutiva de un partido que se caracterizan por tener pocos vínculos

³³¹ Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., p. 170.

³³² John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., p. 16. Coincide en la apreciación Ellen TORELLE (Comp.): *The political philosophy of Robert M. La Follete*, ob. cit., p. 29.

³³³ Leonard P. STARK: «The presidential primary and caucus schedule...», ob. cit., pp. 332 y 333.

³³⁴ Principalmente con las convenciones, que consideraban que no eran deliberativas en absoluto y que estaban dominadas por los caciques de turno. *Vid.* William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 201. Donald Grier STEPHENSON JR.: *The right to vote*, ob. cit., p. 150.

³³⁵ Leonard P. STARK: «The presidential primary and caucus schedule...», ob. cit., p. 334.

con la circunscripción en la que concurren electoralmente. Al estar centrada la selección en las personas de los aspirantes, puede discutirse el trabajo que han realizado previamente y su capacitación para el cargo público al que optan, permitiéndose cerrar el paso a los pania-guados.

No obstante, lo más probable es que se relaje el dominio de los caciques sobre el partido aunque no desaparezca completamente³³⁶, consiguiéndose en cualquier caso aliviar las consecuencias de la disciplina interna de partido. A la relajación contribuirá que los aspirantes a las listas electorales buscarán directamente el apoyo de los selectores en vez del de los líderes del partido, más, incluso, si el partido no colabora económicamente en su campaña electoral³³⁷. Pero el dominio seguirá presente porque una mínima organización seguirá siendo necesaria para poder obtener los apoyos suficientes para resultar nominado. A tal efecto, es probable que los dirigentes de los partidos se muevan entre bastidores para mover a sus seguidores a apoyar a aquellos aspirantes que cuenten con su aprobación³³⁸.

Donde se han implantado las primarias, la democracia interna en los partidos ha ganado aceptación³³⁹, dado que se ha comprobado que pueden incorporarse soluciones democráticas a los conflictos internos de los partidos³⁴⁰, contribuyendo a proporcionar estabilidad interna a la organización³⁴¹. En este sentido, se espera de las primarias que revitalicen la vida interna de los partidos y promuevan la implicación de los afiliados en la toma de decisiones, quienes creerán que sus esfuerzos tendrán un impacto sustancial en la determinación de los objetivos del partido³⁴², facilitándose el establecimiento de otros mecanismos de

³³⁶ William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 179.

³³⁷ Mark TUSHNET: *The new constitutional order*, Princeton University Press, Princeton, 2003, p. 14.

³³⁸ De esta manera, la organización del partido se trasladará fuera del radar y se crearán órganos no oficiales que intenten armonizar o reforzar las opciones de los líderes del partido. William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 186.

³³⁹ Leonard P. STARK: «The presidential primary and caucus schedule...», ob. cit., pp. 333 y 334.

³⁴⁰ Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas...», ob. cit., pp. 276 a 278.

³⁴¹ Ramón Arturo VARGAS MACHUCA: «A vueltas con las primarias del PSOE», ob. cit., p. 17.

³⁴² John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., p. 104. Así, la elevada participación en las primarias del Parti-

participación en el seno de la organización y contribuyendo, por ende, a hacer más transparentes sus procesos internos de toma de decisiones³⁴³. Gracias a la mayor transparencia que proporcionan las primarias, se espera que sirvan para «desterrar corruptelas del sistema actual de selección de candidatos»³⁴⁴.

Las primarias, por otra parte, suponen un proceso simple y económico para seleccionar candidatos, dado que reducen el número de reuniones necesarias para adoptar decisiones y disminuye los gastos de campañas permanentes, ya estén permitidas o vengan encubiertas³⁴⁵.

Asimismo, celebrar primarias puede suponer una ventaja electoral al partido que las celebra, dado que se consigue una amplia publicidad gratuita. No sólo esto, sino que al estar basada la competición en claves o dimensiones ideológicas —los selectores en unas primarias tienden a estar más ideológicamente comprometidos que el electorado general³⁴⁶— ayudarán al electorado a identificar mejor a los partidos en sus espacios ideológicos tradicionales³⁴⁷, contribuyendo a la formación política del pueblo.

En definitiva, las primarias suponen un reto para la actual organización de los partidos, dado que las reforzarán o terminarán depurándola para que se ajuste a las nuevas exigencias de esta forma de selección de candidatos.

2. Para el candidato electoral

Las primarias facilitan la aparición de nuevas promesas en los partidos y, consecuentemente, la renovación de las élites electorales. El

do Socialista Madrileño de septiembre de 2010 muestra la fuerza de arrastre de este tipo de iniciativas cuando los militantes son llamados a tomar decisiones colectivas, como señaló Javier PRADERA en su artículo «La democracia en los partidos», en *El País* de 6 de octubre de 2010. También considera Jonathan HOPKIN que las primarias constituyen un estímulo para la participación masiva en la política. Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 346.

³⁴³ Carles BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE», ob. cit., p. 34.

³⁴⁴ *Idem.*

³⁴⁵ Vid. William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 179. En el mismo sentido, Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., p. 170.

³⁴⁶ Mark TUSHNET: *The new constitutional order*, ob. cit., p. 14.

³⁴⁷ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 346

sistema de primarias ensancha el rango de posibles candidatos, al ofrecer la posibilidad a un mayor número de personas de plantearse concurrir a las elecciones³⁴⁸. En primer lugar, porque quien aspire a un puesto en la lista electoral no depende de los dirigentes del partido, y después porque no se necesita tener un nombre propio para darse a conocer³⁴⁹, sino que es el propio procedimiento el que confiere una gran visibilidad a los que concurren en él, dado que presenta a los aspirantes a la opinión pública antes de la convocatoria electoral, concediéndoles una amplia resonancia mediática. De esta manera, aspirantes desconocidos pueden tener una oportunidad para hacerse un nombre y concurrir en igualdad de condiciones con políticos más experimentados³⁵⁰.

Al implicar un mecanismo de declaración de preferencias políticas, las elecciones primarias proporcionan grandes dosis de legitimidad democrática al candidato que obtenga la nominación³⁵¹. Con ello, sirven también para reforzar la autoridad en el desempeño del cargo del candidato elegido, dado que contará con un apoyo propio e independiente de la organización, decreciendo el espíritu de partido y el partidismo³⁵², lo que podría permitir un discurso público racional, basado en argumentos y propuestas, más que en etiquetas organizativas.

Además, servirá para otorgarle un peso específico frente a la organización, pues su selección estará basada en sus características perso-

³⁴⁸ Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., p. 169 y Mark TUSHNET: *The new constitutional order*, ob. cit., p. 15.

³⁴⁹ Vid. Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 34.

³⁵⁰ Vid. William G. CARLETON: «The revolution in the Presidential nominating convention», en Emmett H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004, p. 172. Advierte el autor: «If politicians do not find the ways to make themselves household names, real national celebrities, presidential nominations will go to celebrities in other fields». Respecto de la experiencia de las primarias celebradas en el Partido Socialista Madrileño y la resonancia adquirida por el candidato más desconocido quien resultó, a la postre, ganador, puede verse Irene ZOE ALAMEDA: «La batalla socialista de Madrid», en *El País* de 12 de agosto de 2010, en el mismo sentido, el editorial «Primarias en la balanza» de *El País* de 26 de septiembre de 2010.

³⁵¹ Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas...», ob. cit., p. 280.

³⁵² John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., p. 106.

nales y no tanto por cálculos electorales que hayan hecho los «ingenieros» electorales³⁵³.

3. Para el sistema democrático

En primer lugar, las primarias suponen una *mejora en los canales de la representación política* porque, para empezar, permite al electorado expresar sus preferencias políticas más allá de las opciones que, sin las primarias, impondrían los partidos en las papeletas electorales³⁵⁴.

En efecto, la selección de candidatos se dirimirá por cuestiones que van más allá de los intereses identificados por el partido³⁵⁵, prestándose un altavoz a las alternativas políticas que representan los aspirantes a candidato electoral, de manera que las preferencias políticas de los ciudadanos pueden encontrar más fácilmente un cauce para expresarse³⁵⁶. Si se seleccionan candidatos más representativos de su «selectorado», puede concluirse que terminarán eligiéndose cargos públicos que representarán más precisamente al electorado³⁵⁷. En este sentido, mejoran las condiciones en que deciden los afiliados y electores, dado que ponen a su disposición más información, más elementos de juicio³⁵⁸. De esta manera, se producirían decisiones públicas que estarían en consonancia con lo que el pueblo considera que son los intereses públicos³⁵⁹.

Además, y en el caso de que sean unas primarias abiertas, sirve para que quien desempeñe un cargo público esté más pendiente del electorado, dado que su reelección no dependerá de que la organización del partido lo coloque en la papeleta, sino de que haya desempeñado fielmente su mandato, sin defraudar a su electorado, por lo que

³⁵³ Vid. Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas...», ob. cit., pp. 276 a 278.

³⁵⁴ Nathaniel PERSILY: «Candidates v. parties...», ob. cit., p. 2189.

³⁵⁵ Uno de los objetivos que adujo California para justificar la implantación de primarias generales. Citado en HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION: «Freedom of association», en *Harvard Law Review*, vol. 113, 2000, pp. 272 y 273.

³⁵⁶ Vid. Ignacio URQUIZO: «Dedo, congreso o primarias», en *El País* de 9 de mayo de 2008.

³⁵⁷ Uno de los objetivos que adujo California para justificar la implantación de primarias generales. Citado en HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION: «Freedom of association», ob. cit., pp. 272 y 273.

³⁵⁸ Ramón Arturo VARGAS Machuca: «A vueltas con las primarias del PSOE», ob. cit., p. 20.

³⁵⁹ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 99 y ss.

se verán presionados para intentar cumplir las expectativas de sus votantes. Es decir, constituyen un sistema para que los titulares de cargos públicos puedan rendir cuentas de su actuación, evitando la nominación de aquellos representantes que hayan perdido credibilidad por la disminución de su rendimiento³⁶⁰.

Como consecuencia de lo anterior, los partidos se verán obligados a atender los deseos de su núcleo tradicional de apoyo si quieren maximizar sus resultados electorales, equilibrándose de esta manera las ambiciones políticas de la élite política y las metas colectivas de la militancia³⁶¹, sin necesidad de que los ciudadanos «deleguen» en los partidos la función de identificar cuáles son sus intereses³⁶². Las primarias colaborarán a que los partidos serán más receptivos a los intereses de la ciudadanía y detectarán mejor los nuevos asuntos emergentes que serán sometidos a debate público³⁶³.

Esta última cuestión, en función del sistema electoral y de partidos imperantes en un Estado, podría permitir que los *single issue parties* —aquellos que sólo presentan una única oferta o dimensión electoral— se beneficiasen para conseguir los representantes públicos que de otra manera no obtendrían, canalizando su oferta electoral a través de las grandes organizaciones políticas.

Cabe esperar, de todo lo mencionado, que los partidos ganen legitimidad en su función de mediación representativa, gracias a su mayor apertura a la sociedad y al incremento de transparencia de sus procesos internos³⁶⁴, lo que les permitiría desempeñar más adecuadamente las funciones descritas por las Constitución. Por el camino, además, recuperarían la confianza de los ciudadanos. Y todo ello incluso si las primarias son diseñadas como procesos electorales internos, dado que no puede olvidarse la gran repercusión pública que tienen, potenciando la relación entre el partido como organización y el partido en el electorado³⁶⁵.

³⁶⁰ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 346. En el mismo sentido, Ramón Arturo VARGAS MACHUCA: «A vueltas con las primarias del PSOE», ob. cit., p. 20.

³⁶¹ *Ibidem*, pp. 346 y 17, respectivamente.

³⁶² John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 99 y ss.

³⁶³ Carles BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE», ob. cit., p. 34.

³⁶⁴ Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas...», ob. cit., pp. 276 a 278.

³⁶⁵ Ramón Arturo VARGAS MACHUCA: «A vueltas con las primarias del PSOE», ob. cit., p. 21.

En segundo término, las primarias amplían las *posibilidades de participación* en los asuntos públicos de la mayoría de los ciudadanos. Si bien no son estrictamente elecciones públicas, proporcionan una oportunidad para la acción democrática a gran escala³⁶⁶. En este sentido, la generalización de las primarias ha transformado el proceso electoral, incorporando una nueva fase, que puede ser de gran influencia en comunidades donde impera un partido político y donde la influencia real de la ciudadanía en la determinación de los asuntos públicos se juega en la fase de nominación, posibilitando a los electores expresar sus preferencias políticas³⁶⁷.

Además, se confía en que las primarias produzcan igualmente un *incremento en la participación electoral*, tanto porque se aumenta el número de opciones de los votantes, como por el componente psicológico de hacerle sentir parte del proceso y llamado a participar³⁶⁸: el ciudadano puede influir en la designación de candidatos a través de un procedimiento transparente, lo que aportará mayor confianza. Se espera que esto acreciente su interés en la política y deje de sentirse un espectador para convertirse en protagonista.

Por último, las primarias suponen una *escuela de democracia*, dado que representan el principio democrático de que las decisiones comunes han de ser tomadas colectivamente³⁶⁹. Si los partidos han de ser democráticos, sus afiliados, cuando menos, deben ser protegidos contra procedimientos tiránicos³⁷⁰. Lo que también tendrá efectos fuera de la órbita de los partidos por el factor emulación, contribuyendo en la democratización de la vida pública al normalizar la participación en la toma de decisiones³⁷¹. De esta manera, se reforzarían los sentimientos, se fortalecería la identificación y participación de los ciudadanos en las instituciones democráticas³⁷².

³⁶⁶ Nathaniel PERSILY: «Candidates v. parties...», ob. cit., p. 2188.

³⁶⁷ Uno de los objetivos que adujo California para justificar la implantación de primarias generales. Citado en HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION: «Freedom of association», ob. cit., pp. 272 y 273.

³⁶⁸ Así, Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas...», ob. cit., pp. 276 a 278 y el Estado de California, que hizo referencia a esta posible ventaja en su defensa de las primarias generales. HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION: «Freedom of association», ob. cit., pp. 272 y 273.

³⁶⁹ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 106 y ss.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 107.

³⁷¹ Carles BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE», ob. cit., p. 34.

³⁷² *Idem*.

Sin embargo, no todo el monte es orégano. Las primarias también cuentan con grandes detractores y presentan graves **inconvenientes**, respecto de los cuales han de repetirse las prevenciones mencionadas sobre las ventajas. Gran parte de las críticas recibidas por las primarias han sido aireadas por sus principales opositores, aquellos que ven amenazados sus intereses por su implementación, los cuales, sin embargo, seguirían manteniendo la ventaja que les proporciona su posición en la organización del partido sobre otros posibles aspirantes a la nominación³⁷³. Se adoptará el mismo esquema que con las ventajas para sistematizar los inconvenientes.

1. Sobre el partido

La primera cuestión que se ha de hacer constar es que el establecimiento de primarias abiertas o neutras por parte del legislador supone una injerencia en el derecho de asociación en partidos políticos. En concreto, suponen una distorsión de la formación de la voluntad partidaria, por la intromisión en las nominaciones de elementos extraños al partido³⁷⁴. En Estados Unidos, el Tribunal Supremo consideró que la regulación que hacía el Estado de California de las primarias neutras constituía una carga excesiva de este derecho y la declaró contraria a la Primera Enmienda de la Constitución, alegando que el derecho de asociación incluye la capacidad de decidir con quién asociarse y, por ende, la posibilidad de decidir con quién no quiere uno asociarse³⁷⁵.

La principal crítica que se hace a las primarias es que debilitan la estructura interna del partido³⁷⁶. Por un lado, las primarias puras transforman la organización del partido en algo secundario, pues los aspirantes a la nominación apenas necesitan al partido para asegurar su reelección³⁷⁷, dado que son ellos los que han de reunir los apoyos y

³⁷³ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 109 y ss.

³⁷⁴ Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas...», ob. cit., pp. 283 y 284.

³⁷⁵ Caso *California Democratic Party v. Jones* [530 U.S. 567 (2000)]. Vid. HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION: «Freedom of association», ob. cit., p. 272.

³⁷⁶ Los candidatos acudirán directamente al electorado y no buscarán el apoyo de los dirigentes del partido. Mark TUSHNET: *The new constitutional order*, ob. cit., p. 14.

³⁷⁷ Klaus VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., pp. 238 a 240. En el mismo sentido, Paul PENNINGS y Reuven Y. HAZAN: «De-

fondos suficientes para lograr un triunfo en la competición interna. Sin embargo, en el caso de que la competición fuese muy reñida, el candidato «oficial» tendría de su parte la ventaja que supone contar con la infraestructura de la organización, bien para conseguir contactos que puedan respaldarle económicamente o para llevar a cabo campañas de información.

Por otro lado, se achaca a las primarias que generan fuertes confrontaciones en el seno del partido, que fomentan la rivalidad —antes que la competición— entre las distintas corrientes o facciones internas, y que, con ello, debilitan la cohesión del partido, propiciando la fractura de los mismos³⁷⁸. No obstante, las primarias no añaden nada a lo que ya existía en la vida interna del partido, donde la cultura política imperante convierte la competencia en un lastre para la convivencia partidaria³⁷⁹. Respecto del interior de los partidos, las primarias actúan como una lupa, magnificando las divisiones internas que, faltando las elecciones internas, deberían ser sofocadas por los dirigentes y no directamente por los afiliados³⁸⁰. Al colocarse un foco sobre los conflic-

mocratizing candidate selection...», ob. cit., p. 270. Señala Richard S. KATZ que en los Estados Unidos, la primaria directa ha quitado poder tanto a las organizaciones locales de los partidos —si bien es difícil distinguir unas organizaciones locales de la maquinaria electoral al servicio de un candidato— como al partido nacional. Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», ob. cit., pp. 291 y 292.

³⁷⁸ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 347. En el mismo sentido, Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas...», ob. cit., pp. 283 y 284.

³⁷⁹ *Ibidem*, pp. 286.

³⁸⁰ *Vid.* Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 229. En el mismo sentido, Javier PRADERA: «La democracia en los partidos», ob. cit. Esta es una de las razones por las que Giovanni SARTORI ha rechazado la utilización de las primarias en el caso del Partido Democrático. Considera que las primeras veces en que se utilicen, serán positivas y bienvenidas, pero después la fragmentación será inevitable, amén del riesgo de padecer una bicefalia que despertará más de un dolor de cabeza. Una segunda razón que ha aducido es que los candidatos que resultan elegidos suelen ser más extremistas que el elector medio del partido, dado que normalmente quien acude a votar a las primarias es aquel afiliado o ciudadano que está más involucrado en política y, por tanto, es más intenso y apasionado. Y un candidato extremo es un candidato equivocado, pues no conquistará el centro del espectro político. Por esta razón, considera que las primarias no suponen un adecuado sistema de selección de candidatos cuando son primarias cerradas que se establecen en un sistema de partidos dominado por organizaciones fuertes. Giovanni SARTORI: «Le primarie fanno male al Pd», en *Corriere della Sera* de 3 de enero de 2011.

tos internos, se reducen las posibilidades de transacción necesarias para pacificar un partido, pues es probable que todas las partes involucradas adopten posturas maximalistas.

En efecto, a diferencia de otros mecanismos de selección de candidatos, las primarias no permiten llegar a acuerdos aceptables para todas las facciones o sensibilidades de un partido sobre un candidato, sino que ofrecen como solución la decisión que cuenta con el respaldo de la mayoría de los participantes, imponiéndose al resto y pudiendo debilitar la unidad interna del partido³⁸¹. Si bien en otros sistemas, las nominaciones resolvían un conflicto y ayudaban al partido a mantenerse unido y cohesionado, ahora es trabajo del seleccionado trabajar por mantener la unidad del partido³⁸².

Quienes se oponen a las primarias, suelen señalar que la convención sí que forma un cuerpo deliberativo que permite sopesar las cualidades de los candidatos y tomar decisiones inteligentes³⁸³. De esta manera, las convenciones y asambleas pueden optar por segundas opciones o candidatos «tapados»³⁸⁴, mientras que las primarias no lo permitirían. Probablemente, porque asumen que están compuestos, necesariamente, por personas inteligentes y bien informadas y consideran que el público que participa en las primarias son votantes desinformados. Lo que sí que es cierto es que las convenciones permiten transaccionar, presentar propuestas cruzadas y visualizar compromisos entre el candidato y el partido³⁸⁵, sobre temas ideológicos por ejemplo. A este respecto, ha de indicarse que las primarias sirven para solucionar una de las cuestiones electorales de los partidos. Pero éstos no sólo han de elegir candidatos, sino que también tienen que elaborar y aprobar un programa político, asunto que las primarias dejan indeterminado y que debe resolverse en otro momento diferenciado³⁸⁶. Al no to-

³⁸¹ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 109 y ss.

³⁸² Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 35.

³⁸³ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 109 y ss.

³⁸⁴ Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., pp. 168 y 169.

³⁸⁵ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 109 y ss.

³⁸⁶ Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., pp. 168 y 169.

marse las dos decisiones en unidad de acto, puede suceder que el triunfador de la primaria, que cuenta con su propia legitimidad, se aparte de los objetos fijados de forma colectiva en otra instancia, debilitando todavía más al partido político. Por esta razón, algunos partidos políticos exigen a los aspirantes a firmar un compromiso de defensa del programa electoral de la organización antes de dejarles concurrir en el procedimiento interno.

No contentos con lo mencionado hasta el momento, que un partido realice primarias puede convertirse en una desventaja electoral, dado que será muy difícil que salga indemne de la publicación de sus disputas intestinas³⁸⁷. Para evitar que la celebración de primarias supusiera un demérito para el partido que las asuma, una de las posibles soluciones es que se impusieran o recomendara su implementación al resto de sus competidores electorales³⁸⁸, de manera que se normalizara la resolución de conflictos internos por vías democráticas, transparentes y públicas y no se viera como una excepcionalidad.

Conjuntamente con el debilitamiento de la estructura del partido, la celebración de primarias produciría una merma de las posibilidades de control que pueden ejercer los partidos sobre los candidatos³⁸⁹, sobre todo si éstos se encuentran desvinculados de la organización partidaria³⁹⁰. A pesar de que ha sido señalado anteriormente como una, sino la principal, ventaja, también puede ocasionar una contrapartida y es que la disminución del control se convierta en imposibilidad de exigir responsabilidad al candidato por su actuación dado que esta función se difumine por asumirla el conjunto del «selectorado».

De hecho, las primarias provocan una personalización de las cuestiones políticas, donde lo relevante es quién las defienda y no qué de-

³⁸⁷ Ignacio URQUIZO: «Dedo, congreso o primarias», ob. cit. En el mismo sentido, Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas...», ob. cit., p. 286.

³⁸⁸ Ignacio URQUIZO: «Dedo, congreso o primarias», ob. cit. También Javier PRADERA: «La democracia en los partidos», ob. cit.

³⁸⁹ Vid. George W. NORRIS: «Why I believe in the direct primary», en Emmett H. BUELL JR. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004, p. 221; William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 186; Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 35; y ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: *Citizen participation in the American Federal System*, ob. cit., p. 47.

³⁹⁰ Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas...», ob. cit., p. 281.

fienda. Esto puede provocar que los principios que definen al partido político queden en un segundo plano, al ser las características personales de los aspirantes y no las ideas que defiendan los factores decisivos en una campaña electoral interna³⁹¹. Para la vida interna de la organización, la agudización de los rasgos personalistas produciría efectos lacerantes en la disciplina y unidad partidaria³⁹² y suscita una balcanización partidaria que erosionan las bases del juego político, impidiendo que sea el partido el que vehiculice las demandas surgidas en el seno de la sociedad civil³⁹³. No sin sorna se han llegado a definir las primarias como «concursos de popularidad». Para evitar esta situación, es necesario que se fomente el debate y la confrontación de ideas entre los aspirantes, que las campañas de información que se desarrollen tengan contenido, cuestión en la que será fundamental la organización que deberá perder el miedo a la discusión pública de cuestiones ideológicas. Con ello, se conseguirá dotar al «selectorado» de elementos de juicio que vayan más allá de la personalidad y el carisma personal de los aspirantes.

En el desarrollo de las primarias no desaparecen las posibilidades de manipulación del aparato del partido. Ha de insistirse en que la regulación de las primarias ha de dotar a dicho proceso de transparencia y de unas reglas inapelables, que neutralicen cualquier sombra de sospecha³⁹⁴. En caso contrario, cualquier partido en el que exista un poder hegemónico de la directiva podrá utilizar las primarias para legitimar decisiones adoptadas de antemano por la ejecutiva³⁹⁵, en un intento de prevalerse del aura de democraticidad que de ellas emanan. Una de las cuestiones principales resultará, por tanto, asegurarse de que la regulación de las primarias garantiza la neutralidad del aparato en la competición, impidiéndole que favorezca a ninguno de los aspirantes, tanto directa como indirectamente.

³⁹¹ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 109 y ss.

³⁹² Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas...», ob. cit., p. 281.

³⁹³ *Ibidem*, p. 286.

³⁹⁴ Así lo solicitaba el editorial de *El País*, «Primarias en la balanza», de 26 de septiembre de 2010 respecto del proceso de primarias seguido por el Partido Socialista Madrileño. Comparte la apreciación Ignacio URQUIZO: «Dedo, congreso o primarias», ob. cit.

³⁹⁵ Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 229.

La influencia de los dirigentes del partido puede desplazarse a una fase anterior a la primaria, a los filtros que se establezcan para la presentación de los aspirantes a la competición³⁹⁶. Para luchar contra ella, un mecanismo sería evitar un «monopolio exclusivo» de los dirigentes en la propuesta de aspirantes, de manera que no sólo puedan concurrir los que cuenten con el aval de los órganos de dirección del partido.

Entre los distintos fraudes que se señalan en la celebración de las primarias y que permiten a la ejecutiva controlar los resultados —en el caso de las primarias cerradas— destaca la inscripción masiva de afiliados en el partido días antes de la celebración de las primarias³⁹⁷. De esta manera, quien está a cargo del registro de afiliados, puede favorecer a alguno de los contendientes asegurándose la participación en las elecciones de personas dispuestas de antemano a apoyarle. Resulta fundamental, por lo tanto, que haya un control riguroso sobre las afiliaciones y el registro. Igualmente, puede señalarse otro tipo de prácticas, vinculadas con el requisito de estar al día con las cuotas de afiliación, como la condonación de las mismas con el objeto de influir en la decisión del afiliado.

Probablemente, toda esta reflexión ayuda a entender la afirmación de que los partidos no serían tan reacios a establecer las primarias si tuvieran la capacidad de fijar autónomamente los requisitos y condiciones en que deberían celebrarse³⁹⁸.

No resulta menor la consideración de que las primarias pueden terminar convirtiéndose en un ejercicio aclamatorio de un líder si el «selectorado» se deja llevar por el carisma personal de los candidatos. No tendría mucho sentido que las primarias terminasen escogiendo a candidatos que acaparen el poder del partido por ser la única instancia con legitimidad democrática. De hecho, uno de los riesgos que se corren es que se provoque una bicefalia en el interior del partido, entre el candidato electoral, elegido a través de un procedimiento atractivamente democrático, y el dirigente ejecutivo, que cuente con otro sistema de elección. Para evitar una duplicidad de líderes con legitimidades distintas en una misma organización, los partidos deberían po-

³⁹⁶ Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas...», ob. cit., pp. 283 y 284.

³⁹⁷ José Antonio GÓMEZ YÁÑEZ: «Elecciones primarias y reformas políticas», ob. cit. En el mismo sentido, Gideon RAHAT y Reuven Y. HAZAN, que citan a Maurice DUVERGER y Robert MICHELS para afirmar que estas afiliaciones masivas se producían incluso en los partidos de masas clásicos. Gideon RAHAT y Reuven Y. HAZAN: «Political participation in party primaries...», ob. cit., p. 65.

³⁹⁸ FEDERAL ELECTION COMMISSION: *Ballot access I...*, ob. cit., p. 16.

tenciar procedimientos que permitan la participación directa de los afiliados, para que la democracia inunde y legitime todos los resquicios de la organización del partido³⁹⁹. Afirma Antonio GARCÍA SANTESMAS que «[e]n una democracia donde se prima sólo la elección del líder, basta con elegir al candidato y esperar a que éste seleccione a su séquito. El peligro de este modelo se cifra en reducir la organización colectiva de una masa cuya única tarea es el seguidismo del líder»⁴⁰⁰.

También se destaca que las primarias abiertas y neutras desincentivan la militancia en partidos políticos, dado que cualquier elector tendrá la misma influencia que un afiliado en la selección de candidatos, el principal incentivo —junto con la determinación de directrices políticas— para inscribirse a un partido⁴⁰¹.

Y tampoco resultaría tan acertada la ventaja sobre la reducción de los gastos electorales en los partidos, dado que unas primarias podrían llegar a ser excesivamente caras y, con ello, incrementar el poder y la influencia de los adinerados y los medios de comunicación⁴⁰², en claro detrimento del afiliado medio. Se ha utilizado el argumento de que el coste de ser elegido se ha duplicado con la primaria, dado que el candidato debe concurrir dos veces, en la primaria y en la elección general⁴⁰³, crítica que, sin embargo, podría extenderse al caso de la convención. Lo que sí resulta más claro, es que cuando se celebran primarias indirectas, éstas tienden a concentrarse en el tiempo, obligando a los aspirantes a realizar un considerable esfuerzo económico para asegurar de que el mensaje electoral llega a sus posibles destinatarios⁴⁰⁴. Esta concentración en el tiempo también provoca que las primeras elecciones primarias indirectas que se celebran en la carrera a la nominación como candidato funcionen como un filtro, separando a aquellos aspirantes que ven mermadas sus capacidades de obtener la victoria⁴⁰⁵.

³⁹⁹ Carles BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE», ob. cit., p. 38. En el mismo sentido, Ignacio URQUIZO: «Dedo, congreso o primarias», ob. cit.

⁴⁰⁰ En entrevista publicada en *Temas para el debate*, núm. 192, 2010. p. 58.

⁴⁰¹ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 347.

⁴⁰² John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 109 y ss. En el mismo sentido, Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., pp. 168 y 169.

⁴⁰³ William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, ob. cit., p. 186.

⁴⁰⁴ Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 34.

⁴⁰⁵ *Idem*.

2. Sobre el candidato electoral

En primer lugar, cabe señalar por lo que hace a la competitividad que generan las primarias que ningún aspirante se presenta para perderlas. Por esta razón, en muchas ocasiones concurre un único aspirante, normalmente cuando ya está desempeñando el cargo público sobre el que se convocan las elecciones⁴⁰⁶. No obstante, y sobre todo en las primarias indirectas, cabe la posibilidad de alguien se presente a las primarias sin una intención directa de ganarlas, sino de afianzar su posición en el partido, mostrando la fuerza que pueda tener dentro de la militancia.

Si a esta primera cuestión se le añade que las primarias suelen venir determinadas por el carácter personal de los aspirantes —y más en esta nueva era de la comunicación inmediata— puede provocarse un desinterés de personas con talento en la nominación, reluctantes a participar en un espectáculo centrado en cuestiones de imagen antes que en argumentos de fondo. El desarrollo de unas primarias facilita la nominación de los políticos profesionales, no la de cualquier ciudadano interesado en los asuntos públicos⁴⁰⁷, de manera que sólo los que deseen participar en el «concurso de popularidad» conseguirán efectivamente la nominación⁴⁰⁸.

Por otra parte, si se popularizan las primarias como mecanismos de selección de candidatos, es probable que los partidos pierdan interés en la formación política de sus afiliados y prefiera volcar sus recursos en los profesionales de la política, que tendrán un mejor rendimiento electoral.

De todo lo anterior se concluye que el carácter y desarrollo de la campaña de información es fundamental. Una insuficiente información en las opciones que se presentan al «selectorado» alterará todo el proceso⁴⁰⁹, riesgo que se presupone menor en las primarias mixtas, en las que son los partidos los que se encargan de distribuir la información y

⁴⁰⁶ ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: *Citizen participation in the American Federal System*, ob. cit., p. 47.

⁴⁰⁷ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 109 y ss.

⁴⁰⁸ Además de John W. EPPERSON, utiliza este argumento Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., pp. 168 y 169.

⁴⁰⁹ Paul PENNINGS y Reuven Y. HAZAN: «Democratizing candidate selection...», ob. cit., p. 270.

crear espacios de encuentro entre los aspirantes. En el caso de las primarias puras, los aspirantes resultan más autónomos respecto de la organización, dado que son ellos los que asumen la financiación de la campaña y escogen a su propio equipo⁴¹⁰. En esta clase de primarias debe velarse porque no se rompa la igualdad en la competición electoral para evitar que se silencie alguna de las opciones que concurren.

Y es que una falta de información, de contenidos programáticos o ideológicos, terminará centrando la campaña en las características de los candidatos⁴¹¹, en sus cualidades personales, antes que en sus capacidades. Ello reducirá la importancia que tienen los contenidos, programas e ideologías políticas en la decisión electoral⁴¹², generando la primacía del elemento individualista sobre el de los programas y las opciones⁴¹³, reduciendo la identificación electoral de los ciudadanos con los partidos.

3. Sobre el sistema democrático

Sin lugar a dudas, la mayor objeción que puede plantearse a las primarias es que no son consistentes con el modelo representativo de democracia que impera en nuestro país⁴¹⁴. Por un parte, con el sistema electoral proporcional en que el voto se expresa a través de listas plurinominales, donde la figura del candidato juega un papel menor y prevalece el conjunto. Por otra, con un sistema parlamentario, donde —en principio— predomina la deliberación y la representación para la toma de decisiones.

Así, las primarias suponen una adopción directa de decisiones y no tienen nada de deliberativo o de participativo, ya que colocan toda su fuerza en la opción mayoritaria, despreciando los restos minoritarios. Es decir, reemplazan las instancias representativas con decisiones directamente tomadas por el pueblo, lo que resulta poco consistente con

⁴¹⁰ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 347.

⁴¹¹ Y es lo que predomina, por lo que se advierte en ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: *Citizen participation in the American Federal System*, ob. cit., p. 47.

⁴¹² Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas...», ob. cit., pp. 283 y 284.

⁴¹³ Silvio GAMBINO y Giovanni MOSCHELLA: «Democracia de los partidos y democracia en los partidos...», ob. cit., p. 160.

⁴¹⁴ Javier PRADERA: «La democracia en los partidos», ob. cit.

la lógica de la democracia representativa. Además, se ponen demasiadas esperanzas en las decisiones del pueblo, sin tener en cuenta la necesidad de un debate sosegado y reflexivo sobre los complejos retos a los que se enfrentan las sociedades modernas o el rechazo de la especialización de la estructura y de las funciones públicas, lo que es característico de las más altas formas de organización social⁴¹⁵.

Los *Progresistas*, impulsores de las primarias, consideraban que una conexión directa entre el pueblo y los cargos públicos implicaría que éstos podrían actuar más libremente y con una mayor autoridad. Sin embargo, quienes se oponían a la primaria enfatizaron que el pueblo necesita cierto consejo y guía en su participación en los asuntos públicos, una especie de autorización para que el sistema político actúe de forma coherente y sin estridencias⁴¹⁶.

Así, las primarias triunfan en la época de los medios de comunicación de masas porque reproducen la ilusión de participación de éstos⁴¹⁷, confundiendo participación y pasividad. Tener la sensación de que te envían un mensaje personalizado a tu monitor de ordenador o pantalla de televisión cuando son masivos no implica al ciudadano, no lo involucra en el partido. Por ello han de exigirse debates en las primarias, donde los asuntos controvertidos sean discutidos y el selector pueda formarse una opinión sobre a qué aspirante otorgar su confianza⁴¹⁸.

Igualmente, la disminución de la disciplina interna de partido puede acarrear consecuencias negativas tanto en el parlamento como en la sociedad, visto desde la óptica de la gobernabilidad⁴¹⁹, en el sentido de que el establecimiento de las primarias impediría «mantener a raya a quienes perturban la ejecución de la línea política unitaria del partido», lo que dificultaría «la disciplina legislativa, el buen funcionamiento partidario y la eficacia gubernamental»⁴²⁰. Si bien es cierto que puede resultar más complicado llevar a cabo eficazmente la acción de gobierno,

⁴¹⁵ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 109 y ss.

⁴¹⁶ *Idem.*

⁴¹⁷ Pope McCLOCKE y Joel L. FLEISHMAN: «Political parties and Presidential nominations: The intellectual ironies of reform and change in the Mass Media Change», en Joel L. FLEISHMAN (Ed.): *The future of American political parties*. Prentice – Hall Inc., Englewood Cliffs, 1982, pp. 159 y ss.

⁴¹⁸ *Idem.*

⁴¹⁹ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 347.

⁴²⁰ Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas...», ob. cit., p. 280.

ello no ha de constituir necesariamente un grave inconveniente si es en beneficio de la representatividad y del pluralismo político.

A pesar de haber expuesto con anterioridad que las primarias producirían un incremento de la participación, se ha señalado que la participación en las primarias ha sido mucho menor que en las elecciones generales⁴²¹. Una de las posibles razones es que el sistema de primarias implica una mayor frecuencia de elecciones⁴²², lo que puede provocar un cierto «hastío electoral» a la población.

Y lo mismo pasa con la mayor representatividad de los candidatos seleccionados a través de las primarias: si las primarias son cerradas o semicerradas, las preferencias de los militantes no siempre reflejan los gustos de los votantes, pues no puede asumirse que quienes participan en las primarias sean representativos del conjunto de la afiliación, dado que normalmente son los políticos profesionales y sus secuaces o radicales entusiastas⁴²³. No obstante, pueden participar todos aquellos que tienen un compromiso menor con el partido que quienes participan en otros sistemas de nominación⁴²⁴. Por otra parte, la apertura de las primarias a los no afiliados puede comportar que los candidatos moderen su programa político, sus posturas, para asegurarse el apoyo por parte de los votantes independientes, menos comprometidos ideológicamente que los afiliados⁴²⁵. Un elemento más que reduce la identificación de los votantes con el partido y con ello su debilitamiento.

⁴²¹ Paul PENNINGS y Reuven Y. HAZAN: «Democratizing candidate selection...», ob. cit., p. 270; ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: *Citizen participation in the American Federal System*, ob. cit., p. 47. Teresa MACDONALD señala que la participación en las primarias rara vez ha excedido el 35% de los electores convocados y Ricardo HARO, por su parte, marca un porcentaje levemente superior, el 40%. Teresa MACDONALD: «California Democratic Party v. Jones», ob. cit., p. 325; Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas...», ob. cit., pp. 283 y 284.

⁴²² Albert Bushnell Hart: «The direct primary versus the Convention», ob. cit., pp. 168 y 169.

⁴²³ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 109 y ss. En el mismo sentido, ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: *Citizen participation in the American Federal System*, ob. cit., p. 47. «(...) conventional wisdom says that primary voter tend to be those with more ideologically extreme positions». Teresa MACDONALD: «California Democratic Party v. Jones», ob. cit., p. 325.

⁴²⁴ Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 34.

⁴²⁵ *Vid.* HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION: «Freedom of association», ob. cit., p. 272, y Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», ob. cit., p. 34.

Concluye John W. EPPERSON afirmando que mientras que las primarias potencian la figura del candidato sobre el partido, la convención otorga mayor protagonismo a la organización y ayuda a desarrollar los objetivos comunes de manera más eficaz⁴²⁶.

Recapitulación

Para valorar los métodos de selección de candidatos que acaban de exponerse, se ha de partir de la concreción de los principios que informan un funcionamiento y estructura democrática de los partidos que se ha realizado en el capítulo anterior, es decir, de los principios de transparencia, participación y respeto a la autoorganización del partido. Del mismo modo, han de complementarse con las dimensiones que afectan o explican los distintos mecanismos mencionados en la primera parte de este capítulo, a saber, «candidabilidad», «selectorado», forma de expresión del voto y competitividad. En la tabla núm. VII se realiza este balance, incluyendo, además, una comparación de la regulación del procedimiento, lo cual está vinculado con la posibilidad del tipo de control que pueda aplicarse al mismo. No obstante, no se han comparado las variables «candidabilidad» ni competitividad. La primera porque no define ninguno de los procedimientos expuestos de forma abstracta, sino que es una cuestión que ha de tenerse en cuenta al examinar los procedimientos que diseñen los partidos. La competitividad porque no depende exclusivamente del método de nominación empleado, sino de otras variables, como la cultura política predominante.

Si el objeto del trabajo consiste en estudiar los procedimientos de selección de candidatos de los partidos políticos, el sistema de auto-propuesta queda fuera, dado que se lleva a cabo al margen de los partidos. También se desaconsejan los primeros métodos, camarilla y grupo parlamentario, por la informalidad de su regulación, que se extiende a la votación, y por la opacidad del procedimiento, que conlleven que no se pueda exigir responsabilidad o controlar la designación realizada.

Tampoco considero excesivamente democrático el Comité Electoral, si bien dependerá la apreciación de la configuración concreta del

⁴²⁶ John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, ob. cit., pp. 109 y ss.

Tabla VIII – Comparación de los distintos métodos de selección de candidatos

Método de selección de candidatos	Regulación procedimiento	Extensión del “sectorado”	Capacidad del “sectorado”	Forma de expresión del “sectorado”	Capacidad militancia	Capacidad ejecutiva del partido	Transparencia del procedimiento	Control
Autopropuesta	Legal	Electorado	Ratificación	Aval o contribución económica	No procede	No procede	SÍ	Externo
Camarilla	Informal	Algunos dirigentes del partido	Designación	Informal	Ninguna	Ratificación	NO	No procede
Grupo parlamentario	Informal	Grupo parlamentario	Designación	Informal	Ninguna	Ratificación	NO	No procede
Comité electoral	Formal	Órgano del partido	Selección	Informal	Propuesta de candidato	Propuesta y ratificación	NO	Interno
			Designación		Ninguna	Ratificación		
Asamblea	Formal	Afiliação	Elección directa	Informal	Ratificación	Propuesta	SÍ	No procede
					Voto en urna	Regulación		Interno
Convención	Formal	Afiliação	Elección indirecta	Voto público por compromisarios	Aval de candidato / Elección de compromisarios	Supervisión	SÍ	Interno
Primarias	Formal	Cerradas: afiliados	Elección directa	Voto en urna	Directa	Regulación	SÍ	Interno (admite el externo sobre el procedimiento)
		Semicerradas: afiliados y simpatizantes						
		Abiertas, generales y neuras: electorado						

Fuente: elaboración propia

sistema que lleven a cabo los partidos en sus estatutos. Una de las claves de este método reside en quién (y cómo) elige a los miembros del Comité. Otra, las capacidades de actuación o decisión que se concede a los afiliados. Si hay una clara continuidad entre la ejecutiva del partido y la formación del Comité no parece aventurado concluir que los militantes contarán con un escaso margen de participación en la designación de candidatos. Por otra parte, y como se ha expuesto, el funcionamiento de los Comités resulta demasiado opaco y resuelve, básicamente, aplicando criterios políticos de muy difícil control, que únicamente se extendería a las cuestiones formales.

Resultan más aceptables los últimos tres sistemas de selección de candidatos. Si bien la asamblea cuenta con el aura de legitimidad que emana de la democracia directa, puede esconder un alto grado de manipulación por parte de la cúpula del partido, pues una asamblea es fácilmente controlable por un grupo pequeño de personas. Por otra parte, en función del diseño que se realice de su actuación, puede terminar convirtiéndose en un mecanismo de aclamación de candidatos —antes que de elección— y reducir al mínimo la capacidad de participación de los afiliados. Por último, al consistir en una representación inmediata de los miembros del partido no parece que sea razonable establecer un control sobre su funcionamiento o sus decisiones, quizá únicamente respecto de cuestiones de procedimiento. Las asambleas serían un buen sistema de selección de candidatos en el caso de partidos pequeños no dispersos territorialmente o en aquellos en los que exista un alto grado de descentralización en las organizaciones locales. Si por el contrario se utiliza un sistema de asambleas cumulativas, el sistema de selección de candidatos termina convirtiéndose en piramidal y la distancia entre los candidatos y los afiliados del partido se incrementaría exponencialmente.

La participación indirecta de los afiliados en las convenciones dulcifica los rasgos más negativos de las asambleas, al otorgar una legitimidad directa a los representantes que los blindan frente a presiones excesivas de los dirigentes nacionales y evitar una representación de segundo grado. Además, al necesitar un mecanismo previo de elección de delegados o compromisarios, permite a los afiliados expresar sus preferencias y conciliarlo con un amplio margen de actuación de los dirigentes del partido para poder llegar a soluciones negociadas y pactadas de los problemas internos del partido. Resulta mucho más flexible como mecanismo que la asamblea, por tanto.

Las primarias, a pesar del gran protagonismo que conceden a los afiliados, su inclusividad y su transparencia no terminan de ser convincentes como mecanismos de selección de candidatos aplicados al caso español. Tienen mejor encaje en un sistema de partidos muy débiles organizativamente, donde es el candidato el que tiene que generar su propio electorado y para ello necesita darse a conocer y tener a su disposición un procedimiento que le permita ir articulando y seleccionando intereses. Así se explica el éxito que han tenido en los Estados Unidos de Norteamérica, donde probablemente también haya influido el reducido tamaño de las circunscripciones y un sistema electoral de tipo mayoritario.

Si se considera, por un lado, que la imposición de las primarias por el legislador produce una injerencia en el derecho de autoorganización de los partidos y, por otro, que los partidos no las adoptarán si no se aseguran que podrán minimizar ciertos riesgos para la estructura interna del partido, no parece que se vaya a producir una eclosión de unas primarias verdaderamente competitivas en los próximos años. Más bien se utilizarán como elemento para resolver disputas internas que las confrontaciones entre ejecutivas se ven incapaces de resolver o se utilizarán como una estrategia electoralista más, como un «concurso de popularidad» que busca obtener presencia «gratis» en los medios de comunicación.

Los recelos también vienen porque no las considero consistentes con nuestro modelo de democracia. Para empezar, en el sistema electoral proporcional el voto se expresa a través de listas plurinominales, donde la figura del candidato juega un papel menor. Además, la forma de gobierno es parlamentaria, donde la elección de los Presidentes de los ejecutivos no depende únicamente de la voluntad de los electores (sólo en las elecciones municipales), sino que cabe una transacción y formación de pactos de gobierno entre los distintos participantes electorales. No alcanzo a ver cómo las primarias encajan en el sistema parlamentario. Probablemente su ámbito idóneo sea el local, donde la persona del cabeza de lista tiene una mayor significación (y visibilidad) y necesita formar un equipo de gobierno desde su propia lista electoral.

Por mi parte, considero que el mejor sistema sería el que permitiera conciliar aspectos positivos de varios y minimizar los negativos de cada uno de ellos. Me decanto por la opción de la convención con una elección directa de compromisarios por parte de los afiliados y simpatizantes, e incluso del electorado, bien mediante primarias, bien me-

diante asambleas locales. Creo que este sistema permitiría mantener un equilibrio entre la participación directa de los afiliados y la expresión de sus preferencias con el reconocimiento de un cierto margen de actuación a los compromisarios que les permitiría llegar a soluciones negociadas y pacificadoras de la vida interna del partido. Al mismo tiempo, permitiría relajar la organización local y regional de los partidos, al desapoderar a sus directivos de una de sus importantes fuentes de poder (la conformación de las delegaciones territoriales), con lo que también se aliviarían las condiciones para la creación de redes clientelares desde la ejecutiva nacional.

Capítulo V

COMISIONES DE RECLAMACIÓN DE CANDIDATURAS Y CONTROLES ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES

Tan importante como identificar unos principios democráticos que informen la selección de candidatos y establecer un procedimiento interno que permita la participación de los afiliados, resulta definir unas adecuadas garantías de los derechos de participación de los militantes respecto de la nominación de candidatos electorales. En ausencia de dichas garantías, los principios inferidos y la regulación estatutaria serán meramente retóricos, continuando la actividad de selección a disposición de la directiva de los partidos. Como ocurre con los derechos fundamentales, un procedimiento democrático de selección de candidatos para ser eficaz debe ir acompañado de la intervención de mecanismos jurídicos que aseguren su funcionamiento efectivo y real conforme a los principios que se han derivado de la exigencia de funcionamiento interno democrático de los partidos en conexión con sus funciones constitucionalmente atribuidas.

En primer lugar, ha de permitirse el control de las irregularidades en los procesos establecidos en la normativa interna y, en segundo término, la reparación de las vulneraciones que se puedan producir respecto de los derechos de los afiliados. En los dos supuestos, habrá que realizar una interpretación de la regulación interna de los partidos y solucionar las disputas que se presenten, lo que prestará regularidad y seguridad jurídica al procedimiento, incrementando la objetividad y transparencia del mismo¹. Al mismo tiempo, se incrementará la legitimidad del proceso de nominación al verse garantizados los derechos a elegir y ser elegido de los aspirantes a candidato electoral².

¹ Notas que Manuel ARAGÓN REYES predica del control jurisdiccional de los procesos electorales. Manuel ARAGÓN: «Mesa redonda inaugural», en Paloma BIGNINO CAMPOS (Ed.): *Proclamación de candidaturas y garantías electorales: propuestas de reforma*. CEPC, Madrid, 2008, p. 17.

² En paralelo a los derechos electorales, como menciona Francisco J. BASTIDA FREIJEDO en «Ley electoral y garantías judiciales», en *Poder Judicial*, núm. 1, 1986, p. 23.

Tales garantías sobre el procedimiento constituirían, por lo tanto, desarrollo directo de la exigencia constitucional de funcionamiento democrático de los partidos y, por lo tanto, el legislador, a la hora de desarrollarla respecto de la selección de candidatos, habría de contener una referencia a esta cuestión, de manera que concretara los principios que de ella emanan y estableciera unos mínimos exigibles a todos los partidos políticos. En este sentido, y coincidiendo con Miguel SATRÚSTEGUI, un mínimo exigible a los partidos sería la previsión de una Comisión que resuelva los conflictos que la interpretación y aplicación de los estatutos pueda provocar. Tal Comisión debería ser imparcial e independiente de la ejecutiva del partido³. Además, el legislador tendría que clarificar a qué tipo de control judicial está sometida la actividad seleccionadora de los partidos⁴, cuestión sobre la que se volverá más adelante.

Al mismo tiempo, las disposiciones legales servirían de pauta a los jueces para controlar la actuación de los órganos del partido. La redacción del legislador se vería complementada por la adaptación que hagan los partidos al interiorizarla en su ordenamiento interno. No obstante, el silencio del legislador sobre esta cuestión no ha de ser interpretada como una desregulación de la materia, como un espacio de libertad concedido a los partidos políticos para que establezcan los controles y garantías que estimen oportunos. Al ser una inferencia de la exigencia constitucional, el mandato se impone sobre los partidos que han de contener un sistema de garantía.

La garantía de la pureza de los procedimientos y de los derechos de los afiliados recaerá, en un primer momento, en el partido político y, en paralelo, en la Administración electoral que comprueba el cumplimiento de las exigencias legales a través de los mecanismos legalmente establecidos. En segundo y último término, será el Poder Judicial el que interprete las exigencias legales y verifique si la aplicación que se ha realizado ha sido conforme con las mismas. El control que pueda realizar el Tribunal Constitucional vendría, uno, de la verificación de la adecuación de las exigencias legales al marco constitucional y, dos, de la eventual vulneración de derechos fundamentales que ha-

³ Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», *ob. cit.*, pp. 96 y 97.

⁴ En el mismo sentido, Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», *ob. cit.*, p. 153.

yan ocasionado los poderes públicos —siempre que tengan trascendencia constitucional— en la aplicación de la norma.

Aunque no existiera previsión legal sobre la garantía del proceso de selección de candidatos, el respeto al derecho de autoorganización de los partidos —que ellos mismos deberían revalorizar— ha de traducirse en el establecimiento de vías de autotutela, de garantía de su propio ordenamiento interno. En efecto, la justicia interna resulta un elemento esencial del pacto asociativo en virtud del cual el afiliado acepta someterse al poder disciplinario del partido, al estar previsto en sus estatutos⁵. De esta manera, el partido se asegura una resolución de conflictos a través de la aplicación de las normas internas conforme las entiende la voluntad colectiva o reflejando la intención de los miembros que adoptaron tal normativa. Esta forma de obrar evita el riesgo de una fractura o de la imposición de una solución al conflicto desde el exterior, sin contar con capacidad para modularla ante las circunstancias concretas que atravesase la vida organizativa.

La previsión en los estatutos de los partidos de unos procedimientos de resolución de conflictos y su implementación real y eficaz desalentaría a los afiliados a recurrir a vías externas para solucionar los problemas internos y, con ello, se evitaría que los Tribunales de Justicia destinaran tiempo y medios, recursos en definitiva, a pacificar situaciones que tendrían una vía más fácil de solución a través de cauces internos. Además, los Tribunales se evitarían la necesidad de investigar cuestiones ajenas a su normal proceder, como la evaluación de los objetivos de un grupo⁶. En efecto, si bien constatar que el procedimiento se ha desarrollado como han previsto los estatutos resulta relativamente sencillo y normalmente no hay grandes problemas a la hora de satisfacer las exigencias formales establecidas en los estatutos, el control de la aplicación de los criterios para escoger candidatos supone una cuestión eminentemente política que precisa de grandes dosis de subjetividad. Implica un juicio de oportunidad condicionado por cuestiones tan diversas como la distribución del poder en el seno de una organización o la viabilidad o eficacia de una determinada pro-

⁵ Ernesto BETTINELLI: «Alla ricerca del diritto dei partiti politici», en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 4, 1985, pp. 1051 y 1052.

⁶ Estas reflexiones proceden de HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION: «Developments in the Law: Judicial control of actions of private associations», en *Harvard Law Review*, vol. 76, 5, 1963, p. 996.

puesta, cuestiones todas ellas que está más capacitado para atender y resolver el propio partido que un órgano judicial externo al mismo.

Igualmente, las decisiones que se adopten en la selección de candidatos se revestirán de legitimidad si se ha previsto un mecanismo para asegurarse de que los órganos rectores y directores del partido han actuado conforme a la normativa interna. En aplicación de dicha normativa es probable que surjan interpretaciones divergentes que, además, beneficiarán a partes distintas en conflicto. Una vía pacífica para resolver estas cuestiones permite considerar que la decisión adoptada se ha hecho conforme al marco aprobado por el conjunto del partido. No obstante, en caso de que no sea posible llegar a ningún tipo de acuerdo o de solución o de que no se cumpliera lo acordado o lo resuelto, quedará expedita la vía judicial.

Y el mismo derecho de autoorganización que se mencionaba pocas líneas antes conduce a exigir —y por lo tanto el legislador debería hacerse eco— que esta vía judicial sea subsidiaria de las vías internas del partido⁷. Como requisito para el acceso al recurso judicial debería plantearse el agotamiento de las vías internas del partido, para no provocar una injerencia desproporcionada en el derecho de asociación de la organización.

Debido a la relevancia pública que tienen los procesos de selección de candidatos, la posibilidad de un control externo de los mismos está más que justificada. Como defiende Octavio SALAZAR BENÍTEZ, el afiliado debería de tener salvaguardado su derecho de participación interna en el partido⁸. Por otra parte, la tutela de la libertad individual ha de ser una constante, incluso cuando el individuo se afilia en un partido político. De acuerdo con Antonio MALASCHINI, si bien un partido podrá adoptar las normas necesarias para el funcionamiento de su organización y la consecución de sus objetivos, siempre encontrará un límite en la tutela que ejercen los Tribunales sobre los derechos individuales⁹. Y no sólo esto, sino que la actuación revisora del Poder Judicial viene justificada en la protección de las minorías en el seno del

⁷ En el mismo sentido, Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 98 y José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: «¿Pueden los partidos políticos...», ob. cit., pp. 291 y 292.

⁸ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., p. 153.

⁹ *Vid.* Antonio MALASCHINI: «Selezioni partitiche per le convenzioni in USA e controllo giudiziario», ob. cit., pp. 752 y 753.

partido político¹⁰, de modo que la mayoría no se apropie de forma unívoca de la normativa interna del partido.

No puede desconocerse, sin embargo, que habilitar un control respecto de la actividad interna de un partido político podría conducir a un resultado indeseado, que es utilizar a los Tribunales de Justicia como tribuna para la disputa política¹¹. Este temor es uno de los principales argumentos en contra de la existencia de tales controles. Y no menor es la objeción de que la lógica de resolución de conflictos internos en los partidos no responde a criterios jurídicos sino de oportunidad, respecto de los cuales poco pueden aportar los Jueces y Tribunales. Así, al examinar los asuntos internos de un partido, un Tribunal tendrá que referirse a su regulación interna, sus prácticas y sus objetivos para encontrar criterios para resolver la legitimidad de las quejas expuestas y tratar de encontrar parámetros de la actuación denunciada¹².

Creo que estas objeciones pueden resolverse atendiendo no tanto a la posibilidad de control por parte del Poder Judicial, que resulta evidente, sino a la intensidad de la revisión que puede hacer un Tribunal de las decisiones internas adoptadas por un partido político.

Sin lugar a dudas, un control intenso por parte del Poder Judicial de las cuestiones internas del partido puede verse como una intromisión ilegítima en la esfera de autonomía que tiene constitucionalmente garantizado¹³. Por otra parte, determinadas actuaciones de los partidos tienen una íntima conexión con el ejercicio de derechos fundamentales por parte de los afiliados —el derecho de acceso al cargo público— o suponen el ejercicio de un derecho o competencia establecida legalmente, donde parece razonable concluir una capacidad de intervención más estricta de los Tribunales.

A este respecto creo que sería razonable determinar una forma de actuar que permita adecuar la intensidad del control a los bienes e intereses constitucionales que están en juego.

A la hora de revisar una medida adoptada o una resolución impuesta a un afiliado, lo primero que debería de hacer el juez es verificar la previsión de dicha medida en la normativa interna del partido o en una norma legal. La intensidad variará según se encuentre ante una

¹⁰ Ernesto BETTINELLI: «Alla ricerca del diritto dei partiti politici», ob. cit., p. 1053.

¹¹ *Ibidem*, p. 1051.

¹² Entre otros, HARVARD LAW REVIEW: «Developments in the Law: Judicial control of actions of private associations», ob. cit., p. 991.

u otra. En segundo lugar, realizar un control de legalidad de dicha norma, dado que no puede esperarse de los Tribunales que dejen de aplicar las normas jurídicas en detrimento de la regulación privada de una organización. El paso siguiente consistiría en comprobar si los estatutos se han aplicado correctamente y, sólo en casos relevantes, cuando haya intereses constitucionales en juego, podrá realizar una plena revisión de todo el caso, incluyendo la cuestión fáctica, la interpretación de la norma realizada por el órgano del partido y su resultado. En este sentido, el control más intenso de la actividad interna del partido debería ser el que está más vinculado con sus funciones públicas o de relevancia constitucional.

Cuando realizan determinadas actividades, los partidos, si bien no adquieren el carácter de órgano público, están más fuertemente vinculados al ordenamiento jurídico. Una de estas actividades resulta la selección de candidatos, condición necesaria para el proceso electoral. La selección de candidatos tiene una relevancia constitucional que justifica una intervención intensa de los Tribunales de Justicia¹⁴. También es cierto que no cualquier infracción en dicho proceso justificaría un control estricto, dado que si no plantea una conexión directa con el derecho fundamental a la participación política, al acceso a la competición, de un afiliado, el partido será el foro más adecuado para resolver estas disputas internas¹⁵.

¿Existen motivos para pensar que esto debería de ser así en nuestro ordenamiento jurídico? Hasta donde he podido comprobar, la jurisprudencia todavía no se ha enfrentado a un caso en el que un afiliado demande a su partido político en relación a la selección de candidatos. No obstante, creo que se pueden extraer consecuencias transportables de los pronunciamientos sobre expulsión de militantes.

Roberto BLANCO VALDÉS recoge, en su ya clásica monografía sobre partidos, unas primeras sentencias de la Audiencia Territorial de Madrid sobre este tema¹⁶. En sus sentencias 151 y 153 de 18 de marzo (recursos contencioso-electorales 81 y 79/1982) entró a comprobar el cumplimiento de la regulación partidaria de la expulsión de los miembros porque consideraba que tenía unas consecuencias que desborda-

¹³ *Ibidem*, pp. 990-991.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 1058 a 1060.

¹⁵ John E. NOWAK y Ronald D. ROTUNDA: *Constitutional law*. West Publishing Co., St. Paul, 2000, p. 961.

¹⁶ Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 162 y ss.

ban el ámbito interno del partido. En concreto, la provisión de la vacante en las listas electorales. A partir de estas sentencias, marca dos conclusiones. La primera es que el carácter antidemocrático de la regulación interna de un partido no puede ser utilizado para justificar una acción del partido de naturaleza no democrática, aun habiendo superado el trámite registral. En segundo lugar, que una acción no democrática del partido nunca podría actuar como supuesto de hecho que fundamente la validez de un acto administrativo¹⁷. ¿Podría concluir que una selección no democrática de candidatos no puede dar lugar a la proclamación de candidatos? Resulta difícil de creer, máxime cuando la Junta Electoral tendrá que constatar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos y la capacidad de los candidatos, no estando legitimada para ir más allá en su examen. Volveré sobre este punto.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene marcada, en primer lugar, por la STC 96/1994 (caso Sociedad Cooperativa de viviendas). El Tribunal Constitucional, en consonancia con la STC 218/1988 (Asociación Círculo Mercantil), recuerda que las expulsiones de socios de asociaciones pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial y que, para resolverlas, los Tribunales han de aplicar en primer término —siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y a la ley— los estatutos. La diferencia respecto de la sentencia de 1988 viene de que en el fundamento jurídico 4º añade que al entrañar el acuerdo de expulsión un perjuicio económico significativo para el socio, está justificado que los Tribunales puedan realizar una *plena cognitio* de los acuerdos sociales, como garantía última de la conformidad tanto a los estatutos como a la ley de los acuerdos de las asociaciones¹⁸.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Puede observarse claramente la diferencia. La STC 218/1988, en su fundamento jurídico 1º afirma que el alcance del control judicial no consiste «en que el Juez pueda entrar a valorar, con independencia del juicio que ya han realizado los órganos de la Asociación, la conducta del socio, sino en comprobar si existió una base razonable para que los órganos de las Asociaciones tomaran la correspondiente decisión», afirmación que vino contestada en el Voto particular disidente que formulan los Magistrados don Fernando García-Mon y González-Regueral y don Carlos de la Vega Benayas que defendieron que «El control judicial se extiende a las soluciones de los conflictos intersubjetivos, incluidos los que puedan enfrentar a los socios con las decisiones de los órganos de la asociación que todos integran. El control judicial no puede estar limitado a una revisión formal de la aplicación de los estatutos o de la observancia de las leyes, sino que debe incluir la decisión de los conflictos que se provoquen por tal aplicación».

El *leading case* en materia de democracia interna en los partidos políticos lo representa la STC 56/1995, que resuelve un recurso de amparo interpuesto por cuatro militantes del PNV que fueron expulsados por haber intentar asumir, en la Asamblea Regional de Guipúzcoa, todas las atribuciones del partido en dicho territorio. He citado ya esta sentencia al tratar el contenido de la democracia interna, pues contiene la expresión de que la organización y funcionamiento internos democráticos de los partidos constituye una carga impuesta a los propios partidos así como el reconocimiento de ciertos derechos a los afiliados.

Respecto del alcance del control que pueden ejercer los jueces sobre los asuntos internos del partido, puede derivarse de esta sentencia que puede ser más estricto o más intenso si están afectados derechos establecidos por el legislador, derechos estatutarios que afectan a derechos de otros afiliados —caso en el que habría de realizarse una ponderación de intereses— o si conlleva la afectación de otros derechos fundamentales —distintos al de asociación— de los afiliados expulsados. Y creo que no se realiza un salto lógico al plantear aplicar esta doctrina cuando el asunto sobre el que versa la polémica es la selección de candidatos en un partido político.

También esta sentencia reconoce, en su fundamento jurídico tercero, que los «derechos de carácter meramente estatutario (...) encuentran un límite o contrapunto en los derechos, esos sí constitucionales, de los demás asociados y de la propia asociación, especialmente el derecho de autoorganización»¹⁹, razón por la que, para vencer la renuencia de los jueces a implicarse en cuestiones internas de los partidos, el legislador

¹⁹ STC 56/1995, FJ. 3: «No forman parte de ese derecho constitucional otros derechos o facultades que los estatutos hayan podido añadir a los que el legislador ha establecido ya que, aunque los estatutos pueden reconocer derechos facultades a los asociados, estos derechos son de rango meramente estatutario o negocial. Esta constatación tiene una notable trascendencia respecto al tipo e intensidad de las garantías jurisdiccionales. Ciertamente, el hecho de tratarse de derechos estatutarios no lleva a negarles toda garantía judicial. La vida interna de las asociaciones no constituye un ámbito exento de todo control judicial. Sin embargo, deberá tenerse en cuenta que se trata de derechos de carácter meramente estatutario, cuyo objeto fundamental reside en evitar interferencias de los poderes públicos, incluido el judicial, en la organización y funcionamiento de las asociaciones. La intensidad del control judicial dependerá de múltiples circunstancias — como la afectación o no de otros derechos estatutarios — y exigirá en cada caso una cuidadosa labor de ponderación».

debería clarificar los principios y mandatos que vengo exponiendo a lo largo del texto. Así, se evitarían situaciones en que se considerara que el reconocimiento a través de la normativa interna de un partido político de derechos de participación de los afiliados en la selección de candidatos no confiere ninguna posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria, al tratarse de una norma interna que cae dentro de la autonomía organizativa de los partidos. No obstante, en ausencia de legislación, podría defenderse que mediatamente está en juego la libertad de acceso a la competición electoral y que sí procedería el control por la jurisdicción ordinaria, previa invocación del art. 23.2 CE²⁰.

En nuestro sistema, ¿a través de qué vías podrían llegar a conocer los Tribunales de Justicia de los procesos partidarios de selección de candidatos?

a) Impugnación directa de los estatutos del partido

En primer lugar, podría plantearse —como hace Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ²¹— la posibilidad de la **impugnación directa de los estatutos del partido** ante la jurisdicción civil ordinaria. El objeto de esta acción consistiría en verificar, en abstracto, la compatibilidad de la regulación interna con los principios constitucionales y legales. Este control sería

²⁰ En el mismo sentido, José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit., p. 442, nota 112 y Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 142 y 143. A este respecto, el propio José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ en una obra posterior defiende que la insuficiencia de la actual regulación de partidos políticos justificaría una mayor capacidad judicial a la hora de superar el marco normativo de referencia y exigir unas garantías mínimas en los procesos disciplinarios que se desarrollen en el interior de los partidos, afirmación trasladable a los procesos internos de selección de candidatos. José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: «¿Pueden los partidos políticos...», ob. cit., p. 282. La parca regulación de la *Parteiengesetz* ha posibilitado un control jurisdiccional de las actuaciones de los partidos al establecer unos requisitos mínimos que deben cumplir los partidos alemanes al escoger sus candidatos (votación secreta en asamblea de militantes o representantes de éstos). Sin embargo, la Ley no prevé ningún órgano de control o medida sancionadora para el caso de que los estatutos internos no se ajusten a lo establecido en la ley y son los Tribunales arbitrales previstos en el art. 14 los que han de resolver los conflictos previstos en ella, tribunales arbitrales que no son sino órganos internos del partido.

²¹ Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007, p. 140.

judicial, pues en el trámite de inscripción de los estatutos en el Registro de Partidos la Administración no tiene capacidad de controlar la democraticidad de los mismos —el único examen que puede realizar es un examen formal de los requisitos exigidos por la Ley— ni capacidad para iniciar un procedimiento judicial después de la inscripción. Al mismo tiempo, la Administración electoral carece de competencias para fiscalizar el Registro de Partidos, por lo que tampoco podría iniciar un proceso de este tipo²².

Establecer este control abstracto de la normativa interna podría reforzar el papel de la Administración a la hora de inscribir un partido político. Si se le produce una duda de si la solicitud presentada a registro cumple o no con los mínimos democráticos establecidos en la ley, podría acudir al juez civil para despejarlas. De incorporarse este procedimiento a nuestro ordenamiento jurídico, en primer lugar, debería concederse legitimación activa al Ministerio del Interior.

Este mecanismo que se propone sería paralelo al dispuesto por el artículo 4.6 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que permite promover la declaración de no conformidad a Derecho de los estatutos a un sindicato que incumpla los requisitos exigidos en la propia norma²³.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Partidos políticos no contempla entre los derechos de los afiliados la posibilidad de impugnar los propios estatutos, si bien, interpretando de forma amplia la redacción del artículo 8.2.d) —capacidad de impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos— creo que podrían plantear al Poder Judicial la regularidad de la normativa interna.

La legitimación podría, incluso, ampliarse, si se observa la redacción del art. 40.2 de la Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación: «los acuerdos y actuaciones de las asociaciones podrán ser impugnados por cualquier asociado o personas que acredite un interés legítimo, si los estimase contrarios al ordenamiento jurídico, por los trámites del juicio que corresponda». A este respecto, la jurisdicción competente sería la civil y la vía la del juicio ordinario²⁴.

²² Pedro MARTÍNEZ RUANO: *El control electoral*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, p. 204.

²³ Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007, p. 140.

²⁴ Art. 249 LEC: Ámbito del juicio ordinario.

1. Se decidirán en el juicio ordinario, cualquiera que sea su cuantía:

No obstante, resulta poco probable que, sin mediar un conflicto, se impugnen unos estatutos de forma general y directa por los afiliados, por lo que esta acción resultaría poco eficaz.

b) Recurso ante la jurisdicción civil ordinaria

El afiliado afectado por la decisión del partido podría interponer un **recurso ante la jurisdicción civil ordinaria**. Esta posibilidad viene contemplada por la propia LOPP en su art. 8.2.d) y, que como defendía líneas atrás, debería ser subsidiaria a la vía interna de resolución de conflictos. A día de hoy, la posibilidad de recurso interno es una posibilidad que pueden contener los estatutos de los partidos, pero no una obligación legal, con lo que los militantes podrán acudir directamente al juez ordinario sin pasar por las Comisiones Arbitrales y de Garantías.

Dichas Comisiones, en el caso de que funcionen, deberían asumir los mismos principios de actuación que se exigen respecto de la revisión de medidas sancionadoras. Saber, derecho a ser informado, a ser oído con carácter previo a la adopción de una resolución, que el procedimiento sea contradictorio, que el acuerdo sea motivado y el derecho a formular un recurso interno.

En cuanto a la vía procesal que ha de seguirse, habrá que dirigirse, de nuevo, a la LODA. Ésta, en su artículo 1.º, establece que los partidos políticos se regirán por su legislación específica, pero no descarta que la LODA les sea de aplicación subsidiaria, cosa que sí que hace respecto de otro tipo de sociedades. Si bien la LOPP sólo hace referencia a la subsidiariedad de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, la jurisprudencia y la doctrina más consolidada insisten en que los partidos son especies del género común «asociación», por lo que podría aplicarse la norma general sobre asociaciones en defecto de regulación específica. Podría acudirse al artículo 40 LODA, el cual establece, en su apartado primero, que el Orden jurisdiccional civil será competente en relación con las pretensiones derivadas del funcionamiento interno de las asociaciones. En el tercero,

3. Las demandas sobre impugnación de acuerdos sociales adoptados por Juntas o Asambleas Generales o especiales de socios o de obligacionistas o por órganos colegiados de administración en entidades mercantiles.

específica que los asociados podrán impugnar los acuerdos y actuaciones de la asociación que estimen contrarios a los Estatutos dentro del plazo de 40 días, a partir de la fecha de adopción de los mismos, instando su rectificación o anulación y la suspensión preventiva en su caso, o acumulando ambas pretensiones por los trámites establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por lo que respecta a esta última, en su artículo 249.1.2.º establece que se tramitarán a través del juicio ordinario: «Las (demandas) que pretendan la tutela del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, y las que pidan la tutela judicial civil de cualquier otro derecho fundamental, salvo las que se refieran al derecho de rectificación. En estos procesos, será siempre parte el Ministerio Fiscal y su tramitación tendrá carácter preferente».

En estos casos, el juez deberá verificar 1) si la regulación de los estatutos es conforme a la ley y a la Constitución —control incidental sobre la legalidad de los estatutos—; 2) si se han cumplido las previsiones estatutarias sobre procedimiento; y, 3) si ha existido una base razonable para haber tomado la decisión²⁵. Esta última facultad de los jueces no supone una facultad revisora de los criterios que haya utilizado el partido, lo cual —por otra parte— sería francamente complicado al estar basada la decisión en criterios de oportunidad política, en su mayoría, antes que en criterios objetivos y, por lo tanto, controlables.

c) ¿Control por la vía contencioso-electoral?

Por último, me planteo si procede el control judicial de la selección de candidatos que realicen los partidos políticos en la vía contencioso-electoral al hilo de la pregunta: ¿podría producirse en España la **nulidad de unas elecciones** por vicios internos en el procedimiento de selección de candidatos?

Esta cuestión se ha producido en el ámbito comparado. En la sentencia del Tribunal Constitucional del Land de Hamburgo, *HVerfGE, Urteil vom 4.5.1993, 3/92*²⁶, se resolvió el equivalente a un recurso de

²⁵ Adaptación del control judicial de los acuerdos asociativos de expulsión que recoge José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: «¿Pueden los partidos políticos...», ob. cit., pp. 280 y 281.

²⁶ Un fragmento de esta sentencia fue publicado en la *DVBZ*, 1993, pp. 1070 a 1077, revista que pude conseguir y entender gracias a la inestimable colaboración de Maribel GONZÁLEZ PASCUAL.

amparo electoral en el que se impugnó la proclamación de electos por un vicio en la selección de los candidatos de la CDU. Concretamente que no se permitió votar sobre una lista electoral alternativa en las primarias.

Según la opinión mayoritaria, el vicio en la elaboración de la lista de la CDU produjo un error insubsanable en la formación de la voluntad popular, pues no se había cumplido el procedimiento para acceder a las papeletas electorales. Este error insubsanable condujo a la anulación de las elecciones regionales. Para controlar el procedimiento interno del partido, el Tribunal utilizó como parámetro los estatutos del partido pero considerando, al mismo tiempo, que en las elecciones internas de un partido en el ámbito de la selección de candidatos han de aplicarse los principios generales de las elecciones públicas y que, por lo tanto, el voto ha de ser libre, igual y secreto.

Esta sentencia contó con un voto particular que defendía que la gravedad de la medida adoptada —nulidad de las elecciones— resultaba desproporcionada respecto de la entidad del vicio en la formación de la voluntad popular, ya que la probabilidad de que los miembros recurrentes cuya lista electoral fue preterida hubieran sido realmente seleccionados como candidatos era muy remota, al formar parte de una corriente muy minoritaria dentro del partido. Además, añada en su juicio de proporcionalidad, la Ley Electoral sólo exige a los partidos que la selección de candidatos se realice por voto secreto y no contempla la consecuencia de la nulidad de las elecciones.

Sin defender necesariamente la nulidad de las elecciones, llama la atención que el procedimiento interno de selección de candidatos sea objeto de control en sede electoral y que el control del asunto sea tan intenso como para complementar la normativa interna, dictada dentro de los espacios dejados por el legislador, con los principios constitucionales sobre elecciones. Este último aspecto es el que se quiere destacar y no tanto la conveniencia de que en nuestro ordenamiento se recoja en la legislación electoral una consecuencia tan desproporcionada como la adoptada por el Tribunal alemán.

En nuestro sistema, la nulidad en el Derecho Electoral está calificada por el resultado de las infracciones de las normas electorales y no procederá cuando el vicio del procedimiento no sea determinante del resultado de la elección. Esto se ve claramente cuando se producen irregularidades cuantificables numéricamente, en las cuales se tendrán que comparar «el número de votos viciados y la diferencia de votos

existente entre las candidaturas o los cocientes que se disputan el último escaño (STC 24/1990)»²⁷. La aplicación de este criterio —«cuantitativo», en palabras de Javier GARCÍA ROCA— ha sido muy criticada y se ha propuesto, por el mismo autor, centrar el análisis en si se ha excluido al titular del derecho fundamental de «la posibilidad de la elección en iguales oportunidades de acceso»²⁸.

Para que en nuestro sistema se pudiera producir el mismo resultado que en el caso alemán, entiendo que habría que afirmar, por un lado, que la selección de candidatos forma parte del procedimiento electoral —o más bien constituye un presupuesto que lo condiciona— y están involucrados derechos fundamentales de los interesados, en particular, su derecho de acceso a la competición electoral y, por otro lado, que los errores y las irregularidades que acontezcan en dicho proceso interno de los partidos son determinantes del resultado de la elección, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Mientras que la segunda premisa puede contestarse sin necesidad de alterar nuestro ordenamiento jurídico, afirmando —como hizo la mayoría del Tribunal Constitucional hamburgués— que se produce un error *ab initio* en la formación de la voluntad popular, la primera parte del enunciado requeriría una reforma de la LOREG que introdujera una mínima regulación sobre selección de candidatos, como se ha defendido en capítulos anteriores. De esta manera podrían conectarse los requisitos legales con la accesibilidad a los cargos públicos mediante elección.

Lo más cerca que ha estado nuestro Tribunal Constitucional de conocer un asunto de estas características ha sido la STC 68/1987, de 21 de mayo (Candidatura de Los Verdes), en la que se resolvió la impugnación de la validez de la representación general de una candidatura a instancia de otro partido. El Tribunal Constitucional resuelve, en su fundamento jurídico 2.º que «la regularidad estatutaria en el procedimiento de nombramiento de un representante general no es algo

²⁷ Pedro GONZÁLEZ-TREVIJANO: «Constitución, poder electoral y garantías jurisdiccionales», en Enrique ARNALDO ALCUBILLA; Raúl ÁVILA ORTIZ y J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ: *Elecciones y justicia en España y México*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D. F., 2002, pp. 398 y 399.

²⁸ Javier GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos*, ob. cit., p. 240. *Vid.* en extenso, el epígrafe 6, «Proclamación de electos e irregularidades invalidantes de la elección y deducibles en el amparo electoral», del Capítulo VI de la misma obra, pp. 222 y ss.

que deba ventilarse en el contexto de las impugnaciones sobre proclamación de candidaturas previstas por el art. 49 LOREG», principalmente porque es una cuestión ajena al desarrollo del proceso electoral. Centra su respuesta en dos argumentos principalmente: 1) las impugnaciones por vía contencioso-electoral tienen por objeto los defectos o irregularidades que presentan dichas candidaturas y no puede extenderse a cualquier irregularidad ajena a la propia composición y presentación en tiempo y forma legales de las mismas; y, 2) la presunta irregularidad estatutaria no es una cuestión dilucidable ante este Tribunal, pues se trata de una revisión de legalidad.

No obstante, la nominación de candidatos no debería recibir el mismo tratamiento, dado que sí que se trata de una cuestión que afecta al desarrollo del proceso electoral. Y la irregularidad estatutaria no sería una simple cuestión de legalidad en este caso por su conexión con derechos fundamentales individuales recogidos en el artículo 23.2 CE.

No parece descabellado introducir un recurso preferente y sumario para garantizar la posición de los afiliados que ven sus derechos ignorados por parte del partido en el proceso de selección de candidatos. Un recurso que permita reparar dichas vulneraciones a tiempo y garantizar que la oferta electoral se realiza correctamente para evitar plantear, en momentos procesales más avanzados en el tiempo, si los vicios en la formación de la voluntad popular provocados por la nominación pueden conllevar la nulidad de las elecciones, cuestión ciertamente desproporcionada con la entidad del defecto que se analiza. En este sentido, tanto Miguel SATRÚSTEGUI como Eduardo VÍRGALA han propuesto ampliar el artículo 49 LOREG para que pueda recurrirse la **proclamación de candidatos y candidaturas** realizada por la Junta Electoral por transgresión de las normas legales y estatutarias que regulan el procedimiento interno para la designación de candidatos²⁹.

Este recurso tiene por objeto el acto de proclamación de candidatos dictado por la Junta Electoral competente y en él se revisarán los defectos e irregularidades que presenten las primeras y la inclusión no debida de los segundos. En concreto, el control se centrará en

²⁹ Eduardo VÍRGALA FORURIA: «Ejercicio de derechos por los afiliados...», ob. cit., p. 104 y Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», ob. cit., p. 98. El último, además, defiende que la legitimación debería corresponder exclusivamente a los afiliados cuyo derecho a formar parte de las candidaturas hubiera sido vulnerado en el procedimiento establecido.

- 1) la legitimación para presentar candidaturas;
- 2) los requisitos formales establecidos en la ley, incluyendo el respeto a la paridad exigida en el art. 44 bis LOREG;
- 3) cuestiones de fondo, principalmente, ausencia de incapacidades e inelegibilidades en los candidatos proclamados, aunque también la verificación de que la candidatura proclamada no supone la continuación o sucesión en la actividad de un partido político declarado ilegal y disuelto.

La vulneración del derecho de sufragio pasivo —del acceso a la competición electoral o de otras facetas, como la preservación de la identidad electoral— por parte de las Juntas Electorales y las condiciones impuestas a partidos y agrupaciones electorales para acceder a la competición electoral serán susceptibles de control por los Juzgados de lo contencioso-administrativo³⁰, aunque la Constitución española sólo obliga, en su art. 70.2, al control de las actas y credenciales de los diputados y senadores. Este control jurisdiccional presta regularidad y seguridad al proceso electoral, aumentando su objetividad y transparencia. Además, dota de mayor eficacia al proceso electoral, no haciendo descansar la regularidad de ese proceso en el control final de los resultados, con los consiguientes riesgos de anulación y repetición de las elecciones que podrían derivarse de vicios no imputables a la votación, sino a actos previos de proclamación de candidatos³¹.

La sentencia que ponga fin al procedimiento podrá inadmitir el recurso, dar por válida la proclamación de candidatos o candidaturas o acordar la invalidez de la proclamación, estableciendo lo que sea preciso en orden a la proclamación de los indebidamente excluidos o, a la inversa, la exclusión de los que no debían haber sido proclamados³².

La ampliación de este recurso contencioso-administrativo especial posibilitaría el control de la vida interna de un partido político. Sin embargo, dicho control lo realizaría un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativo a través de un procedimiento que replica el sistema ordinario de control jurisdiccional de los actos de la Adminis-

³⁰ Lo que fue criticado por pasar la competencia sobre el asunto de la Audiencias Territoriales a órganos unipersonales. Así, Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: «Ley electoral y garantías judiciales», ob. cit., p. 33.

³¹ Manuel ARAGÓN: «Mesa redonda inaugural», ob. cit., p. 17.

³² Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: «Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General», en *Poder Judicial*, núm. 31, 1993, pp. 73 y 74.

tración pública, con las consiguientes distorsiones que podrían provocarse en los asuntos sobre candidatos. A pesar de estas críticas, debería ser bienvenida la vía ya establecida que podría aplicarse con la inclusión en la LOREG de una reflexión sobre la selección de candidatos por parte de los partidos políticos. Y constituiría la vía normal de protección del derecho de sufragio pasivo, por tratarse de un derecho reconocido en la sección 1.^a del Capítulo II del Título I de la Constitución y, por tanto, susceptible de protección ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad.

Un primer problema plantea la legitimación para impugnar los acuerdos de la Junta Electoral, que a día de hoy está limitada a los candidatos excluidos o los representantes de una candidatura, proclamada o no. Esto supone una limitación del ejercicio de acciones impugnatorias en beneficio de un control de urgencia³³, si bien no ha estado exento de críticas³⁴, principalmente por la inexistencia de una legitimación en interés de las elecciones de quienes no ostentan la condición de competidor electoral. La parquedad de la regulación no ha permitido prever la intervención del Ministerio Fiscal y la legitimación de los partidos, asociaciones, federaciones y coaliciones que hubieran presentado candidaturas en la circunscripción de que se trate³⁵. No obstante, la legitimación de las candidaturas proclamadas ha permitido abrir el ámbito de los derechos fundamentales que pueden estar afectados, dado que el derecho de sufragio pasivo adquiere también la dimensión de la igualdad de competición entre las candidaturas, pues un trato de favor a determinado candidato o candidatura supone, al mismo tiempo, un tratamiento desigual para las restantes³⁶. Quedaría arbitrar un mecanismo para que el aspirante a candidato excluido del procedimiento interno del partido pudiera presentar su pretensión a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. El principal problema es que para el Tribunal Constitucional la proclamación de candidatos tiene un efecto constitutivo del derecho de

³³ Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El derecho de sufragio pasivo...* ob. cit., p. 50.

³⁴ Entre otros, Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: «Ley electoral y garantías judiciales», ob. cit., pp. 33 y 34.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El derecho de sufragio pasivo...*, ob. cit., p. 51.

sufragio pasivo³⁷, aunque la garantía constitucional de este derecho debería extenderse a todo lo que impida su eficacia real. Si no se extiende el 23.2 CE a los partidos políticos, éstos se convertirán en los verdaderos *dueños* de dicho derecho al tener la llave para la confección de las listas electorales y, con ella, el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. No puede seguirse afirmando que las decisiones internas de los partidos sobre la confección de sus listas electorales carezcan de trascendencia jurídica desde la óptica de la protección jurisdiccional a ser elegido.

El segundo, y no menor, problema lo plantean la especial celeridad del procedimiento contencioso-electoral, que debe resolverse en el plazo más breve posible —teniendo una duración máxima tasada— a fin de que puedan celebrarse con normalidad las elecciones convocadas. Las cuestiones que deben revisarse resultan un tanto más complicadas que las que tradicionalmente venían siendo conocidas a través de este cauce por lo que puede producir distorsiones en el resultado³⁸.

³⁷ La STC 78/1987, de 26 de mayo (candidatura de AP para el Ayuntamiento de Burgos), sin embargo, tuvo origen en un recurso planteado por una persona no legitimada por el artículo 49 LOREG a presentar recurso contencioso-administrativo. En este caso, un representante de Alianza Popular presentó una lista electoral dentro del plazo legalmente marcado, pero una sustitución de representantes del partido condujo a la retirada de la candidatura y la presentación de una nueva. Consecuentemente, la Junta Electoral de Zona no proclamó la primera, decisión frente a la que recurrió una de las personas que integraban la primera lista. Consideraba que se había vulnerado su derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos por la no proclamación de una candidatura que fue retirada sin que mediara renuncia por su parte. El Tribunal Constitucional consideró, en primer lugar, que el acto que hubiera lesionado su eventual derecho no hubiera sido tanto la resolución de proclamación de candidaturas, como la decisión de la Junta Electoral de Zona de aceptar la retirada de la candidatura presentada. Por otra parte, concluye que no está en juego el derecho fundamental recogido en el 23.2 CE, que nace a partir de la publicación de las candidaturas por parte de la Junta Electoral. Si bien el acto de presentación de la candidatura supone una expectativa del candidato, hasta que no se produce la publicación de la candidatura, no puede hablarse en rigor de candidatos electorales y, por lo tanto, no pueden afectarse sus derechos fundamentales.

³⁸ Ya he señalado como el procedimiento contencioso-electoral tampoco es el más adecuado para resolver las cuestiones sobre las candidaturas que se duda que continúen o sucedan a partidos políticos ilegalizados y disueltos por la complejidad de los hechos que han de probarse. Véanse, Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: «Parámetros para enjuiciar la continuidad entre partidos ilegalizados y agrupaciones de electores. (La conexión entre las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2003 y la STC 85/2003)» y «Aukera Guztiak y la sucesión de Batasuna:

Sin una reforma legal, no podrá articularse por esta vía un mecanismo de garantía del afiliado frente a la decisión sobre candidatos realizada por el partido, por lo que debería insistirse en la necesidad de clarificar cuanto antes un procedimiento —preferente y sumario— ante la jurisdicción civil ordinaria que permitiese controlar el proceso de nominación de los partidos antes de la celebración de las elecciones.

Manteniéndonos en este plano de *lege ferenda*, Artemi RALLO LOMBARTE discute la viabilidad de impugnar la proclamación de candidatos con motivo del **recurso contencioso-electoral contra la proclamación de electos**³⁹, defendiendo la lógica que presenta cuando el vicio de que se trate sea insubsanable, como pueda ser que uno de los candidatos esté incurso en causa de inelegibilidad o no goce de capacidad electoral pasiva⁴⁰. En el mismo sentido, Miguel SATRÚSTEGUI afirma que es posible, a través del recurso contencioso-electoral contra la proclamación de electos, revisar «toda la actividad llevada a cabo por la Administración electoral durante el procedimiento electoral» y, por ende, «impugnar cualquiera de los actos integrantes de la misma, incluso en el caso de que hubiera alcanzado firmeza anteriormente»⁴¹. Este mismo autor considera que en el recurso contencioso-electoral podría examinarse la existencia de causas de inelegibilidad. A los efectos discursivos que mantengo, podría plantearse introducir un control sobre la regularidad de la proclamación de candidatos por vicios internos en el procedimiento partidario.

Por esta vía procesal no habría un control previo por parte de la Administración y la revisión del procedimiento interno del partido para seleccionar candidatos sólo sería revisada por los Tribunales de

Un nuevo episodio en la ilegalización de partidos. La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2005 y la STC 68/2005», ambos en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núms. 70 y 74, de 2004 y de 2005 respectivamente.

³⁹ Recuerda FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO que el art. 74.6 del Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas electorales consagraba la eficacia preclusiva de las sentencias dictadas en un proceso relativo a la proclamación de candidaturas, por lo que no podría discutirse la legalidad de la proclamación de candidaturas en un momento posterior. FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: «Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General», ob. cit., pp. 66 y 67.

⁴⁰ Artemi RALLO LOMBARTE: *Garantías electorales y Constitución*, BOE y CEPC, Madrid, 1997, pp. 155 y 156.

⁴¹ Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «Las garantías del derecho electoral», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 20, 1990, p. 106.

Justicia, dado que no cabe la revisión de oficio por parte de la Junta Electoral Provincial de la proclamación de electos, ya que el control de las credenciales de los parlamentarios corresponde al Poder Judicial⁴².

En este recurso propiamente contencioso-electoral, la sentencia que pone fin al proceso tendrá que contener alguno de los fallos siguientes, según el art. 113.2 LOREG: a) inadmisibilidad del recurso; b) validez de la elección y de la proclamación de electos; c) nulidad del acuerdo de proclamación de uno o varios electos y, subsiguientemente, la proclamación de aquél o aquellos a quienes corresponda; y, por último, d) nulidad de la elección en la o las Mesas que resulten afectadas por las irregularidades invalidantes y necesidad de efectuar nueva convocatoria en las mismas, que puede ser desde el acto de la votación a una nueva elección. Sin embargo, la invalidez de la votación en una o varias Mesas o en una o varias Secciones no comportará nueva convocatoria electoral en las mismas cuando su resultado no altere la atribución de escaños en la circunscripción.

De mantenerse como está, la constatación de una vulneración del derecho de sufragio pasivo por el partido político en el procedimiento de selección de candidatos en este momento debería conducir a la declaración de la nulidad total de la elección en la circunscripción, pues no se habría podido formar correctamente la oferta electoral y, consecuentemente, la formación de la voluntad popular también estaría viciada. Creo que la desproporción de la consecuencia respecto del vicio producido sitúa la posibilidad de adoptarla en una dimensión inalcanzable en nuestro sistema actual. Por lo tanto, debería considerarse, en cuanto a la selección de candidatos, que el recurso del artículo 49 LOREG tiene efectos preclusivos, tanto si se interpone, como si no.

d) Intervención del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional intervendría en aspectos relacionados con la democracia interna de los partidos y, concretamente, respecto de la selección de candidatos cuando se impugnara un acto de la Administración cuyo supuesto de hecho procede de un acto interno del partido o cuando se recurra una resolución judicial respecto de la que

⁴² Vid. *ibidem*, pp. 102 y 103.

se alegue una violación de derechos fundamentales del recurrente directa e inmediata⁴³. En aplicación de los criterios establecidos por la STC 155/2998, de 25 de junio, concurriría la especial trascendencia constitucional que exige la modificación de 2007 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que justificaría la intervención del Alto Tribunal por cuanto, hasta la fecha, no hay doctrina del Tribunal Constitucional sobre el problema de la selección de candidatos por parte de los partidos políticos, situación que afecta a la formación de la voluntad del Estado y al derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 CE y al derecho de autoorganización de los partidos.

Ambas cuestiones pueden producirse en un **recurso de amparo electoral**, un recurso de amparo específico para proteger el derecho de sufragio pasivo contenido en el art. 23.2 CE, en el que el TC revisa la proclamación de candidatos y candidaturas o de electos a través de la impugnación de la resolución del procedimiento en sede jurisdiccional que resuelve el recurso frente al acto pertinente de la Junta Electoral.

En este punto, el recurso de amparo electoral es confuso porque el artículo 49.3 LOREG parece identificarlo con un recurso de amparo del artículo 44 LOTC, frente a vulneraciones de derechos por parte de los órganos judiciales, en vez de un recurso de amparo «mixto», del artículo 43 LOTC, por violaciones de derechos fundamentales por parte de la Administración, lo que podría parecer más lógico⁴⁴. Ninguna de las dos configuraciones del recurso de amparo sería totalmente correcta dado que, en cuestiones electorales, la violación del art. 23.2 CE no tiene por qué proceder necesariamente de la Junta Electoral, pues en la revisión de la proclamación de candidatos (o de electos) que realice el Tribunal de lo contencioso-administrativo (Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en el caso de las elecciones generales), puede vulnerarse el derecho fundamental al anular la decisión administrativa.

El Tribunal Constitucional no se diseñó como tribunal electoral pues no tendría plena competencia para examinar las impugnaciones electorales ni debería considerarse una última instancia⁴⁵: no puede

⁴³ Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 176.

⁴⁴ Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El derecho de sufragio pasivo...*, ob. cit., p. 62.

⁴⁵ «Se ha negado categóricamente (...) que el Legislador orgánico haya pretendido convertir al Tribunal Constitucional en un tribunal electoral, en una segunda instancia que enjuiciara la actuación de la jurisdicción ordinaria, en un recurso de

decidir cómo debe aplicarse la Ley electoral ni conocer de los hechos que iniciaron el proceso *a quo* ni revisar la declaración que sobre el extremo haga el Tribunal de instancia⁴⁶, aunque sí puede revisar la valoración jurídica que han efectuado los órganos jurisdiccionales⁴⁷. La actuación del Tribunal Constitucional en el proceso electoral está dirigida a garantizar la «vigencia efectiva de los derechos constitucionales en el proceso electoral»⁴⁸. Así, la actividad del Tribunal Constitucional se centrará en verificar el cumplimiento de los requisitos procesales del recurso de amparo electoral, la existencia de vulneraciones al art. 24 CE durante el proceso contencioso-electoral o de lesiones al derecho

apelación frente al contencioso-electoral ordinario o (...) en una instancia de simple unificación de doctrina eventualmente contradictoria de los tribunales». Artemi RALLO LOMBARTE: *Garantías electorales y Constitución*, ob. cit., pp. 118 y ss. Igualmente F. Javier GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos*, ob. cit., p. 205. También, Enrique CANCER LALANNE: «El control del procedimiento electoral por la jurisdicción constitucional en España», en Enrique ARNALDO ALCUBILLA, Raúl ÁVILA ORTIZ y J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ: *Elecciones y justicia en España y México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D. F., 2002, p. 12: «no se configura en nuestro sistema al TC como un Tribunal Electoral que pueda entrar a conocer, con plenitud de jurisdicción, todas las cuestiones controvertidas ante la jurisdicción ordinaria, afectantes a la materia electoral, incluso las reguladas por norma con rango de ley ordinaria, como si de una nueva instancia se tratara». En el mismo sentido, Paloma BIGLINO CAMPOS: «La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, pp. 297 y 298 y Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: «Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General», ob. cit., pp. 79 y 80.

⁴⁶ Así lo establece el artículo 44.1.b) LOTC.

⁴⁷ *Vid.* STC 25/1990, interiorizada por Paloma BIGLINO CAMPOS: «La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», ob. cit., p. 290 y por Artemi RALLO LOMBARTE: *Garantías electorales y Constitución*, ob. cit., p. 119. En el mismo sentido, M.^a Vicenta GARCÍA SORIANO: *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*, CEPC, Madrid, 2000, p. 303. La única excepción a estos límites la constituye el supuesto de proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por agrupaciones de electores que continúen o sucedan la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido (art. 44 LOREG), como concluía en Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: «Aukera Guztiak y la sucesión de Batasuna...», ob. cit., y comparten Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA y Juan Luis REQUEJO PAGÉS: «El recurso de amparo electoral sobre proclamación de candidaturas. Balance y perspectivas de la jurisprudencia constitucional», en Paloma BIGLINO CAMPOS (Ed.): *Proclamación de candidaturas y garantías electorales: propuestas de reforma*, CEPC, Madrid, 2008, p. 53.

⁴⁸ Artemi RALLO LOMBARTE: *Garantías electorales y Constitución*, ob. cit., p. 107.

de sufragio pasivo por parte de la Administración electoral, no reparadas por parte del juzgado de lo contencioso-administrativo⁴⁹. Por lo tanto, las eventuales irregularidades cometidas en la proclamación de candidaturas o por la jurisdicción contencioso-administrativo no pueden fundamentar por sí mismas un recurso de amparo electoral⁵⁰.

Si el recurso de amparo electoral no constituye una segunda instancia, el Tribunal Constitucional no podría cuestionar el relato de hechos probados y tenidos en cuenta por los Tribunales de lo contencioso-administrativo⁵¹. Sin embargo, «en la tutela del derecho fundamental al sufragio pasivo, el Tribunal Constitucional inevitablemente acaba actuando como un Tribunal electoral más» y ésta es la paradoja, concluye Javier GARCÍA ROCA⁵². Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ comparte esta visión, combatiendo la configuración anteriormente expuesta del recurso de amparo electoral⁵³. Así, la STC 157/1991, fundamento jurídico 4º, afirmó que «en los procesos electorales resulta prioritaria la exigencia del conocimiento de la verdad material» y la STC 25/1990, fundamento jurídico 6, que el Tribunal Constitucional «puede y debe revisar la valoración jurídica que de tales hechos ha llevado a cabo el órgano judicial con el fin de comprobar si aquella valoración ha ponderado adecuadamente los derechos fundamentales en juego»⁵⁴.

Continúa Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ su argumentación razonando que el derecho de acceso al cargo electoral se transforma en un «derecho fundamental a la legalidad electoral», apoyándose en la STC 24/1990, FJ. 2, que dijo que «las normas que establecen los requisitos legales que determinan el ejercicio del derecho de sufragio pasivo como los actos de aplicación de éstas pueden ser traídos ante este Tribunal no sólo por quiebra de la igualdad, sino por cualquier otro género de inadecuación». Y concluye que, por lo tanto, el TC operará

⁴⁹ *Ibidem*, p. 63.

⁵⁰ Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: «Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General», ob. cit., pp. 79 y 80.

⁵¹ Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El derecho de sufragio pasivo...*, ob. cit., p. 64.

⁵² F. Javier GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos*, ob. cit., p. 206.

⁵³ Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El derecho de sufragio pasivo...*, ob. cit., pp. 62 a 71.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 70.

como una segunda instancia revisora de las interpretaciones judiciales de la legislación electoral⁵⁵. Lo cual casa bien con la legitimación para interponer un recurso de amparo de este tipo, que no se aparta de la regla común: sirve para satisfacer las pretensiones de quien ha visto conculcado sus derechos fundamentales⁵⁶, pero también de los que ostentan un interés legítimo y hayan sido parte en el proceso *a quo*, es decir, los partidos políticos.

No obstante, hasta que no se incorpore legalmente la exigencia de un procedimiento democrático para seleccionar candidatos como requisito previo para presentar candidaturas por parte de los sujetos legitimados en la LOREG, los recursos en vía electoral contemplados en los últimos epígrafes c) y d) no dejarán de ser consideraciones teóricas. Y a día de hoy no parece que haya muchos visos de una reforma en este sentido.

⁵⁵ Reconoce que es el propio Tribunal Constitucional el que ha definido el enjuiciamiento en segunda instancia que realiza en el recurso de amparo electoral citando la STC 79/1989, que en su fundamento jurídico establece que el Tribunal «debe ceñirse a la indagación relativa a si, dados los hechos apreciados por el órgano judicial, los vicios procedimentales así constatados pudieron afectar al resultado de la elección». *Ibidem*, p. 71.

⁵⁶ Enrique CANCER LALANNE: «El control del procedimiento electoral por la jurisdicción constitucional en España», *ob. cit.*, p. 14.

Capítulo VI

REGULACIÓN LEGAL Y ESTATUTARIA

Para descubrir dónde está el centro de poder del partido hay que establecer quién tiene la última palabra en el gobierno del partido, en las decisiones sobre el programa político o en la selección de los líderes del partido o de los candidatos para los cargos públicos¹. Con este propósito se han estudiado las fuentes de Derecho sobre el tema, que deberían venir constituidas por la legislación específica sobre partidos y sobre elecciones y los estatutos de los partidos políticos. No obstante, un acercamiento formal no aporta demasiada información.

Para obtener un conocimiento material de qué hacen los partidos políticos se ha diseñado una aproximación a través de entrevistas personales no estructuradas. Me he dirigido a los últimos candidatos elegidos y los primeros no elegidos de las listas que obtuvieron representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados por las circunscripciones de Barcelona, Madrid y Valladolid. Dichas circunscripciones representan el recorrido académico de éste que escribe, además de representar las dos circunscripciones mayores, donde hay más puestos a repartir en la lista, y un ejemplo de las pequeñas circunscripciones que alteran la proporcionalidad de nuestro sistema electoral. Por otra parte, consideré que la ubicación en la candidatura elegida permitiría cierta accesibilidad al entrevistado así como contar con afiliados «medios» y no miembros de la ejecutiva del partido. De las posibles 22 entrevistas, se culminaron 19. Para completar el muestreo, se incorporó finalmente un candidato que concurrió por Girona en uno de los partidos de los que menos respuestas se habían obtenido.

¹ En este sentido, Óscar BARBERÀ, Montserrat BARAS, Astrid BARRIO y Juan RODRÍGUEZ TEREUEL: «Are parties democratizing themselves?...», ob. cit., p. 6. Sobre la democracia interna en los partidos políticos españoles pueden consultarse las dos obras de referencia en la doctrina, Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit. y José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, ob. cit.

A. ¿Regulación legal?

La nueva regulación de los partidos políticos que se hizo en 2002 fue una ocasión perdida para llevar a cabo un desarrollo completo del régimen jurídico de los partidos y, sobre todo, de la exigencia constitucional de democracia interna².

Respecto de la estructura interna democrática, a la LOPP le agrada la idea de que la formación de la voluntad política en el partido proceda de la base y se imponga a los órganos dirigentes. Por esa razón contempla la figura de la Asamblea General como órgano superior de gobierno del partido. Sin embargo, le dedica una regulación mínima en comparación con la atención que se le presta en la LODA, olvidando, por ejemplo, el establecimiento de fórmulas de representación de los afiliados en la asamblea. Además, el legislador difiere a los estatutos la determinación de los órganos directivos de las formaciones políticas y el establecimiento de procedimientos de control democráticos, lo que resta a estas bienintencionadas menciones cualquier tipo de eficacia práctica³.

También establece la LOPP unos requisitos mínimos para garantizar el proceso interno democrático en los procesos internos de los órganos del partido, si bien remitiendo a los estatutos la determinación de las reglas de funcionamiento interno de los órganos colegiados⁴. Este proceder desvela un escrúpulo absoluto hacia la libertad de autoorganización de los partidos. Pero, en segundo término, deja al intérprete de las normas, el encargado del Registro de Partidos ante la solicitud de inscripción o el juez civil ante los conflictos que le lleguen, huérfano de una opción del legislador por un contenido de «democracia interna», lo que se traduce en el primer caso en una imposibilidad de realizar un control formal de la democracia interna y en el segundo con la necesidad de tener que definir y decidir en qué debe consistir esa estructura interna democrática que exige la Constitución.

Centrados en el funcionamiento, la LOPP reconoce unos derechos y deberes de los afiliados, si bien de forma incompleta, pues, por ejem-

² Comparten esta opinión Javier CORCUERA ATIENZA, Javier TAJADURA TEJADA y Eduardo VIRGALA FORURIA: *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., p. 30.

³ Mercedes IGLESIAS BÁREZ: *La ilegalización de partidos políticos...*, ob. cit., pp. 96 y 97.

⁴ Francesc CARRERAS SERRA: «Los partidos políticos en nuestra democracia de partidos», ob. cit., pp. 96 a 99.

plo, no contiene referencia alguna al ejercicio de la libertad de expresión⁵ que, sin embargo, sí que aparecía en la preconstitucional Ley de Asociaciones Políticas de 1976. Incluye unas (mínimas) garantías procesales respecto de la actividad sancionadora del partido⁶, olvidando establecer un procedimiento de revisión de las decisiones de los órganos directivos del partido, como la denegación de afiliación al partido. Respecto de este punto, puede achacarse a la Ley Orgánica que no establece con claridad el órgano competente para el establecimiento de sanciones, no garantizando que los expedientes sancionadores o la revisión de los acuerdos de los órganos ejecutivos sean revisados por un órgano imparcial y predeterminado, una de las mayores críticas que recibía la anterior regulación. Igualmente, el principio de legalidad sancionadora debería haber conducido al legislador a exigir que los estatutos de los partidos tipificasen las conductas antijurídicas y las sanciones que acarrearán⁷.

Centrándonos en el objeto de este estudio, destaca en la Ley de Partidos un clamoroso silencio: la ausencia de la más mínima indicación respecto de los procedimientos de designación de candidatos para los cargos públicos, incluyendo en esta omisión un reconocimiento de un derecho de los afiliados a postularse como candidatos o a participar en el proceso de nominación. Podría pensarse que este caso fuese regulado por la LOREG, al tratar las exigencias de presentación de candidatos, norma a la que se acude a continuación.

El artículo 44.1 establece, como disposición común para las elecciones por sufragio universal directo, quiénes están legitimados para presentar candidaturas, que son los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente, las coaliciones electorales y las agrupaciones de electores que cumplan los requisitos establecidos en las disposiciones especiales. Cada una de estas entidades sólo puede presentar una lista de candidatos en cada circunscripción para la misma elección.

⁵ Mercedes IGLESIAS BÁREZ: *La ilegalización de partidos políticos...*, ob. cit., p. 98.

⁶ Francesc CARRERAS SERRA: «Los partidos políticos en nuestra democracia de partidos», ob. cit., pp. 96 a 99. Éstas constituyen una especie de «derecho de permanencia en el partido», presupuesto para el ejercicio del resto de los derechos. Mercedes IGLESIAS BÁREZ: *La ilegalización de partidos políticos...*, ob. cit., pp. 98 y 99.

⁷ Javier CORCUERA ATIENZA, Javier TAJADURA TEJADA y Eduardo VÍRGALA FORURIA: *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, ob. cit., p. 31.

Los requisitos para presentar candidaturas aparecen recogidos en los artículos 44 a 46 de la LOREG con carácter general y 169 a 171, con carácter específico para las elecciones de Diputados y Senadores. Las candidaturas, que han de incluir tantos candidatos como puestos a escoger, se han de presentar ante la Junta Electoral Provincial entre el decimoquinto y el vigésimo día posteriores a la convocatoria (art. 45).

En **primer lugar**, la candidatura no podrá suceder o continuar la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto. Como novedad introducida por la Ley Orgánica 3/2011, se extiende esta condición a los partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, ante la deficiente técnica legislativa de la anterior redacción que supuso la adopción de soluciones creativas por parte del Tribunal Supremo al enjuiciar las listas electorales de ANV⁸.

En **segundo lugar**, art. 44 bis, la lista ha de guardar una composición equilibrada de hombres y mujeres, no pudiendo superar cada uno de los sexos el cuarenta por ciento de la lista, proporción que se ha de mantener en cada tramo de cinco puestos⁹.

Esta medida impuesta por el legislador fue revisada por el Tribunal Constitucional en su STC 12/2008, de 29 de enero (Ley para la Igualdad Efectiva), concluyendo su perfecto encaje constitucional.

El Tribunal Constitucional consideró que el principio de composición equilibrada de las listas electorales no constituye una medida de discriminación inversa —pues no favorece a un sexo sobre el otro— sino una fórmula de equilibrio entre sexos que tampoco es estrictamente paritaria, pues permite un cierto margen de discrecionalidad a los partidos políticos. El objetivo que persigue es la efectividad de la igualdad en un ámbito, la representación política, donde si bien hombres y mujeres son formalmente iguales, las segundas han estado siempre materialmente preteridas. Esta finalidad resulta constitucionalmente legítima pues, en cumplimiento del mandato de igualdad sustantiva del artículo 9.2 CE, el legislador debe actualizar y materializar la efectividad de la igualdad sobre el ámbito de la representación. A diferen-

⁸ Vid. Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: «ANV: Crónica de una impugnación anunciada», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007.

⁹ Teniendo en cuenta que las candidaturas para el Senado son individuales, pero se ofrece la posibilidad de que se agrupen en listas a efectos de presentación, el art. 44 bis.4 establece que en este segundo caso, deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres.

cia de lo ocurrido en los casos italiano y francés¹⁰, el artículo 9.2 CE se proyecta expresamente a la participación política y obliga a los poderes públicos no sólo a remover los obstáculos que la impiden, sino también a promoverla y facilitarla.

Considera el Tribunal, FFJJ 9 y 10 respectivamente, que la medida no afecta al derecho de sufragio ni a la relación representativa que se crea entre electores y representantes. Respecto de lo primero, argumenta que no forma parte del contenido del art. 23.2 CE ser propuesto como candidato por las formaciones políticas. Tampoco del 23.1 deriva un derecho subjetivo de los ciudadanos a una concreta composición de las listas electorales. Consecuentemente, el mandato del art. 44bis LOREG no afecta al derecho de acceso a los cargos públicos, pues no se inmiscuye en la relación que se crea entre los candidatos que han obtenido la confianza de los electores y la voluntad del cuerpo electoral expresada en las urnas respecto de las opciones presentadas para su consideración por las formaciones políticas habilitadas al efecto. Al actuar sobre la elaboración de las candidaturas, el principio de composición equilibrada constituye un instrumento al servicio de la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, en la concurrencia igual de los candidatos proclamados.

Además, asume que tampoco quiebra la unidad de la categoría de ciudadano o entraña un riesgo cierto de disolución del interés general en un conjunto de intereses parciales o por categorías, dado que no supone la creación de vínculos especiales entre electores y elegibles ni la compartición del cuerpo electoral en función del sexo. Todos los candidatos defenderán opciones políticas diversas ante el electorado y una vez elegidos lo representarán también en su conjunto, y no sólo a los votantes de su mismo sexo.

¹⁰ Referencia a la decisión del Consejo Constitucional francés de 18 de noviembre de 1982 que rechazó una cuota electoral del 25% de mujeres en las listas de candidatos a las elecciones municipales de ciudades de más de 3500 habitantes y a la Sentencia del Tribunal Constitucional italiano núm. 422, de 12 de septiembre de 1995, que declaró contraria a la Constitución italiana una regulación electoral que prohibía que ninguno de los dos sexos estuviera representados en una medida superior a los dos tercios respecto del otro en las listas electorales. Sobre esta última, puede consultarse Eleonora CECCHERINI: «La igualdad de sexos en la representación política: la experiencia italiana», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, vol. 3, núm. 6, 2006. Con carácter general sobre las cuotas electorales femeninas véase Fernando REY MARTÍNEZ: «Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución», en *Aequalitas*, núm. 1, 1999.

Por ser los destinatarios directos de la medida aquellos legitimados para presentar candidaturas como medio cualificado para la realización de su cometido constitucional en tanto que instrumentos para la participación política ciudadana, examina las consecuencias que tiene para partidos políticos (FJ 5) y agrupaciones de electores (FJ 7) la exigencia de una composición paritaria de las listas electorales que presenten.

En ambos casos, considera que la presentación de candidaturas puede ser sujeta a las condiciones que establezca el legislador para conseguir fines constitucionalmente legítimos. Y habiendo visto como el artículo 9.2 CE legitima la medida, concluye que no se producen injerencias irrazonables sobre un derecho que no atribuye directamente la Constitución ni a partidos ni a agrupaciones de electores y que no forma parte del contenido esencial del derecho de asociación en partidos.

La medida examinada, para el Tribunal Constitucional, constituye una limitación proporcionada y constitucionalmente legítima, pues el fin que persigue es legítimo y el régimen razonable e inócuo para los derechos fundamentales de los partidos y las agrupaciones de electores. Sin embargo, creo que la motivación proporcionada por el Tribunal Constitucional no ha sido suficiente para justificar la constitucionalidad de la medida examinada y que ha equivocado los parámetros para enjuiciarla.

El punto de partida de una medida que se proponga avanzar en la consecución de la igualdad material ha de partir de un análisis de la realidad, basado en datos fiables y relevantes. Y qué duda cabe que las mujeres están en una inferioridad de condiciones respecto de los hombres en cuanto a su disponibilidad para la participación política¹¹. Consultados los datos de afiliación en España a principios de la década de 1990 se observa que tan sólo el 24% de la afiliación a partidos políticos era de sexo femenino¹². «En una decisión de desigualdad real y

¹¹ Octavio SALAZAR BENÍTEZ señala tres causas: 1) tienen menos tiempo porque deben mantener una «doble jornada laboral»; 2) tienen menor formación, y 3) el proceso de socialización ha educado a los hombres y a las mujeres en roles diferentes, reservando el espacio público al varón. Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «La presencia de la mujer en los cargos públicos representativos», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 25, 1998, pp. 103, 104 y 107.

¹² La presencia de las mujeres en las ejecutivas de los partidos en 1994 era baja también. En IU ocupaban un 34,6% de los puestos directivos; un 30,5% en el PSOE y tan sólo un 18,9% en el PP. *Ibidem*, pp. 108 a 110.

efectiva de las mujeres, la adopción de un Derecho neutro no es una decisión neutral» y mantener una igualdad formal estricta, actúa como un instrumento del *statu quo*¹³. Se comparte la persecución de una igualdad real y efectiva de hombres y mujeres y, por lo tanto, la legitimidad de la medida implantada en 2007 no se discute. Sin embargo, y con Fernando REY, considero que el problema reside en cómo se consigue el objetivo, en la elección del procedimiento por el legislador¹⁴.

La medida impuesta por el legislador constituye una medida de acción positiva, formulada de forma neutra, pero no neutral desde el punto de vista del género¹⁵. Al aplicarse sobre una realidad determinada —como se procede para identificar una discriminación indirecta— se constata que persigue asegurar una representación mínima de las mujeres. Objetivo que no esconde el legislador, como resalta el voto particular de Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, al permitir a las Comunidades Autónomas establecer medidas que favorezcan «una mayor presencia de mujeres» en las candidaturas autonómicas. En la jurisprudencia estadounidense, para que una acción positiva sea considerada constitucional¹⁶, se exige que responda a un desequilibrio manifiesto

¹³ Fernando REY MARTÍNEZ: «La discriminación positiva de mujeres (Comentario a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 17 de octubre de 1995, asunto Kalanke)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 47, 1996, pp. 321 a 323.

¹⁴ Fernando REY MARTÍNEZ: «La presentación equilibrada en los partidos políticos», en *Aequalitas*, núm. 20, 2007, p. 70

¹⁵ *Ibidem*, p. 72.

¹⁶ Las acciones positivas son intervenciones públicas que buscan remover cualquier obstáculo de hecho existente en la realidad social y económica que impida a las mujeres tener las mismas posibilidades que los hombres en el mercado laboral, les pongan en condición de desventaja o de desigualdad. Giuditta BRUNELLI: «L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: Leggi elettorali e «quote» riservate alle donne», en *Diritto e Società*, núm. 3, 1994, pp. 548 y 549. Pero no solo las acciones positivas integran y remedian desventajas, otro tipo de acciones positivas intentan favorecer el equilibrio entre responsabilidades familiares y profesionales. Este segundo tipo de medidas son ciertamente ambiguas, pues parecen mantener el cliché de que la persona que ha compaginar familia y trabajo es la mujer. Sólo serían constitucionales si se establecieran de forma neutra, sin diferenciar entre sexos. *Vid.* Fernando REY MARTÍNEZ: «La discriminación positiva de mujeres...», *ob. cit.*, pp. 323 y 324.

Se diferencian, de esta manera, las acciones positivas de las discriminaciones inversas que, compartiendo el mismo objetivo igualador, comportan un tratamiento de hecho desfavorable para la mayoría de un sexo respecto del otro. Giuditta BRUNELLI: «L'alterazione del concetto di rappresentanza politica...», *ob. cit.*, p.

que refleje una infrarrepresentación del colectivo que quiere mejorarse; que sea moderada, flexible y atienda a criterios individuales; que sea temporal, marque objetivos a conseguir y busque eliminar el desequilibrio, no garantizar una paridad¹⁷.

Las acciones positivas se transforman en discriminaciones positivas cuando dejan de ser presupuesto del pleno ejercicio de los derechos e inciden directamente sobre el contenido mismo de estos derechos¹⁸. La medida establecida por la Ley para la Igualdad Efectiva supone una injerencia en el ámbito de libertad de los partidos, al juridificar un aspecto que no estaba antes regulado y pertenecía, por tanto, al ámbito de autonomía de los partidos¹⁹. Desde otro punto de vista, dificulta la igual competencia electoral, pues algunos partidos pueden encontrar dificultades en algunas circunscripciones para componer listas equilibradas²⁰. Por otra parte, las reflexiones que realiza el Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental al sufragio pasivo parecen insuficientes. La LOREG obliga a los partidos políticos a discriminar por razón de sexo a los aspirantes a las candidaturas, cuando todos los afiliados deberían ser iguales en el ejercicio de sus derechos de participación en el seno de los partidos. La consideración del derecho fundamental del 23.2 que excluye la protección sobre los «actos preparatorios» para ac-

552. El paradigma de la discriminación inversa sería la reserva de plazas (cuotas) o la preferencia de un sexo sobre otro en igualdad de condiciones. Cualquier tipo de discriminación directa, al implicar un trato diferente por razón de sexo, ha de ser interpretada restrictivamente, con sometimiento al principio de proporcionalidad. En palabras de Fernando REY no puede aceptarse la legitimidad jurídica de la discriminación positiva, pues el argumento de la igualdad entre los sexos en el ejercicio de los derechos fundamentales lo impide. «Es siempre la persona individualmente considerada y no el grupo social el titular del derecho fundamental y no se puede condicionar el otorgamiento de ventajas o de perjuicios en el efectivo ejercicio del derecho a su pertenencia o exclusión de un grupo». Fernando REY MARTÍNEZ: «La discriminación positiva de mujeres...», ob. cit., pp. 325 a 328.

¹⁷ Lee EPSTEIN y Thomas G. WALKER: *Constitutional Law for a changing America...*, ob. cit., pp. 556 y ss.

¹⁸ Fernando REY MARTÍNEZ: «La discriminación positiva de mujeres...», ob. cit., p. 328.

¹⁹ Giuditta BRUNELLI: «L'alterazione del concetto di rappresentanza politica...», ob. cit., pp. 567 y ss.

²⁰ En el mismo sentido, el porcentaje mínimo del 40% de cualquiera de los sexos en las listas electorales podría ser discriminatorio si la militancia de ese sexo es inferior al 40%, dado que se le otorgaría un trato jurídico diferenciado y privilegiado sólo en atención a su sexo. Fernando REY MARTÍNEZ: «La presentación equilibrada en los partidos políticos», ob. cit., p. 74

ceder al cargo público, lo que ha sido considerado un derecho en condiciones de igualdad a la competición electoral, resulta insuficiente y llevado a sus últimas consecuencias vacía de contenido el derecho al acceso al cargo público, dado que condiciona su ejercicio a las decisiones de los partidos de presentar o no candidaturas, de conformarlas según los criterios que estimen y reservaría únicamente al titular del derecho acciones para defender la igualdad en la competición electoral, pero no para garantizarse el acceso a la misma.

Lo que debería garantizar la Ley es la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para acceder a las candidaturas electorales de los partidos, no el resultado de una composición simétrica de las mismas. Igualar oportunidades y resultados no deja lugar a la libertad individual²¹.

Si la medida utilizada es una acción positiva que afecta al contenido de derechos fundamentales, el test que debería haber utilizado el Tribunal Constitucional para constatar su constitucionalidad no es el de la razonabilidad. Al estar involucrada una categoría sospechosa de diferenciación como es el sexo y suponer un límite a varios derechos fundamentales debería haberse utilizado un escrutinio más estricto y utilizado el test de la proporcionalidad²².

²¹ Fernando REY MARTÍNEZ: «La discriminación positiva de mujeres...», ob. cit., p. 328.

²² En este sentido Fernando REY MARTÍNEZ: «La presentación equilibrada en los partidos políticos», ob. cit., p. 74. «[L]a cláusula constitucional de igualdad en relación con el problema de la potestad legislativa de establecer diferencias jurídicas de trato se reduce al requerimiento de «razonabilidad». Ahora bien, cuando el «rasgo» o criterio diferenciador del trato es el sexo, la raza, el credo u otros que la dignidad humana impide que sean tenidos en cuenta como factor de división social, la doctrina de la clasificación razonable (...) se transforma en la doctrina de la «clasificación sospechosa» (principio de prohibición de discriminación) (...), en virtud de la cual existe una presunción de inconstitucionalidad contra las leyes que empleen esos rasgos definitorios y, en consecuencia, los tribunales deben examinarlas con un juicio más estricto (...).» Fernando REY MARTÍNEZ: «La discriminación positiva de mujeres...», ob. cit., pp. 319 y 320. El mismo autor reseña la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos y los criterios utilizados para valorar los tratos jurídicos diferentes, identificando tres niveles. El nivel más severo, el *strict scrutiny test*, supone que la norma o la medida diferenciadora deba adaptarse al cumplimiento de un interés público primordial (*compelling interest*). El nivel más bajo sería el análisis de razonabilidad, que sólo requiere que la norma o la medida se encuentre razonablemente referida a la consecución de cualquier interés público. Un nivel intermedio se ha establecido en 1976 para las diferencias de trato basadas en el sexo que requiere que éstas guarden una relación

Por lo que hace al test de la proporcionalidad, la medida adoptada resulta inadecuada a la finalidad que persigue dado que no ataca las causas que evitan la participación real y efectiva de las mujeres en política²³. No remueve los obstáculos que impiden dicha igualdad sustantiva, sino que añade a la situación fáctica de desigualdad la obligación de participación política. Además, como señala Fernando REY, el nudo que ha de deshacerse no es el acceso al cargo público, sino la participación en los núcleos de poder que diseñan la agenda y las grandes decisiones políticas: las ejecutivas de los partidos²⁴. Incluso podría verse que el legislador ha implementado una medida paternalista, al considerar al colectivo femenino —mayoría en la sociedad— incapaz de defenderse por sí mismo en la arena política. Si no han conquistado su cuota de participación ha sido porque hay complejas inercias culturales que lo impiden u obstaculizan²⁵, no habiendo entrado la Ley para

substantial (*substantial relationship*) con importantes objetivos públicos. Fernando REY MARTÍNEZ: «Jurisprudencia norteamericana reciente sobre la *affirmative action* basada en el género», en *Aequalitas*, núm. 4, 2000, p. 8

²³ Siguiendo a Rosa Mari ROIG: «La Ley de Igualdad 3/2007 y las elecciones al Congreso de los Diputados de 2004 y 2008», en *Working papers*, núm. 283, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2010, puede observarse que en 2008, año en que se aplicó por primera vez la nueva normativa, se pasaron de 386 mujeres candidatas titulares a 434. Sin embargo, la eficiencia de la norma —medida respecto de la presencia de mujeres en puestos de salida— no recibe una valoración tan positiva. Si bien se produce una mínima feminización de la cabeza de las candidaturas (un incremento de la presencia de mujeres en los dos primeros puestos de las listas del 1%), se ha reducido la presencia de mujeres en la primera mitad de las listas (de un 50% de candidatas en 2004, al 44,5% en 2008). Las formaciones políticas construyen sus listas electorales con imágenes masculinas (el 70% de los casos). El pretendido avance inicial se constata que no es tal, pues las candidatas no están en mejores posiciones para convertirse en diputadas. Por otra parte, ni siquiera se incrementa la representación femenina en el Congreso de los Diputados (se mantiene en el 36,29% de la Cámara, es decir, 127 diputadas). La autora concluye que las mujeres siguen siendo intercambiables en las listas, pues aparecen en cuanto miembros del sexo femenino y no como individuos con personalidad propia y que, en 2008, la ley electoral no ha avanzado en la feminización de la clase parlamentaria.

²⁴ Fernando REY MARTÍNEZ: «La presentación equilibrada en los partidos políticos», ob. cit., p. 71. Indica, incluso, que con la creciente presencia de la cuota para mujeres se ha reforzado todavía más el poder de las directivas de los partidos, que han podido eliminar a eventuales competidores (varones) en beneficio de mujeres jóvenes e inexpertas y, encima, vendiendo esta carambola como un triunfo de la democracia y la igualdad de sexos.

²⁵ *Ibidem*, p. 73.

la Igualdad Efectiva a resolverlas. Y lo que resulta evidente es que no puede establecerse unas medidas de promoción para compensar discriminaciones históricas, «porque al situar el hecho a compensar en el pasado, surgen dificultades derivadas de que la generación perjudicada y favorecida no son idénticas»²⁶.

Forma parte del test de la proporcionalidad el principio de intervención mínima o de indispensabilidad de la medida. ¿Es éste el medio más efectivo / menos dañino para conseguir el mismo resultado? A pesar del objetivo colectivo de la igualdad, la base del sistema siguen siendo los derechos individuales²⁷. Ante la presencia de mecanismos menos intrusivos para conseguir los mismos resultados, la constitucionalidad de la medida debería decaer. Y las medidas de fomento o incluso la propia regulación de los propios partidos han servido para marcar una tendencia ascendente en la participación femenina²⁸.

Tampoco ayuda a determinar la proporcionalidad de la medida el carácter indefinido de la medida, pues lo característico de las medidas de acción positiva, como he mencionado anteriormente, es su temporalidad, vinculada a la consecución de los objetivos fijados de antemano. No obstante, la medida es revisable, desde el mismo momento en que el legislador puede derogar la norma en vigor actualmente.

Como última crítica a la sentencia, considero que ha basado su argumentación en una teoría de la representación política que otorga más importancia a lo que son los representantes (mujeres y hombres) que a lo que hacen en su función representativa, desvalorizándolos y convirtiéndolos en fungibles, rompiendo la idea de la representación liberal²⁹.

²⁶ Fernando REY MARTÍNEZ: «La discriminación positiva de mujeres...», ob. cit., p. 332.

²⁷ Lee EPSTEIN y Thomas G. WALKER: *Constitutional Law for a changing America...*, ob. cit., pp. 556 y ss.

²⁸ Autores fervientemente defensores de la posición de la mujer, como Octavio SALAZAR BENÍTEZ, han considerado como prioritarias las medidas adoptadas en el marco de la autorregulación de los partidos, antes que el establecimiento de medidas por el legislador, cuyo papel sería más bien el de determinar recomendaciones o medidas complementarias que coadyuven a la participación de la mujer en la política. Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «La presencia de la mujer en los cargos públicos representativos», ob. cit., pp. 123 y 124.

²⁹ Se basaría en la lógica de la «representación descriptiva», que exige que el legislativo se convierta en un «espejo», en un «reflejo exacto» de la comunidad. Este tipo de representación depende de las características del representante, antes que de su actuación y, por lo tanto, estaría disociada de la responsabilidad políti-

En tercer y último lugar, el art. 46 determina qué documentación se ha de acompañar al escrito de presentación de candidaturas. Así, se ha de expresar la denominación, siglas y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación que la promueve; el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella y, opcionalmente, puede hacerse constar su condición de independiente o la denominación del partido al que pertenezca en el caso de que concurra en las listas de una federación o coalición electoral. También han de incluirse la declaración de aceptación de la candidatura y los documentos acreditativos de su condición de inelegibilidad. Por último, ha de anejarse un documento que acredite que se ha obtenido el número de firmas legalmente exigido para la participación en las elecciones. Para el caso del Congreso de los Diputados, el art. 169.3 LOREG establece para las agrupaciones de electores un 1% de los inscritos en el censo electoral y, como novedad introducida por la LO 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LOREG, los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones, el 0,1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección.

B. Regulación interna

Como ha podido observarse, ni la Ley Orgánica de Régimen Electoral General ni la de Partidos Políticos hacen referencia al procedimiento interno de selección de candidatos que pueden llevar a cabo los partidos políticos. La inexistente disciplina legislativa sobre los procesos de nominación deja un —demasiado— amplio margen de libertad a los partidos políticos que, en sus estatutos, regulan muy superficialmente el proceso de selección de candidatos como se verá a continuación.

ca. Aunque pueda ser relevante la representatividad del Parlamento, sólo es una perspectiva parcial. *Vid.* Hanna FENICHEL PITKIN: *El concepto de representación*, ob. cit., pp. 66 y ss. Este tipo de representación provoca un problema, al incorporar un segundo perfil al concepto de representación: no es tanto «ser» representado como «identificarse» con la imagen generada. Ello abre «la posibilidad de que cualquier individuo rechace la imagen así generada». *Vid.* Gonzalo ARRUEGO RODRÍGUEZ: «Representación política y régimen electoral», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, p. 148.

La estructura de los siguientes apartados será similar. Comenzará con una referencia a los principios organizativos asumidos por los partidos, así como al reconocimiento de derechos a los afiliados que realizan los estatutos (1). A continuación, se expondrán los procedimientos de candidatos que incorporan los estatutos. Éstos se compararán con el análisis precedente de las entrevistas, para valorar el funcionamiento real de los mismos (2). A continuación se resumen los mecanismos de control establecidos sobre el proceso de nominación (3) y se termina cada apartado con una reflexión general sobre la democracia interna de la formación política realizada por los candidatos (4).

a) *Partido Popular*

1. El Partido Popular asume como principios básicos de su estructura interna la promoción del debate interno, entendiéndolo como expresión de la democracia interna; la participación en igualdad de oportunidades de sus afiliados; la lealtad y el respeto mutuo entre los miembros la disciplina como compromiso ético y la asunción de la responsabilidad personal del afiliado (art. 18 EPP³⁰).

Estos principios se cohonestan en la proclamación de derechos que hace el art. 6 EPP. Se reconoce el derecho de participación de los militantes y su libertad de expresión interna, si bien a través de los cauces que la normativa interna establece para ejercerlos. Se concreta este derecho de participación en la previsión del derecho de sufragio activo para escoger compromisarios al Congreso Nacional y un derecho pasivo para participar, como Delegado, en éste; un derecho de sufragio pasivo para formar parte de los órganos de gobierno y el derecho a ser seleccionado para formar parte de las candidaturas electorales, a pesar de que no existe ningún procedimiento para ejercerlo, como se verá. Al hilo de este último punto, llama la atención que no se reconozca, en cambio, un derecho de voto en dichos procesos³¹.

³⁰ Estatutos del Partido Popular, aprobados por el XVI Congreso, celebrado en Valencia en 2008.

³¹ A raíz de esta situación en el anterior Congreso se propuso una enmienda encaminada a instaurar un sistema de primarias para escoger a los candidatos a la Presidencia del Gobierno, de las Comunidades Autónomas y a los alcaldes y que incluyera un derecho de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto para todos los militantes del partido que, a la vista de la regulación actual, no fue adoptada.

Otra curiosidad que puede resaltarse de la regulación interna del Partido Popular es que la comunicación entre el afiliado y los órganos de dirección y representación se realiza, según establecen los estatutos (art. 51), a través del Valedor del afiliado. Los afiliados pueden dirigirse a él para plantearle sus opiniones, reclamaciones y sugerencias. El cargo de Valedor se elige por el Comité Ejecutivo Nacional entre los miembros del Comité Nacional de Derechos y Garantías.

Estos derechos se ven modulados por el establecimiento de los deberes (art. 7) de guardar secreto de las deliberaciones y acuerdos adoptados por el partido, respetar pública y privadamente el honor y la imagen del partido y devolver al partido la representación institucional que ostente cuando abandone el Grupo Institucional, como consecuencia de sanción disciplinaria o cualquier otro supuesto contemplado en los Estatutos.

Igualmente, la tipificación de determinadas sanciones determina el alcance de los derechos reconocidos estatutariamente y muy principalmente el de libertad de expresión. Así, según el art. 11 EPP, son infracciones muy graves la desobediencia a las instrucciones o directrices emanadas de los órganos de gobierno o representación del partido, así como de los Grupos parlamentarios del mismo, toda declaración hecha con publicidad que descalifique las decisiones válidas y democráticamente adoptadas por los órganos de gobierno y representación del partido o de sus Grupos parlamentarios; la creación o inducción a la creación de corrientes de opinión organizadas o la participación en las mismas; la revelación a terceros de acuerdos, resoluciones o decisiones del partido que debieran mantenerse reservadas; la participación en grupos organizados que, anticipándose a los procesos electorales internos, perjudiquen los intereses o imagen del partido. Las infracciones muy graves pueden conllevar la expulsión del partido.

Por su parte, el art. 12 señala que será infracción grave propagar noticias que desprestigien al partido y/o sean descalificadoras del mismo; cualquier manifestación pública que suponga descrédito, menosprecio o descalificación de cualquier afiliado al partido; asumir compromisos políticos con otras formaciones sin autorización expresa de los órganos jerárquicamente superiores del partido o de los Grupos parlamentarios; desobedecer instrucciones o directrices de órganos de gobierno y representación o de los Grupos parlamentarios; vulnerar las normas reglamentariamente establecidas sobre la elección de compromisarios. La sanción aparejada a estas sanciones es la suspensión de

militancia y/o la inhabilitación para desempeñar cargos en representación del partido.

Las sanciones podrán ser objeto de graduación atendiendo a la gravedad de las infracciones, que serán apreciadas por los Instructores y los Comités de Derechos y Garantías en sus respectivos ámbitos.

2. En los estatutos del Partido Popular se establecen dos procedimientos diferentes para seleccionar candidatos electorales, según se trate de escoger al candidato a la Presidencia del Gobierno —que no ha de concurrir necesariamente en las elecciones— o a los candidatos al Congreso de los Diputados.

2.a. *Candidato a la Presidencia del Gobierno*: En el XVI Congreso Nacional, el PP se propuso, entre otras cuestiones, reforzar la democracia interna del partido y dar mayor transparencia al proceso de elección de su Presidente. Por esta razón, se reformuló el artículo 30 EPP, principalmente para incluir un reconocimiento explícito del derecho de todos los militantes de elegir al Presidente Nacional por sufragio universal, libre, igual y secreto, si bien indirecto. En efecto, la elección del Presidente Nacional —que lleva aparejada la condición de candidato a la Presidencia del Gobierno de la Nación— se realiza mediante compromisarios en el Congreso Nacional del partido.

Estos compromisarios pueden ser de dos tipos:

- Natos: lo son por el cargo que ejercen. En concreto, todos los miembros de la Junta Directiva y los miembros de la Comisión Organizadora del Congreso, estos últimos en número no superior a 10³².

³² Según el artículo 33 EPP, la Junta Directiva Nacional —máximo órgano del partido entre Congresos— estará compuesta por:

- Los miembros del Comité Ejecutivo Nacional;
- Treinta Vocales elegidos por el Congreso Nacional;
- Los Diputados, Senadores y Parlamentarios Europeos;
- Los Presidentes Autonómicos, Provinciales e Insulares;
- Los Presidentes y Portavoces de las Asambleas Legislativas de las Comunidades y Ciudades Autónomas;
- Los Presidentes de Diputaciones, Consejos y Cabildos insulares y los Alcaldes de capitales de provincia, de capitales autonómicas y de municipio de más de cincuenta mil habitantes censados;
- El Secretario General de Nuevas Generaciones y sus Presidentes Auto-

- Elegidos: su número será cuatro veces mayor que el de compromisarios natos y son elegidos en los distritos territoriales que determine la Junta Directiva (o, en su caso, por la Comisión Organizadora) mediante listas abiertas.

Podrán ser candidatos a Presidente Nacional todos los militantes que estén al corriente del pago de sus cuotas. Quien quiera concurrir, deberá presentar su candidatura ante la Comisión Organizadora del Congreso Nacional en los primeros 15 días posteriores a la convocatoria del mismo, candidatura que deberá ir avalada por, al menos, 100 militantes. La proporción de avales sobre el total de afiliados son suficientes para asegurarse de que la candidatura que se presenta no es una frivolidad. El mayor problema que presentan los avales es que, al ser públicos, pueden dar pie a represalias por parte de dirigentes descontentos con la toma de postura del afiliado.

Si hubiese dos o más candidatos, la Comisión Organizadora los proclamará y convocará la campaña electoral interna, garantizando en ésta la igualdad de oportunidades de los candidatos, asegurando la neutralidad de la organización del partido y velando por la transparencia de todo el proceso.

De los estatutos parece desprenderse que, una vez proclamados los candidatos, se procede a la elección de los compromisarios elegidos. Dado que se hace a través de listas abiertas en las circunscripciones que se determinen, esta elección permite a los afiliados expresar sus preferencias sobre los candidatos.

Por un lado, los candidatos a Presidente Nacional pueden presentar a sus compromisarios en los correspondientes distritos electorales pero también podrá presentarse a compromisario cualquier militante que no esté adscrito a ningún candidato. Serán elegidos compromisarios al Congreso Nacional aquellos que obtengan más votos dentro del número asignado a cada distrito. Por otro, los compromisarios natos podrán adscribirse a cualquiera de las candidaturas presentadas.

nómicos, y quince miembros elegidos por el Comité Ejecutivo Nacional de Nuevas Generaciones;

- Los Ministros del Gobierno;
- Los Comisarios Europeos;
- Los Secretarios Autonómicos;
- Los Presidentes de los Comités Ejecutivos de las organizaciones del Partido en el exterior.

¿Cómo se distribuyen los compromisarios entre las circunscripciones? En principio, se distribuyen entre las organizaciones territoriales —que a su vez tendrán que distribuirlos en su territorio— atendiendo a niveles de militancia (criterio que pesa el 75%) y de porcentaje de votos obtenido en las elecciones inmediatamente anteriores (un 25%). Sin embargo, la Junta Directiva se reserva la posibilidad de distribuir hasta un 20% del total de compromisarios de forma fija e igual para cada una de las organizaciones territoriales, capacidad que puede alterar la composición final del Congreso Nacional. También los estatutos establecen que entre los compromisarios que elija cada organización ha de haber miembros de Nuevas Generaciones, en cantidad proporcional a su número de afiliados, y que serán elegidos por sus propias asambleas.

Ante el Congreso del partido serán proclamados candidatos a Presidente Nacional aquellos que cuenten con el apoyo de, al menos, el 20% de los compromisarios, sin que ningún compromisario pueda apoyar a más de una candidatura. Obtenidos estos apoyos, cada candidato presentará su correspondiente programa y el equipo que le acompañará para cubrir los órganos de dirección³³. La votación sigue el sistema mayoritario a una sola vuelta.

2.b. A partir de las entrevistas realizadas a candidatos electorales del Partido Popular se ha podido valorar el funcionamiento actual de sus convenciones. Las observaciones que se hacen a continuación han de ser apreciadas con precaución, pues todavía no se ha realizado ningún Congreso Nacional regido por los mismos, aunque sí de otras dimensiones territoriales:

- El número de avales que se exigen para presentarse como candidato (100) resulta bajo en comparación con el número de afiliados que, según datos oficiosos, rondan los 700.000³⁴. A pesar de la proporcionalidad, en la práctica resulta complicados obtener-

³³ Junto con el Presidente Nacional se eligen, en la misma lista, a los 35 vocales del Comité Ejecutivo Nacional —órgano de gobierno y de administración del partido entre congresos— y a los 30 vocales de la Junta Directiva Nacional.

³⁴ *El Periodista Digital* afirma que contaba con 707.000 afiliados en 2008. «El PP dobla al PSOE en número de afiliados», en *Periodista Digital*, de 21 de noviembre de 2008, consultado el 11 de febrero de 2011 en <http://blogs.periodistadigital.com/politica.php/2008/11/21/pp-dobla-psoe-numero-afiliados-0987>.

los porque suponen una toma de posición pública sobre una determinada persona.

- La elección de los compromisarios constituye el eje sobre el que pivota todo este sistema³⁵, que hasta la fecha no responde a los intereses de los afiliados, sino que es un proceso dominado por los líderes territoriales, bien porque animan a determinadas personas a presentarse como compromisarios, bien porque ejercen una fuerte presión interna para evitar competencia interna. No obstante, cualquier afiliado que quiera poner energías al empeño podría conseguir la elección como compromisario, aunque no es lo habitual.
- El interés por los dirigentes en evitar la competencia interna en el nombramiento de compromisarios se explica porque, en la práctica, si hay el mismo número de personas que quieran ser compromisarias que puestos a cubrir el Presidente territorial los proclama elegidos, igual que ocurría con la *Ley Maura*. Sólo cuando hay más aspirantes que puestos de delegados, se realiza votación en urna.
- Los líderes territoriales tienen una gran capacidad para influir en los afiliados en la elección de compromisarios, porque gozan de visibilidad y cuentan con la imagen que les aporta su dedicación al partido.
- La elección de compromisarios no tiene la dimensión de expresión de preferencias sobre los candidatos a Presidente Nacional, aunque puede que los líderes territoriales sí tengan sus propias preferencias.
- Finalmente, los líderes territoriales terminan controlando la delegación que acude en representación de la organización local al Congreso y, por lo tanto, controlando los votos de sus compromisarios.
- No obstante, los compromisarios natos cuentan con bastante peso en la elección, lo que se justifica porque son las personas

³⁵ Así, Íñigo HENRÍQUEZ DE LUNA —Presidente del PP del Distrito de Salamanca de Madrid, que presentó una enmienda al XVI Congreso para que su partido eligiera a través de primarias al candidato a la Presidencia del Gobierno— afirmó en una entrevista-chat que el sistema de elección de compromisarios es un sistema opaco y poco transparente que desincentiva la participación de los militantes. «Chat con Íñigo Henríquez de Luna», en *Diario Crítico*, de 24 de abril de 2008. Consultado el 11 de febrero de 2011 en <http://www.diariocritico.com/inigo-henriquez-de-luna/163/chat.html>.

que conocen el partido por el desempeño de funciones claves en el mismo.

Tal y como está descrito el procedimiento en los estatutos del Partido Popular, responde al modelo de selección de candidatos de convención con unas primarias indirectas para determinar los compromisarios. Sin embargo, la Ejecutiva se reserva una capacidad muy amplia de distribución de delegados entre las organizaciones regionales lo que puede distorsionar el procedimiento, al igual que el porcentaje tan amplio de compromisarios natos (un 20%) que si bien no es tan elevado como para determinar el resultado de la nominación, sí será determinante en caso de que haya un empate muy ajustado entre los candidatos que lleguen al Congreso Nacional. A la expectativa de saber qué ocurrirá en el próximo Congreso Nacional del Partido Popular, a la vista de experiencias pasadas puede preverse que se terminará ratificando como Presidente Nacional al que hayan negociado los líderes territoriales y no eligiendo a aquel que responde a las preferencias expresadas por los afiliados.

2.c. *Candidatos al Congreso de los Diputados*: Las listas electorales al Congreso de los Diputados son elaboradas por los Comités Electorales Provinciales y aprobadas por el Comité Electoral Nacional, el cual podrá delegar sus competencias —previa conformidad del Presidente Nacional— en los Comités Regionales. El Comité Electoral Nacional puede aprobar o modificar las propuestas de candidaturas que se le eleven, informando —en el último caso— de los motivos que llevan a adoptar tal decisión.

Los Comités Electorales están compuestos por un Presidente, un Secretario y seis vocales nombrados por el correspondiente Comité Ejecutivo³⁶, así como por un Vocal de Nuevas Generaciones designa-

³⁶ En el art. 34.2 EPP se establece la composición del Comité Ejecutivo Nacional, del que forman parte:

- El Presidente Nacional.
- El Secretario General y, en su caso, los Vicesecretarios generales.
- Treinta y cinco Vocales elegidos por el Congreso (en la misma lista que el Presidente Nacional).
- Los Portavoces en el Congreso de los Diputados, el Senado y el Parlamento Europeo.
- Los Presidentes de las Comunidades y Ciudades Autónomas.
- Hasta cinco Vocales designados por el Presidente Nacional (personalidades

do por el Comité Ejecutivo de esta organización. El Presidente Nacional propone al Comité Ejecutivo Nacional tanto al Presidente del Comité Electoral Nacional como al resto de sus miembros (art. 41.d EPP).

Para elaborar las candidaturas, los Comités Electorales se guiarán por los criterios establecidos en el art. 46.7 EPP (igualdad de los afiliados; mérito, capacidad, valoración de la actividad realizada y el cumplimiento de las obligaciones recogidas en los estatutos; y necesidad que el buen funcionamiento del partido y de los grupos parlamentarios exija). Además, podrán solicitar asesoramiento de aquellos cargos directivos del partido que estimen conveniente o, incluso, promover la participación de los distintos órganos territoriales del partido en la confección de las diferentes candidaturas.

Un papel básico en la designación de candidatos juegan las incompatibilidades establecidas por el partido. Así, el art. 46 EPP determina que los miembros de los Comités Electorales, excepto sus Presidentes y Secretarios, no podrán formar parte de las listas electorales que elaboren o aprueben. Y el art. 7.2 EPP marca la incompatibilidad entre la condición de Diputado al Congreso y el cargo de Presidente o Secretario General así como de Alcalde o Presidente de Diputación Provincial (o equivalente).

2.d. De este procedimiento de selección de candidatos ha de resaltarse que no se reconoce a los militantes la posibilidad de ofrecerse a formar parte de las listas electorales ni tan siquiera un derecho de sufragio pasivo respecto de la conformación de la candidatura. Afirman

relevantes integradas en el partido después del último Congreso o cuando medien razones especiales).

- Los Presidentes del Comité Electoral Nacional y del Comité Nacional de Derechos y Garantías (propuestos al Comité Ejecutivo por el Presidente Nacional).
- El Presidente Nacional y el Secretario General de Nuevas Generaciones.
- Los Presidentes Autonómicos del Partido.
- Los Coordinadores y los Secretarios, en función de sus cargos y si no fueran vocales.
- Los Presidentes y Secretarios Generales de aquellas Organizaciones Internacionales de las que sea miembro el Partido Popular, siempre que se encuentren afiliados al mismo y si no fuesen ya vocales.
- Dos representantes de las organizaciones del Partido en el exterior, según lo previsto en el artículo 24.
- El Tesorero Nacional.

los candidatos entrevistados que la militancia puede hacer valer vías informales para expresar a los miembros de la Ejecutiva su deseo personal de concurrir a las elecciones, pero fuera del procedimiento regulado y sin las notas de transparencia y de control que serían deseables.

En función del tipo de elección de que se trate, el nivel de decisión fluctúa. Así, en las elecciones autonómicas y municipales, las organizaciones regional y municipal del partido tienen mayor libertad a la hora de conformar las listas. La explicación reside en que cambian las características que se tienen en cuenta para componerlas, pues cuanto más locales son las elecciones, más pesan las características personales de los candidatos, que pueden apreciar mejor los niveles más cercanos al electorado.

Parece extraerse de las entrevistas que la propuesta provincial se elabora directamente por las personas que dirigen el partido en cada momento, siendo la actuación del Comité Electoral puramente formal. De esta manera, a la hora de elevar la propuesta, el Comité Electoral cuenta con una lista elaborada por la Ejecutiva Provincial, que se habrá puesto en contacto con los posibles candidatos para verificar su disponibilidad a ser incluidos en la candidatura. En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que es el Comité Ejecutivo Provincial el que elige al Comité Electoral Provincial, lo que determina una cierta continuidad entre ambos, si bien no tienen por qué coincidir enteramente.

Se han detectado leves divergencias respecto a la elaboración de esta primera lista que se hace llegar a los Comités Electorales. Una parte de los entrevistados afirma que la realiza la Junta Provincial —una ejecutiva más reducida— aplicando criterios autoimpuestos, que no son públicos ni transparentes ni deben justificarse ante ningún otro órgano. Otros candidatos entrevistados han señalado que es el Comité Electoral, a la vista de las necesidades que tiene el partido para sacar adelante su proyecto político, quien decide los criterios que debe aplicar la Junta Provincial para elaborar la primera lista. Independientemente de quién decida los criterios, en ambos casos son opacos y son aplicados por la Junta Provincial para determinar qué personas los cumplen y pueden incorporarse al proceso de selección de candidatos.

El método utilizado para llegar a acuerdos no es la votación, sino que se produce un complejo proceso de negociación que intenta llegar a un consenso, a un resultado que satisfaga a todos los que participan en dicho proceso.

Por lo que hace a los criterios que pueden hacerse valer para determinar la composición de las candidaturas, se ha señalado la existencia de cuotas internas a la hora de elaborar las candidaturas, si bien son difusas y adaptables a las distintas circunstancias por las que atraviese el partido. Del mismo modo, ha de hacerse la prevención de que en listas reducidas —como suele ser el caso de las listas al Congreso de los Diputados— es muy difícil conseguir una representación de todas las posibles variables que se expondrán a continuación. Así, de las entrevistas se destilan los siguientes criterios que no necesariamente han de aplicarse en todo caso y en toda elección:

- el desempeño de **cargos ejecutivos** en el partido resulta relevante bien porque las distintas ejecutivas (provinciales, regionales o nacional) se reservan un puesto en las listas, bien porque permite al aspirante a candidato ejercer una mayor influencia sobre los órganos que toman la decisión sobre la candidatura;
- un criterio muy influyente es el desempeño de un **cargo público**, ya que existen muchas probabilidades de que quien está ejerciendo el cargo mantenga su puesto en la lista electoral. Por otra parte, el cargo público tiene gran capacidad de influir sobre los órganos que elaboran y aprueban las listas electorales;
- hay un gran consenso en que los **criterios ideológicos** o las «sensibilidades políticas» (ha de recordarse que las corrientes internas están prohibidas) no tienen gran peso en la elaboración de las candidaturas. Sin embargo, sí que existe en las listas electorales un reflejo del **sector preponderante** en la ejecutiva de turno, pues se nota un «estilo propio» de la ejecutiva en la conformación de la lista;
- los criterios geográficos o **territoriales**, si bien pueden influir, tienen más relevancia en las elecciones autonómicas que en las generales;
- por último, no existe una cuota formal reservada a **Nuevas Generaciones**, aunque sí que se respeta una tradición de su presencia en las listas, no necesariamente en puestos de salida.

De la comparación de los estatutos y de las entrevistas podría concluirse que el proceso de elaboración de las listas electorales responde a un modelo de cooptación, antes que a un modelo democrático, a través de un Comité. Es la ejecutiva la que determina las listas y el orden

sin que aparezca reconocido un derecho de participación de los afiliados. No obstante, este sistema permite que reine la paz interna en el partido. Quedaría por determinar el tipo de relación que se establece entre la Ejecutiva Nacional y las organizaciones territoriales en estos procesos, si bien creo que sería una influencia más que se tiene en cuenta en el proceso de negociación de la lista electoral, con un peso decisivo por la capacidad del Comité Ejecutivo Nacional para modificar la lista presentada por las organizaciones provinciales.

3. Los órganos internos encargados de garantizar el ejercicio de los derechos de los afiliados del Partido Popular son los Comités de Derechos y Garantías, establecidos en el artículo 48 EPP. Estos Comités son órganos colegiados formados por doce miembros nombrados por la correspondiente Junta Directiva, lo cual no constituye una garantía de su independencia o, mejor dicho, de su autonomía al actuar. Cualquier afiliado podrá pedir amparo al Comité Regional de Derechos y Garantías si considera que los derechos reconocidos en estos Estatutos han sido conculcados por decisiones o actuaciones de los órganos del partido o por otro afiliado, decisiones que podrán ser recurridas ante el Comité Nacional (artículo 49 EPP).

El resultado de una regulación tan escueta, como se deriva de las entrevistas realizadas, es que en la práctica no pueden identificarse mecanismos formales de control de los procedimientos de selección de candidatos o de garantía de los derechos de los afiliados a participar en dichos procesos. Se acude a vías informales, en las que los afiliados o las Juntas territoriales puedan trasladar al Presidente provincial, regional o nacional sus quejas para conseguir su mediación ante los órganos decisores.

4. Para finalizar este apartado, las entrevistas revelan que la apertura de la participación en los procesos de selección de candidatos a las bases genera cierto rechazo en el Partido Popular, señalando los entrevistados que se corre el riesgo de que se produzcan fracturas internas que dañen la imagen del partido antes de unas elecciones o que dé pie a la entrada de la demagogia y el populismo en dichos procesos. También resaltan la falta de tradición de este sistema en España y las distorsiones que han provocado en otros sistemas. No obstante, se señala que los mecanismos informales de comunicación que existen permiten que los dirigentes tengan en cuenta las opiniones de todos los

afiliados a la hora de tomar una decisión y que, por lo tanto, no haría falta encauzarlos a través de procedimientos regulados en los estatutos.

b) *Partido Socialista Obrero Español*

1. La organización del PSOE se inspira en la democracia como forma de participación y corresponsabilidad de los afiliados; en el respeto a la libertad de conciencia y a la libertad de expresión en el seno del partido, que tiene su reflejo en la posibilidad de formación de corrientes de opinión; y en una concepción federal de la organización, entendida como respeto a la autonomía de las colectividades federadas dentro de sus competencias y en la unidad de acción del partido (art. 3 EPSOE³⁷).

Las corrientes de opinión —fundadas en criterios políticos— sólo pueden constituirse en el ámbito federal y desarrollan su actividad dentro del partido. Para crear una corriente de opinión se ha de presentar una solicitud, avalada por un 5% de militantes pertenecientes a cinco Federaciones, a la Comisión Ejecutiva Federal que elevará una propuesta de autorización al Comité Federal que decidirá. El funcionamiento de las corrientes de opinión será libre, aunque controlado. En primer lugar, sólo podrán realizar reuniones en los locales del partido. Sus reflexiones no podrán trascender al exterior de la organización cuando sean contrarias a las resoluciones de los Congresos u otros órganos de dirección. Además, la organización deberá estar informada de sus actuaciones y conclusiones fruto del trabajo y reflexión que realicen (art. 4 EPSOE). Por otra parte, las corrientes de opinión —sólo existe Izquierda Socialista— tienen derecho a asistir al Congreso federal, en el cual participarán, con voz pero sin voto, con un número de delegados proporcional al número de personas que integran dichas colectividades (art. 30 EPSOE).

Los estatutos del PSOE recogen en su artículo 7 los derechos de los afiliados, entre los que destacan el derecho de asociación interna y el de la libertad de expresión y de opinión crítica, así como el derecho al control político de los dirigentes y cargos públicos y el derecho a ser candidato y elector en cuantos procesos electorales internos y externos

³⁷ Estatutos según la reforma adoptada por el XXXVII Congreso, celebrado en Madrid en 2008. Consultados el 11 de febrero de 2011 en <http://www.psoe.es/organizacion/docs/80206/page/estatutos-federales.html>.

se planteen. Por lo que hace a la libertad de expresión, aparece reconocida tanto en el interior de la organización como hacia el exterior. En el último caso se ha de ejercer de forma libre, leal y responsable, con los límites del respeto a la dignidad de las personas así como a las resoluciones y acuerdos democráticamente adoptados por los órganos del partido. De hecho, el art. 11 EPSOE establece que el afiliado que exprese públicamente sus opiniones en términos irresponsables será sancionado con medidas que pueden llegar hasta la expulsión del partido.

En cuanto a las obligaciones, destaca la exigencia de que los afiliados participen en algún movimiento social, aplicando y defendiendo la estrategia del partido (art. 10 EPSOE).

También contemplan los estatutos del PSOE los derechos de los simpatizantes en su artículo 9, reconociéndoles, además de un derecho de libertad de expresión con el mismo régimen que a los afiliados, un derecho a ser consultados en las elecciones internas que se realicen por el procedimiento de primarias, siempre que cuenten con una antigüedad de seis meses.

2. El artículo 73 EPSOE remite la elaboración de las listas electorales a la normativa reguladora de los cargos públicos que deberá respetar, en todo caso, los principios que establece el art. 71 EPSOE:

- Igualdad de los afiliados para acceder a los cargos públicos;
- Representatividad y proyección social de los candidatos;
- Principio de mérito y valoración de la labor realizada, así como estimación del potencial de la actividad futura;
- Renovación periódica y gradual;
- La no acumulación de cargos, tanto orgánicos como institucionales;
- La democracia paritaria;
- Las necesidades de funcionamiento de los Grupos parlamentarios.

Pueden concurrir a los procedimientos internos tanto los afiliados en pleno uso de sus derechos orgánicos como personas independientes. En todo caso, han de reunir la condición de elegible que establezca la Ley Electoral aplicable a los comicios en cuestión, bien la LOREG, bien las leyes autonómicas (art. 24 Normas reguladoras de los Cargos Públicos). Como señala Octavio SALAZAR BENÍTEZ, podría haberse planteado una regulación más estricta e impedir el acceso a las

listas a sus vinculados a casos de corrupción, procesados o vinculados a la Administración³⁸. Lo único que se exige a los candidatos, artículo 23 Norma reguladora de los cargos públicos, es asumir los programas electorales y las resoluciones propuestas electorales aprobadas por los Congresos y por el Comité Federal.

Al igual que ocurría en el Partido Popular, están establecidos dos procedimientos para seleccionar candidatos electorales, según se trate del Presidente del Gobierno o de candidatos al Congreso de los Diputados.

2.a. *Candidato a la Presidencia del Gobierno*: Después de la derrota de 1996 y arrastrando una serie de escándalos de corrupción desde los años 90, el PSOE decidió establecer nuevos procesos internos democráticos para regenerar el partido³⁹. El sistema de primarias fue adoptado por el 34º Congreso, celebrado en junio de 1997. En un principio se limitaron a la elección de candidatos a las elecciones municipales y autonómicas, pero la Ejecutiva amplió posteriormente dicha posibilidad a la elección del aspirante a Presidente de Gobierno. No fue una adopción pacífica, dado que se temía que el establecimiento de este sistema generase una gran conflictividad interna que degenerase en un mayor debilitamiento del partido.

La regulación de la selección de candidatos a cargos públicos fue aprobada por el Comité Federal el 21 de marzo de 1998, con la intención de perfeccionar los procedimientos de participación y elegir a los «mejores» candidatos, sin fijar un perfil de los mismos.

Se esperaba abrir el partido a la sociedad, haciendo más transparentes sus procesos internos, de manera que los aspirantes a cargos públicos fuesen dirigentes socialmente aceptados y reconocidos, que generasen confianza en los ciudadanos respecto de la propuesta electoral que presentaría el PSOE. La decisión de adoptar las primarias también daba respuesta a una situación de falta de un liderazgo claro donde el sustituto de Felipe González, Joaquín Almunia, no contaba con una legitimidad clara entre los afiliados. Así se explica que se op-

³⁸ Vid. Octavio SALAZAR BNEÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., pp. 144 a 150. También establecer una regulación más estricta de las incompatibilidades internas.

³⁹ Respecto de la génesis de las primarias en el PSOE pueden consultarse: Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., pp. 354 a 357 y Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., pp. 143 a 158.

tase por las primarias como una manera de demostrar el amplio apoyo con el que contaba por parte de las bases, superar una imagen de déficit democrático y presentar una imagen de renovación.

Las primarias socialistas fueron bien acogidas por la ciudadanía que vieron en las mismas un avance en la democratización de la vida pública. Igualmente, fueron un éxito publicitario⁴⁰. No obstante, las primarias del PSOE evidenciaron la conflictividad interna de la organización, hasta el punto que fue un candidato alternativo, Josep Borrell, el que salió triunfante.

Para seleccionar al candidato a Presidente de Gobierno, así como a otros cargos unipersonales y ejecutivos, se utilizará un sistema de primarias siempre y cuando no haya más de un aspirante a la nominación y no esté gobernando el PSOE⁴¹. En este último caso, no obstante, podrán celebrarse las primarias si lo solicita la mayoría del Comité Federal⁴² (art. 37.1 y 2 Norma reguladora de los cargos públicos).

Las elecciones primarias las convoca el Comité Federal previa solicitud de la Comisión Ejecutiva Federal⁴³, aunque pueden ser suspen-

⁴⁰ Carles BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE», ob. cit., p. 34.

⁴¹ Este último requisito fue adoptado por el Comité Federal el 13 de julio de 1998 y, posteriormente, incorporado a los estatutos. Octavio SALAZAR BENITEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., pp. 144 a 150.

⁴² El Comité Federal es el máximo órgano del partido entre Congresos y, según el art. 34 EPSOE, está formado por:

a) Miembros natos:

- Comisión Ejecutiva Federal, los/as Secretarios/as Generales de los Partidos de Nacionalidad, Región y Federación del Exterior o estructura análoga, y los/as Coordinadores/as de las Organizaciones Sectoriales en el ámbito Federal.
- La representación de las JSE (su Secretario General y cinco miembros más).
- El presidente del GP Socialista del Congreso y el Portavoz en el Senado.
- El Presidente de la Delegación Socialista española en el Parlamento Europeo.
- El Presidente de la FEMP, si es militante del PSOE. En su defecto, el miembro del PSOE que ostente el cargo de mayor relevancia en la Comisión Ejecutiva de la FEMP.

b) Miembros a elegir: 46 miembros del Comité Federal serán elegido por el Congreso Federal, los restantes miembros a determinar en función del número de militantes, se elegirán por los Congresos Regionales o Nacionales.

Los ex-Secretarios Generales y los Presidentes autonómicos del PSOE pueden asistir a las reuniones del Comité Federal.

⁴³ La Comisión Ejecutiva Federal ejecuta las decisiones de los órganos de dirección, ya que es el órgano encargado de aplicar y dirigir la política del partido. Está formada por:

didas, cuando las circunstancias políticas lo aconsejen o el interés general del partido lo exija, por la Comisión Federal de Listas⁴⁴ (art. 49.3 EPSOE).

Las primarias establecidas están limitadas, en principio, exclusivamente a los afiliados inscritos en el Censo Federal. Una de las cuestiones que deberían perfeccionarse en la regulación de las primarias es que habría que determinar cómo se hace el censo⁴⁵. Prueba de ello es la contradicción entre los estatutos y la normativa específica: la Disposición adicional séptima de los estatutos afirma que el censo de afiliación que se utilice en las primarias debe cerrarse el día en que sean convocadas, si bien el art. 41 de la norma reglamentaria establece que la fecha de cierre del mismo la fija el Comité Federal. Resulta más apropiado con el carácter transparente que se quiere otorgar al procedimiento la opción establecida en los estatutos.

Por decisión del Comité Federal, a propuesta de la Comisión Ejecutiva Federal, podrá abrirse este proceso electoral a los simpatizantes inscritos en el Censo Federal de Simpatizantes que cuenten con una antigüedad mínima de seis meses (art. 27 Normas reguladoras de los Cargos Públicos). Probablemente, abrir las primarias a los simpatizantes exige una mayor consolidación del proceso y, sobre todo, una estructura administrativa interna más rigurosa⁴⁶, principalmente en la llevanza de los censos.

Para poder presentarse como candidato hace falta el aval de la mayoría de la Comisión Ejecutiva Federal, del Comité Federal y de un

-
- el Presidente, el Secretario General y el Vicesecretario General;
 - la Secretaría de Organización;
 - las Secretarías de áreas;
 - las Secretarías Ejecutivas; y
 - doce vocalías.

Según el art. 40 EPSOE, la Comisión Ejecutiva Federal es elegida por el Congreso Federal a propuesta del Secretario General, quien realiza una propuesta completa, cerrada y bloqueada que se someterá a votación y ha de contar con una mayoría simple de los votos.

⁴⁴ Art. 49 EPSOE: La Comisión Federal de Listas está compuesta por miembros de la Comisión Ejecutiva Federal y del Comité Federal, elegidos por estos órganos. Cuando las cuestiones que traten afecten a sus circunscripciones, serán oídas previamente, al menos, las Secretarías Generales Federada, Provincial y de las Juventudes Socialistas de España.

⁴⁵ José Antonio GÓMEZ YÁÑEZ: «Elecciones primarias y reformas políticas», ob. cit.

⁴⁶ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., p. 159.

10% de los afiliados, sin que una persona pueda avalar a dos candidatos distintos (Disposición Adicional sexta de la norma reglamentaria). Como ya se ha mencionado, también los independientes pueden optar a la candidatura, aunque resultará muy complicado que una persona ajena al partido consiga los avales establecidos⁴⁷. Uno de los aspectos positivos de esta regulación es que el acceso a la competición no viene filtrado por ningún órgano del partido⁴⁸. Sin embargo, podría plantearse la flexibilización de los requisitos para presentar candidaturas y, a este respecto y dado el papel que juegan los simpatizantes en el PSOE, permitirles avalar a candidatos, así como rebajar el número de avales exigidos, pues dificultan la presentación de candidaturas alternativas para quienes no forman parte de los órganos directivos⁴⁹.

Las candidaturas se presentan ante la Comisión de Garantías Electorales Federal que proclamará a los candidatos que reúnan los requisitos establecidos, estableciéndose la posibilidad de recurrir esta decisión ante el mismo órgano, que tendrá carácter definitivo (art. 50 Normas reguladoras de los Cargos Públicos). Si sólo hubiese un candidato, la Comisión Federal de Garantías Electorales lo comunicará al Comité Federal para que vote y apruebe esta candidatura (art. 50.3 Normas reguladoras de los Cargos Públicos). Ha de señalarse que las funciones de la Comisión de Garantías Electorales Federal serán ejercidas por la Comisión Federal de Ética y Garantías, a la que me referiré más adelante.

Los candidatos proclamados podrán realizar actividades de información interna (comunicación postal, reuniones en los locales del partido y presencia en la comunicación interna del partido), si bien no podrán realizar campañas de imagen o de publicidad pagadas o sometidas a algún tipo de contraprestación. Tampoco podrán hacer declaraciones que supongan descalificación o menoscabo a otras candidaturas o cargos públicos socialistas o responsables orgánicos. La Comisión Federal de Garantías Electorales comprobará el desarrollo de los actos de información interna de las candidaturas y si observara el incumplimiento de las normas de comportamiento, podría —incluso— inhabilitar al candidato infractor (art. 42 Normas reguladoras de los Cargos públicos). Advierte Octavio SALAZAR BENÍTEZ que esta regulación

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 144 a 150.

⁴⁸ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., pp. 354 a 357.

⁴⁹ Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., p. 159.

comporta que los mensajes de los candidatos resulten sumamente ambiguos y que presenten escasas diferencias en los planteamientos, reduciendo la importancia de los contenidos y los programas e intensificando los aspectos personales⁵⁰.

El desarrollo de la campaña electoral y, en general, de todo el proceso de las primarias no está más regulado que lo ya mencionado⁵¹, dejándose en manos de la Comisión Ejecutiva Federal, a propuesta del Comité Ejecutivo Federal la regulación del calendario de las primarias. Cuando menos, debería regularse más minuciosamente el papel de los órganos de dirección para garantizar su neutralidad⁵².

La votación en las primarias se realizará mediante sufragio individual y secreto. La falta de regulación del procedimiento es notable cuando ni siquiera se establece la mayoría suficiente para vencer la votación, si bien parece que se opta por una mayoría simple de los votos. El escrutinio electoral para el supuesto de elección de candidato a la Presidencia del Gobierno lo realiza la Comisión de Garantías Electorales Provincial en una primera instancia y el final lo realizará la Comisión de Garantías Electorales Federal, cabiendo recurso ante la misma, cuya resolución tendrá carácter definitivo (art. 46). Si se diese un empate en votos, la propuesta de candidatura se realizará de entre ellos y mediante votación individual y secreta por el Comité Federal (Disposición Adicional segunda). De forma positiva ha de señalarse la publicidad de los resultados de las primarias⁵³.

En todo caso, la Comisión Federal de Listas tendrá que realizar un dictamen previo a la aprobación definitiva por parte del Comité Federal de los candidatos (art. 48). Y antes de la aprobación definitiva de la candidatura, el candidato deberá presentar ante la Comisión Federal de Ética y Garantías su declaración de bienes y actividades, lo que constituye requisito indispensable para figurar en las listas electorales del PSOE (art. 38 Normas reguladoras de los cargos públicos).

2.b. Las entrevistas a los candidatos del PSOE revelan que las primarias cumplieron su cometido de suponer un revulsivo interno y fomentar la ilusión de los afiliados. Sin embargo, también denuncian

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 150 a 154.

⁵¹ José Antonio GÓMEZ YÁÑEZ: «Elecciones primarias y reformas políticas», ob. cit.

⁵² Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «Las primarias socialistas...», ob. cit., p. 159.

⁵³ Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in?», ob. cit., p. 354 a 357.

que si bien están previstas en las normas internas se han utilizado poco, hasta el punto que después del resultado que ofrecieron se metieron en el cajón. No todos ellos se muestran conformes con el recurso a las primarias, dado que las consideran un instrumento de imagen, más que de fondo. Prueba de ello, es el consenso que genera la idea de que no sean necesarias para reelegir a cargos públicos en ejercicio o en aquellos casos en que los candidatos «están claros», por el riesgo de debilitar a la organización. Refiriéndose a su utilización respecto de candidatos distintos al Presidente de Gobierno, se defienden, siempre y cuando haya competitividad real. Por todo ello, podría resaltar como conclusión parcial que los mecanismos de selección de candidatos cuentan con una gran flexibilidad, para adaptarse a las distintas vicisitudes por las que atraviesa el partido, presentando el riesgo de terminar siendo adoptados *ad hoc*, para conseguir determinados resultados esperados de antemano.

2.c. *Candidatos al Congreso de los Diputados*: La elaboración de las candidaturas al Congreso de los Diputados está regulada en los artículos 57 a 59 de las Normas reguladoras de los Cargos Públicos. El procedimiento empieza con las propuestas que elaboran las Agrupaciones Locales y que elevan a la Comisión Ejecutiva Provincial. Para realizar sus propuestas, las Agrupaciones Locales convocan una Asamblea Extraordinaria en la que se propondrán nombres de candidatos mediante el sistema de listas abiertas. Al no establecerse cuántos pueden proponer ni el sistema de decisión interno, no queda claro qué quiere decir «listas abiertas». También es de resaltar que no resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 5 EPSOE relativo a la conformación de las Delegaciones Territoriales para el Congreso Federal, que plantea una regla de representación de las minorías que han obtenido un umbral mínimo de votos.

Con los nombres propuestos, la Comisión Ejecutiva Provincial elaborará una candidatura que será sometida a la aprobación del Comité Provincial y que deberá contener tantos candidatos como puestos a proveer, así como entre tres y cinco suplentes. Esta propuesta puede ser informada por escrito por la Comisión Ejecutiva Regional o de Nacionalidad correspondiente y tendrá que ser dictaminada por la Comisión Federal de Listas antes de su aprobación definitiva por el Comité Federal. En el art. 32 Normas reguladoras de los Cargos Públicos se establece que las Comisiones de Listas deben disponer de una

amplia información sobre la trayectoria personal, profesional y política de los candidatos para la valoración de sus méritos, amén de estar al corriente de las necesidades de trabajo de los Grupos parlamentarios y, para promover la participación de jóvenes, estarán en contacto con las Juventudes Socialistas.

El dictamen de la Comisión Federal de Listas podrá incluir otros candidatos no propuestos por los órganos provinciales de forma motivada. A tal fin, escuchará el parecer de la Secretaría General Regional o de Nacionalidad, así como el de un representante de cada Comisión Ejecutiva Provincial y el del Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista (art. 37.3 Normas reguladoras de los Cargos Públicos).

Ha de resaltarse la escasa participación que tienen los afiliados en este procedimiento. Si bien cuentan con la posibilidad de sugerir nombres a los órganos ejecutivos y de dirección correspondientes, la decisión final se toma sin su concurso por un órgano que representa a los afiliados pero sin ratificación por parte de los mismos. A diferencia de lo que ocurría en el Partido Popular, sí que existe —cuando menos— un momento en el que los afiliados pueden sugerir nombres, lo que podría ser aprovechado por quienes quieran concurrir electoralmente para realizar su propia campaña personal.

2.d. A partir de las entrevistas se observa que el procedimiento establecido no resulta nada específico por la indeterminación de todas sus etapas. Las propuestas que realizan las Agrupaciones Locales no son totalmente autónomas dado que en muchas ocasiones son dirigidas por las propias Comisiones Ejecutivas en función de los intereses y necesidades del partido. Prueba de ello es la posibilidad de entrada de independientes en las propuestas de las Agrupaciones Locales que son «fichajes» externos al partido que no suelen ser bien recibidos de entrada o, también, el hecho de que las propuestas de las Agrupaciones Locales terminan siendo bastante homogéneas entre sí.

De nuevo aparece la cuestión de la opacidad en la elaboración de las listas electorales, máxime respecto de los criterios que se tienen en cuenta por la Ejecutiva para la conformación de las listas y la determinación del orden de la misma. Incluso se ha apuntado que la primera propuesta sobre la que se trabaja la elabora el Secretario General Provincial, estableciéndose un debate posterior en el Comité Ejecutivo. Más allá de los criterios establecidos estatutariamente, los entrevista-

dos han señalado los siguientes como puntos de contacto que pueden servir para captar candidatos:

- En primer lugar, hace falta diferenciar en la lista los puestos de salida del resto, los de relleno, dado que necesitarán criterios diferentes para conformarse. A la hora de separar unos de otros, ha de contarse con un análisis de **expectativas electorales**, análisis que también contiene determinadas sugerencias sobre los perfiles de los candidatos que se necesitan para ganar.
- En los puestos de salida se valora especialmente la preparación, el **prestigio social** y la buena imagen y el **desempeño de cargos anteriores**. También la **influencia de la Ejecutiva Federal**, sobre todo por cuestiones de imagen. Prueba de ello, es que los que ostentan una cartera ministerial o una Secretaría de Estado suelen ir encabezando listas provinciales, a veces sin tener una conexión con la circunscripción. También en la decisión de quién ocupa los puestos de salida juega un papel vital las **necesidades de los grupos parlamentarios**, ya que se está conformando un equipo de trabajo. A este respecto, se menciona el poco personal que tienen a disposición los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales y la necesidad de que salgan elegidos como parlamentarios especialistas que puedan ayudar en la redacción y tramitación de leyes específicas.
- La elaboración de las listas supone un punto de confluencia de las expectativas de distintos órganos y grupos internos del partido que tratarán de ejercer su influencia. Por ello, uno de los principales objetivos del procedimiento es **mantener pacificada la organización**, lo que no resulta tarea sencilla. Si bien no es necesario tener un puesto en una Ejecutiva territorial para ser incluido en la lista, suele resultar positivo formar parte de los sectores allegados a los dirigentes coyunturales o a quienes hayan tenido influencia en otro momento. Entre las distintas influencias que se ejercen está la que proviene del Comité Federal —al tener la llave sobre la decisión final no puede ser ignorada—, del propio cabeza de lista y de la organización provincial y regional.
- Para los puestos de «relleno» aparecen otro tipo de variables, como pueden ser los **criterios territoriales**, la opinión de las **Juventudes Socialistas** o las **sensibilidades políticas** o las corrien-

tes de opinión. En función del número de puestos en la lista, juegan un papel más o menos relevante. Así, suele ocurrir que sean factores más determinantes en la elaboración de las candidaturas locales y autonómicas que en las generales.

- Por último, aunque no por ello menos importante, un factor crucial —si bien establecido por el legislador— resulta el **sexo**, que ha cobrado una mayor importancia y peso específico sobre todo en la selección de los puestos de salida.

Este sistema del PSOE responde al modelo de Comité electoral, al igual que ocurría con el PP. Aunque formalmente se reconoce un papel de propuesta a los afiliados de base, las entrevistas minimizan la influencia de la militancia en todo el proceso que, nuevamente, está marcado por la opacidad de los criterios de selección y la aplicación de los mismos. Una notable diferencia se plantea en las posibilidades de control del procedimiento, que se detallan a continuación.

3. En el ámbito interno, el amparo de los derechos estatutarios de los militantes recae sobre la Comisión Federal de Ética y Garantías, integrada por un Presidente, el Secretario y cinco vocales, elegidos en el Congreso Federal por votación individual y secreta de los delegados al Congreso. La condición de miembro de esta Comisión es incompatible con ser miembro de la Ejecutiva Federal o de las Regionales o de Nacionalidad. Esta previsión acentúa la independencia e imparcialidad que ha de presumirse de este tipo de órganos.

La Comisión Federal de Ética y Garantías tutela los derechos de los afiliados frente a las decisiones de la Ejecutiva Federal y, en segunda instancia, frente a los actos de la Comisión Ejecutiva Federal (art. 50 EPSOE). También según el art. 51 supervisa el procedimiento de elecciones internas realizado por el sistema de primarias, en el que también participa la Comisión Federal de Garantías Electorales. Contra sus decisiones, no cabe recurso interno.

Los entrevistados mencionan que sí se dan casos en que se revisan las decisiones sobre selección de candidatos adoptadas por los órganos ejecutivos. No obstante, ninguno de ellos mencionó a la Comisión Federal de Ética y Garantías, sino a la apelación a los propios órganos ejecutivos. En un caso se explica una situación en que fueron las Agrupaciones Locales las que no estuvieron de acuerdo con la lista presentada por el Secretario General al Comité Provincial, lo que le obligó a

reformularla. En cualquier caso, no parece que sea el afiliado el que directamente pueda recurrir las propuestas de lista, sino que lo realizará a través de sus órganos de representación, a través de un mecanismo informal.

4. Por último y con carácter general, la opinión de los entrevistados es que la democracia interna no siempre es positiva, dado que se castiga electoralmente. Por eso se intenta que los debates internos no trasciendan el ámbito de la organización o que no se puedan replantear decisiones ya adoptadas. Se señala la existencia de fuertes lazos de lealtad, no tanto a posiciones ideológicas o propuestas programáticas, sino a personas concretas. Las vías de participación establecidas son difíciles de seguir en la práctica por una falta de movimiento interno en los partidos, de los afiliados. Como organizaciones, los partidos están más interesados en ganar elecciones —razón por la que se explota el marketing político— que en construir alternativas políticas potentes. Haría falta un incremento de la participación de los afiliados en el partido que pudieran generar un auténtico debate interno y hacer valer las propuestas alternativas a las de la organización.

c) *Partit dels Socialistes de Catalunya*

1. El PSC comienza sus Estatutos recogiendo los principios básicos en que se fundamenta su organización, entre los cuales destacan —por su número— los referidos a la democracia interna y la participación de los afiliados (art. 1 EPSC⁵⁴). Así, reconoce que la democracia es la forma de participación de los militantes en la vida del partido, a los que se respeta su libertad de conciencia, pensamiento y expresión. La libre discusión constituye una seña de identidad del partido y se valora positivamente para profundizar en el conocimiento y síntesis de las distintas posiciones existentes en el seno del partido. Dentro de la estructura, se prevé la elección periódica de los órganos de dirección, ejecución y de control y la posibilidad de revocarlos así como la necesaria renovación periódica de los candidatos a cargos

⁵⁴ Estatutos del PSC aprobados por el XI Congreso, celebrado en 2008. Consultados el 15 de febrero de 2011 en <http://www.socialistes.cat/psc/El-Partit/Presentacio/Estatuts-i-reglaments>.

públicos. Para hacer efectivos los derechos de participación de las posiciones minoritarias se asegura su presencia en la elección de los órganos de dirección. Y todos estos principios de participación de los afiliados se tratan de conjugar con la unidad del partido a través del establecimiento del respeto hacia las decisiones que adopten los órganos del partido, que tendrán una sola política y acción común.

En cuanto a los derechos de los militantes, el art. 4 EPSC reconoce el derecho a expresar libremente sus opiniones así como el derecho a asociarse en corrientes de opinión o ejercitar el derecho de asociación interna. Además, la posibilidad de ser elegible y participar en la elección de los candidatos a cargos de representación pública. Por lo que hace a la libertad de expresión, aparece constreñida por cuanto el art. 4.2 prevé como falta hacer declaraciones que puedan deteriorar la imagen pública del partido, cuestión altamente indeterminada, tanto en el contenido como en quién determina la existencia de tal deterioro.

A fin de organizar una corriente de opinión, se tendrá que hacer una comunicación formal a la Primera Secretaría y a la Secretaría de Organización del partido en que se expresarán las tesis políticas que se formulan dentro del ideario socialista, fijando, además, el nombre de los afiliados que representen a estas entidades.

A los simpatizantes, el art. 5 reconoce la posibilidad de participar en procesos de debate interno y en la elección de candidatos a través de primarias, si bien en el caso de las primarias votarán en una urna diferenciada a la de los militantes.

2. El sistema de elección de candidatos a cargos públicos en el caso del PSC se encuentra regulado en un Reglamento específico, el Reglamento de elección de candidatos a cargos públicos⁵⁵. Comienza por establecer los principios que informarán la elaboración de candidaturas (art. 2 RPSC) entre los cuales destacan la igualdad de todos los afiliados para acceder a los cargos públicos que dependan del partido, la atención a las necesidades específicas de los Grupos parlamentarios que aseguren la selección de las personas más capacitadas, la incorporación de personas independientes y la renovación periódica y gradual en el ejercicio de las responsabilidades públicas.

Con carácter general, todos los afiliados —incluidos los simpatizantes— son electores y elegibles en todos los procesos, siempre y cuan-

⁵⁵ Se ha podido consultar la edición de 2005, gracias a la Federación de L'Hospitalet de Llobregat.

do no estén suspendidos de militancia. No se establecen requisitos de inelegibilidad distintos de los marcados por la LOREG. Por otra parte, el art. 27 EPSC fija un criterio —no vinculante, por lo tanto— de limitación de mandatos (tres mandatos consecutivos) y de incompatibilidades (ejercicio simultáneo de más de dos cargos institucionales o ejecutivos en el seno del partido).

Por lo que hace a la selección de candidatos al Congreso de los Diputados, se establecen dos sistemas distintos: uno para elegir al cabeza de lista por la circunscripción de Barcelona y otro para nombrar al resto de la lista:

2.a. *Cabeza de lista por Barcelona*: Se establece un sistema de primarias. Para poder presentarse a la consulta interna se ha de contar con el aval del 10% de la afiliación o ser propuesto, bien por el 15% de los miembros del Consejo Nacional o por la Comisión Ejecutiva del partido⁵⁶. Cada afiliado sólo podrá avalar a un candidato, lo que resul-

⁵⁶ El Consejo Nacional del PSC es el máximo órgano de decisión del partido entre Congresos y está compuesto (art. 7.2 EPSC) por:

Los representantes elegidos por las Federaciones, a razón de un representante por cada 80 militantes censados o fracción superior a cuarenta (para determinar los afiliados se tendrá en cuenta el Censo del Congreso), con la garantía de que todas las Federaciones tengan representante;

Los Primeros Secretarios de las Federaciones que no sean Consejeros por otros conceptos;

- Los representantes del Partido al Comité Federal del PSOE;
- Nueve representantes de las Juventudes Socialistas que sean miembros del partido;
- Dos representantes de la Sectorial de la Gente Mayor que sean miembros del partido;
- Un representante de cada comisión sectorial que cumpla con los requisitos de afiliación acordados por el Consejo Nacional;
- Los representantes, hasta un máximo de 15, elegidos por las organizaciones adheridas de acuerdo con lo que se establezca en el convenio de adhesión, con un máximo de uno por organización y siempre que sean miembros del partido. Éstos perderán la condición de Consejero Nacional después de tres ausencias sin justificar de las reuniones del Consejo.
- Los miembros de la Comisión Ejecutiva y el Presidente del anterior Consejo Nacional, por un único mandato.

Los miembros de la Comisión Ejecutiva del Partido tendrán la consideración de miembros del Consejo Nacional, pero no podrán votar los aspectos relacionados con su gestión. También asistirán con voz, pero sin voto, los miembros titulares de las Comisiones de Garantías, de Control Financiero y de Registro de Inte-

ta bastante rígido y no promueve la competitividad interna (art. 14 RPSC). Al igual que ocurría en el PSOE, el porcentaje de avales exigido resulta bastante elevado, por lo que resultará complicado que la base presente candidatos alternativos a los que provengan de la Ejecutiva del partido.

Si sólo se presentara un candidato, su proclamación se someterá a votación por el Consejo Nacional del Partido, que podrá decidir establecer un proceso interno para que los afiliados ratifiquen su elección (art. 15 RPSC), ya que tiene competencia, según el art. 7EPSC, para convocar referéndums para la toma de decisiones políticas de gran importancia. Sólo en el caso de que concurran dos o más candidaturas se celebrarán las primarias.

La Comisión Ejecutiva pondrá a disposición de cada candidato los mismos medios para que puedan dar a conocer su candidatura al resto de la militancia y se les obliga que mantengan, en su campaña de información, un comportamiento adecuado con los principios que inspiran al partido. Concretamente, no podrán realizar campañas de imagen o publicidad sometidas a contraprestación ni realizar manifestaciones que supongan la descalificación o el menosprecio a otros candidatos (art. 16 RPSC).

Como ocurría con las primarias del PSOE, no hay mayor regulación sobre el desarrollo de la campaña de información interna o del desarrollo de las primarias.

A la votación serán convocados todos los afiliados, que ejercerán su derecho al voto individual y secreto. También podrán participar los simpatizantes registrados cuando así se determine en la convocatoria del proceso, si bien votarán en urna diferenciada y si se producen discrepancias entre los resultados de ambas votaciones, será el Consejo Nacional quien decidirá. Una vez finalizada la votación se realizará el recuento público de votos y la Comisión de Garantías proclamará los

reses, así como los parlamentarios autonómicos, estatales y europeos que no sean Consejeros por otros conceptos.

La Comisión Ejecutiva del Partido, art. 11.1 EPSC, está formada 37 personas. Es elegida por el Congreso, aunque existen miembros natos: Presidente de la Federación de Municipios de Catalunya cuando esté afiliado al PSC, el Coordinador del Grupo de Diputados y Senadores del PSC; los militantes del PSC que sean miembros del Comité Director del Grupo Parlamentario Socialista al Congreso de los Diputados y el Primer Secretario de la Juventud Socialista de Cataluña. Si hubiese acuerdo, también podrá asistir a las reuniones el Secretario General de la UGT de Cataluña.

resultados, que serán vinculantes. No obstante, el art. 20 RPSC contiene una previsión que cuestiona lo dicho hasta el momento: en caso de participación de los simpatizantes, si el candidato más votado por parte de éstos no es el mismo que el de los afiliados, la decisión de proclamar un candidato u otro la adoptará el Consejo Nacional, lo cual le otorga una capacidad de decisión desproporcionada.

Una cuestión que no aparece resuelta es quién nombra a las cabezas de lista en el resto de las circunscripciones electorales, que en atención a la letra de la norma debería seguir el siguiente procedimiento.

2.c. *Resto de la lista electoral*: Le corresponde al Consejo Nacional del PSC aprobar las candidaturas electorales que le son elevadas por la Comisión Electoral⁵⁷, junto con un estudio de la idoneidad de los candidatos propuestos. A su vez, la Comisión Electoral recibe e informa las propuestas de candidaturas presentadas por las organizaciones del Partido, llamadas Federaciones, a partir de lo que hayan presentado las Agrupaciones Locales (art. 12.2 EPSC).

Las Agrupaciones Locales elaboran, en una sesión convocada a tal fin, propuestas de candidatos que se presentarán al Consejo de Federación⁵⁸. El número total de candidatos propuestos por cada Agrupa-

⁵⁷ El art. 7.1 EPSC establece la composición de la Comisión Electoral, que está formada por el Primer Secretario, el Secretario de Organización, el Secretario de Políticas de Mujeres, el Primer Secretario de las Juventudes Socialistas, tres miembros de la Comisión Ejecutiva del Partido y Consejeros Nacionales que tengan el apoyo manifestado por escrito de veinte Consejeros Nacionales.

⁵⁸ Según establece el art. 12.2 EPSC, son miembros del Consejo de Federación:

- Los Primeros Secretarios de las Agrupaciones Locales que no hayan sido elegidos por otro concepto, siempre y cuando el Reglamento de la Federación lo contemple;
- Los Consejeros elegidos por el Congreso o la Asamblea de Federación en el número que esta última establezca que, en ningún caso, superará el 25% del Consejo. Puede acordarse también que todos provengan de las Agrupaciones;
- Los Consejeros elegidos democráticamente por las Agrupaciones en proporción al censo, garantizando que todas las Agrupaciones tengan representación en un número que se fijará en el Congreso o la Asamblea de Federación;
- Entre cinco y diez representantes de la JSC, en función de su realidad organizativa, además del Primer Secretario de la JSC en aquella Federación;
- Un representante de cada comisión sectorial constituida.

ción Local ha de estar entre el 20 y el 100% de los diputados que corresponde elegir en la circunscripción. Estas propuestas pueden ser formuladas por la Comisión Ejecutiva local o por un 10% de afiliados de la Agrupación. Las listas de las Agrupaciones se ordenan alfabéticamente, reseñando el resultado obtenido e indicando las razones que justifican la presentación de cada candidato o del conjunto de la lista (art. 37 RPSC). Resulta llamativo que no se extienda a la votación de propuestas de listas electorales el sistema de votación mayoritario corregido (voto al 75% de los puestos a cubrir) que establece el art. 35 EPSC para la elección de cargos internos que se utiliza para garantizar el pluralismo interno y la representación de las minorías.

El Consejo de Federación, a partir de las propuestas de las Agrupaciones, elabora propuestas de candidatos para su presentación al Consejo Nacional. El número total de candidatos que propongan será entre un 20 y un 150% de los diputados que se eligen en la circunscripción, excepto para el caso de las Federaciones de Girona, Lleida y de Barcelona ciudad, en cuyo caso deberán presentar entre un 75 y un 150% de los candidatos por la circunscripción. Para confeccionar esta propuesta, podrá dotarse de una Comisión de Listas o hacerlo a través de su Comisión Ejecutiva. En cualquier caso, se podrán incorporar nombres de candidatos que no vengan avalados por las Agrupaciones locales. Por ejemplo, pueden presentar propuestas de candidatos las Comisiones Sectoriales —divisiones funcionales del PSC— dentro de su propio ámbito (art. 14 EPSC). Igualmente, indicará las razones que justifiquen la presentación de cada candidato o del conjunto de la lista.

La Comisión Electoral del Partido recibe las propuestas de los Consejos de Federación. Podrá consultar a los miembros del Consejo Nacional, Comisión Ejecutiva del Partido, Comisiones Ejecutivas de Federación y Permanente del Grupo de Diputados y Senadores. También escuchará al cabeza de lista elegido por el procedimiento anterior. Junto con las propuestas de candidatos de las Federaciones, tendrá en cuenta a los candidatos que puedan proponer las Comisiones Sectoriales, respecto de los que no hay constancia de cómo se nombran (art. 39 RPSC).

Procesada toda la información, la Comisión Electoral formula al pleno del Consejo Nacional una propuesta ordenada de lista para cada

Asistirán a las reuniones del Consejo con voz pero sin voto, los miembros del Consejo Nacional, los diputados provinciales, los Consejeros Comarcales y los parlamentarios afiliados a una Federación.

circunscripción, en las cuales podrá incluir nombres de candidatos no propuestos por los Consejos de Federación, siempre de forma razonada. El Consejo Nacional, tras un debate, votará cada una de las listas propuestas. A petición de 25 consejeros, algunas votaciones podrán ser secretas. Podrá aprobar por mayoría simple o rechazar la propuesta de la Comisión Electoral, pero no modificarla. Al primer rechazo sigue una propuesta alternativa por la Comisión Electoral en el plazo de dos horas. Al segundo rechazo cabe la posibilidad de solicitar a la Comisión Electoral una nueva propuesta, abrir un plazo para que 20 consejeros presenten una nueva lista o cualquier otro procedimiento que determine el Consejo Nacional (art. 41 RPSC).

2.d. Cabe reseñarse que la posibilidad de intervención de los afiliados queda muy mermada con las posibilidades de incluir en las listas a personas no propuestas por las Agrupaciones Locales o Comisiones Sectoriales. Por otra parte, sólo se ha podido entrevistar a un candidato del PSC, lo que otorga poca consistencia a la metodología, que, además, corrobora lo establecido por la normativa interna del partido. La Comisión de Listas, apunta, realiza su propuesta teniendo en cuenta el objetivo de la lista, marcado por las **expectativas electorales**, así como **criterios territoriales** y de **sexo**.

3. La Comisión de Garantías del PSC se encarga de tutelar las garantías democráticas en los procesos de elección (primarias y referendums) de todas las instancias del partido, así como asegurar el ejercicio de los derechos de los militantes cuando consideren que han sido vulnerados (art. 8 EPSC)⁵⁹. Las resoluciones de la Comisión de Garantías son apelables ante el Consejo Nacional y, en última instancia, ante el Congreso Ordinario.

El candidato entrevistado señalaba que en caso de conflictos internos en la elaboración de las listas podría acudir al Consejo Nacional

⁵⁹ Art. 8 EPSC: La Comisión de Garantías estará formada por un Presidente, ocho vocales y cinco suplentes que pertenezcan, como mínimo, a cinco Federaciones. Los integrantes de la Comisión de Garantías deberán tener un mínimo de cuatro años de antigüedad en el Partido y habrán de distinguirse por ser conocedores de la materia. Los miembros de la Comisión de Garantías no podrán trabajar ni prestar servicios profesionales para el Partido ni ser miembros de la Comisión Ejecutiva del Partido.

Todos los miembros de la Comisión de Garantías son elegidos por el Congreso y sólo rendirán cuentas ante él.

y a la Comisión de Listas, lo cual parece indicar que existen otras vías no formalizadas para solucionarlos.

d) *Izquierda Unida*

1. Izquierda Unida quiere constituirse como un cauce para la participación —no necesariamente desde la afiliación— de personas, sectores y colectivos progresistas. A tal fin, el partido asume un criterio democrático de funcionamiento, plasmado en unos procesos de toma de decisiones que permitan el máximo de participación de las personas afiliadas, pero también abriendo la puerta a que los simpatizantes y los que han apoyado en algún momento al partido puedan tener voz en los mismos. La clave organizativa para fomentar la participación son las asambleas en sus diferentes ámbitos.

En consonancia con esta declaración de principios, IU reconoce a sus afiliados derechos de participación en todos los órganos a los que pertenezca, con absoluta libertad de opinión, así como derecho de sufragio activo y pasivo en la elaboración de las candidaturas. Expresamente, y dentro del art. 16 EIU⁶⁰, relativo a los derechos, contempla la creación de corrientes o plataformas de opinión y la participación en las mismas, así como una libertad de opinión bastante extendida, máxima en el ámbito interno de la organización y en la divulgación externa de opiniones individuales en los procesos previos a la adopción de las decisiones internas. Para ejercer el derecho de voto activo y pasivo en cualquier órgano y momento hace falta una antigüedad superior a los dos meses y estar al corriente del pago de las cuotas de afiliación.

Las corrientes de opinión (art. 31) tienen plena capacidad de expresión en el interior de la organización, respetando en todo caso la unidad, los principios, estatutos y programas de la organización y los acuerdos adoptados de forma válida y democrática por los órganos correspondientes. Se reitera, hasta de tres formas distintas, la obligación de acatamiento y cumplimiento de las políticas y acuerdos firmes de los órganos. Para constituirse, hace falta que estén presentes en al menos tres Federaciones y, al menos, en tres asambleas de base en cada

⁶⁰ Estatutos de Izquierda Unida, establecidos en la IX Asamblea Federal, celebrada en 2008. Consultados el 15 de febrero de 2011 en <http://izquierda-unida.es/sites/default/files/Estatutos IX Asamblea.pdf>.

una de estas federaciones. Para su reconocimiento en el ámbito federal, deben dirigir petición motivada a la Presidencia Federal haciendo constar los elementos y criterios definitorios de la corriente de opinión y su declaración expresa de sujeción a los principios y estatutos de Izquierda Unida (art. 33). La decisión de su reconocimiento la adopta el Consejo Político Federal (art. 34)⁶¹. A las corrientes internas se les exige un funcionamiento democrático y libertad de expresión en el seno de las mismas y se les reconoce el derecho a acceder a los medios de comunicación y publicaciones federales (arts. 35 y 37).

La amplia libertad de expresión reconocida a los afiliados aparece restringida por deberes y por sanciones. Entre los primeros, el art. 17 establece la obligación de ser respetuoso con las opiniones y posicionamientos de las demás personas y agotar las vías internas de garantías democráticas antes de acudir a los tribunales en defensa de sus derechos. En el segundo campo, aparece recogida como infracción grave (art. 25) la manifestación pública de opiniones, ideas o comentarios contrarios a las decisiones, acuerdos y resoluciones de los órganos de IU adoptados en el marco de sus competencias y como muy grave el deterioro, daño o menoscabo graves de la imagen pública de la organización, sus órganos y cargos políticos o cargos públicos. Las sanciones que pueden imponerse van desde la suspensión de los derechos como afiliado hasta la expulsión del partido.

Es cierto que la búsqueda del debate público, la síntesis de las aportaciones y el enriquecimiento de los planteamientos constituye algo positivo. Sin embargo, la publicidad de las opiniones enfrentadas, en muchos casos, no permite su conciliación pues la renuncia a determinados postulados puede percibirse como la «pérdida» de un deba-

⁶¹ El Consejo Político Federal es el máximo órgano de dirección de IU entre Asambleas. Su composición aparece regulada en el artículo 63 EIU, estando formado por un número de miembros no superior a 180, incluidos los coordinadores generales de las federaciones de IU mientras ostenten la referida condición.

El Consejo Político Federal estará formado por:

a) Con plenitud de derechos.

– el 50% de sus miembros serán elegidos en la Asamblea federal;

– el 50% restante estará compuesto por:

- representantes de las federaciones, incluidas las federaciones del exterior;
- coordinadores generales de las Federaciones.

b) Con voz y sin voto: los coordinadores federales de áreas.

c) Son invitados permanentes la Comisión Federal de Garantías Democráticas y la Comisión Federal de Control financiero.

te, la derrota no será concebida como una ganancia y habrá un enroque en las posiciones. A este respecto, uno de los candidatos de ICV señala que cuando las reuniones de los órganos de dirección son abiertas —como ocurre en IU— no pueden buscarse ni darse complicidades y que cuando se dan, se producen en base a un reparto de cuotas de poder.

2. En cuanto a la selección de candidatos electorales, en Izquierda Unida el principio federal rige el procedimiento, distinguiéndose distintas instancias territoriales para realizar la propuesta de lista electoral, para aprobarla y para ratificarla. En este sentido, el art. 7 EIU asigna al nivel federal la ratificación de las propuestas de candidaturas a las elecciones al Congreso de los Diputados y también la elección del candidato a la Presidencia del Gobierno.

2.a. *Candidato a la Presidencia del Gobierno*: el artículo 84 EIU prevé la celebración de unas elecciones primarias para seleccionar al candidato a la Presidencia del Gobierno.

Para presentarse como candidatos hace falta el aval del 25% del Consejo Político Federal o del 10% de la afiliación o ser presentado por la Presidencia Federal⁶², oídas las propuestas de las Federaciones. Las candidaturas se presentan ante el Consejo Político Federal. En caso de que exista sólo un candidato a la Presidencia del Gobierno, el Consejo Político Federal lo elegirá directamente y si coincide la celebración de la Asamblea Federal de IU con el año o periodo de convo-

⁶² La Presidencia Federal garantiza la dirección política permanente entre reuniones del Consejo Político Federal. Está compuesta, art. 66 EIU, por un máximo de un tercio de los componentes del Consejo Político Federal con voz y voto, más el Coordinador General, de la siguiente forma:

- El Coordinador General de IU;
- Quienes compongan la Comisión Ejecutiva, entre quienes estará el Coordinador Federal de Áreas;
- Los Coordinadores Generales de cada una de las Federaciones o una persona elegida con carácter estable y permanente por esa Federación;
- Un representante elegido de entre los Coordinadores de las Federaciones del exterior;
- Un número no superior a un tercio de la composición de la Presidencia Federal a elegir entre los componentes del Consejo Político Federal, con criterios de pluralidad y equilibrio de géneros;
- El candidato a la Presidencia del Gobierno, en el periodo existente entre su elección y la fecha de los comicios.

catoria de elecciones, corresponderá a ésta la selección del candidato a la Presidencia de Gobierno.

Si hubiera más de un candidato, el Consejo Político Federal organizará una consulta al conjunto de la organización en forma de primarias. En las celebradas en 2007, en vez de votación en urna se habilitó un sistema de voto por correo. El resultado no era vinculante y el candidato fue designado por el Consejo Político Federal a la vista de los resultados obtenidos por los participantes en la consulta interna.

2.b. Es evidente la falta de regulación de las primarias y los candidatos entrevistados no han aportado más información al respecto. Sin embargo, se muestran confiados ante las primarias, pues afirman que permite al partido combinar la «carrera interna» de los afiliados con la posibilidad de recoger de la sociedad lo mejor que tenga en cada momento, refiriéndose no sólo a personas, sino también a ideas. Si bien las primarias empezaron a partir de una confrontación interna, también han supuesto un elemento renovador al conseguir que los candidatos y la base militante establecieran un diálogo. El mayor riesgo que se plantea es respecto de las estructuras, que quieren controlar todos los procesos. No obstante, cuando los candidatos son «claros» o, mejor dicho, de consenso, se renuncia a las primarias. El mayor beneficio que se señala respecto de las primarias es que proporcionan legitimidad a las decisiones y, en contra de lo que podría pensarse, potencian la cohesión de la organización.

2.c. *Resto de la lista electoral*: El Consejo Político Federal fija los criterios de composición del futuro Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados (art. 81 EIU). Ajustándose a ellos, compete a las Federaciones la elaboración y aprobación de las candidaturas, garantizando la más amplia participación de las Asambleas de Base, organizando primarias si hubiese más de una candidatura interna. Posteriormente, las listas elaboradas serán ratificadas por el Consejo Político Federal.

Estatutariamente se marcan los siguientes criterios para la elaboración de candidaturas (art. 82 EIU):

- Sexo: las candidaturas al Congreso de los Diputados han de ser paritarias, en formato cremallera cuando menos o estableciendo una mayor representación femenina. Además, al menos de la

mitad de las listas al Congreso deben estar encabezadas por mujeres;

- Edad: las candidaturas han de incluir un mínimo de un 20% de jóvenes menores de 30 años, criterio que se ha de cumplir en tramos de cinco;
- Procedimiento democrático y de consenso: todas las personas y órganos que participen en los procesos de confección de candidaturas vienen obligados a intentar alcanzar el consenso para su aprobación. En caso de que no se consiga las elecciones de candidaturas se harán mediante voto secreto.
- Pluralismo interno: criterio relevante, pues trata de garantizarlo durante la elección de candidatos. Así, pueden presentar propuestas de candidaturas un 10% de las personas con voz y voto presentes en la reunión, que deben contener al menos el 50% de los puestos a cubrir, cumpliendo todos los requisitos de sexo y edad. Estas propuestas serán cerradas y bloqueadas. Si han de votarse, se seguirá un sistema proporcional puro y, en caso de restos porcentuales, los puestos vacantes se adjudicarán a la lista más votada. Para determinar el orden de los candidatos se aplicará la fórmula del resto mayor.

Se ha de destacar el reflejo del pluralismo interno de la formación en la conformación de listas. La cláusula según la cual las listas se confeccionarán siguiendo el sistema proporcional puro ofrece importantes garantías a las minorías toda vez que impide que una eventual mayoría del partido pueda acaparar todos los hipotéticos cargos. Se considera, internamente, que la discrepancia no es una infidelidad a la unidad y cohesión del partido, sino la constatación de una realidad positiva que no debe redundar, de manera sistemática, en la fragmentación del partido. No obstante, la democratización absoluta de un partido no implica necesariamente un aumento del control de las bases del partido sobre los órganos de Gobierno, sino que los miembros del partido, aislados entre sí, pueden ser más fácilmente manipulables.

Al mismo tiempo, se contempla la limitación de cargos, fijándose un límite de dos legislaturas. No obstante, podrá prolongarse un mandato más siempre que se obtuvieran, en votación individualizada en el órgano competente para su elección, el 60% de los votos emitidos.

Las propuestas han de partir, por lo tanto, de cada Federación por respeto a su soberanía. Así, la Federación territorial de la Comunidad

de Madrid establece criterios propios en la elaboración de las candidaturas, entre ellos, la formación de equipos de trabajo capaces de ejercer tanto las funciones de gobierno como las de oposición, así como la selección de personas que participan activamente en los movimientos sociales (art. 29 EIU-CM)⁶³. Las Asambleas de Base, cuando hayan de designar o proponer candidaturas a las elecciones, funcionarán en régimen cerrado o interno, es decir, limitadas a las personas afiliadas (art. 44 EIU), lo que no está en consonancia con la intención de hacer servir al partido como vehículo de la participación de los colectivos progresistas.

2.d. Se ha definido el procedimiento de selección de candidatos por IU como alambicado e hipócrita, por estar dominado por el PCE⁶⁴. Los candidatos reconocen que el procedimiento de selección de candidatos debería ser más permeable al entorno del partido, achacándolo en uno de los casos a la inseguridad ante la propia fuerza del partido. En este sentido, se propone que la elección de candidatos no sirva para primar la carrera interna de los afiliados en el partido. Así, se señala que el funcionamiento cerrado de las asambleas para nombrar dirigentes o cargos públicos es muestra de una gran desconfianza. Sobre todo, porque terminan enconando el debate interno y convirtiéndose en un cónclave. Además, las asambleas resultan fácilmente controlables por un pequeño grupo organizado.

En el caso de la candidatura al Congreso de los Diputados por la circunscripción de Madrid para las elecciones de 2008, se relata cómo la lista fue elaborada directamente por el Consejo Político de IU- Comunidad de Madrid y posteriormente sometida a votación entre la militancia, siendo apoyada por el 83% de los votantes.

En cuanto al procedimiento para llegar a la lista final, partió de un **análisis electoral** de las perspectivas electorales con distintos candidatos. Como la que estaba prevista para concurrir no obtenía las mejores previsiones, la dirección buscó un candidato alternativo. Éste demostró ejercer cierta capacidad de influencia, pues determinó al número 3 de la lista. Para el resto de la lista se buscaron personas **representati-**

⁶³ Estatutos de Izquierda Unida – Comunidad de Madrid, aprobados por la VIII Asamblea, celebrada en 2009. Consultados el 8 de abril de 2011 de <http://www.iucm.org/index.php/organizacion/documentos/28-estatutos-de-izquierda-unida-de-la-comunidad-de-madrid>.

⁶⁴ Javier TUSELL: «Don Ichiro y los nuevos encasillados», ob. cit.

vas por movimientos sociales, como el feminismo y el movimiento LGTB. Los primeros candidatos ya representaban la vertiente laboral, obrera, ambiental, sindical y municipal.

La elaboración de las listas electorales en IU responde al modelo asambleario. Si bien sobre el papel los afiliados gozan de un gran protagonismo en la determinación de la lista, la experiencia madrileña constata que se limitan a votar sobre una lista propuesta por la Ejecutiva, lo que les relega a una posición de ratificación, más que de decisión. Otro rasgo característico, probablemente determinado por la variedad de movimientos que conforman el partido político, representa la búsqueda de la representación de los grupos minoritarios, reservándose puestos en la lista.

3. Cuando un afiliado considere que se han vulnerado sus derechos puede acceder a un procedimiento disciplinario que cuenta con varias fases. Así, la denuncia se presenta ante el Consejo Político correspondiente (determinable en el art. 20 EIU), que elegirá al instructor o instructores del expediente (art. 21 EIU). Habiéndose iniciado el procedimiento por un afiliado, la función de la instrucción es la mediación entre las partes.

En caso de que no se logre la conciliación, se elaborará un escrito en el que se expresen las alegaciones de cada parte. La instrucción propondrá cualquier otra medida estatutaria tendente a la resolución del conflicto. Decide sobre el informe de instrucción el Consejo Político correspondiente, decisión que deberá ser ratificada por la Asamblea (art. 22 EIU). Frente a la decisión del órgano político o la asamblea competente cabe recurso ante la Comisión de Arbitraje y Garantías Democráticas (art. 24).

La Comisión Federal de Arbitraje y Garantías Democráticas conocerá en segunda instancia de la revisión de las resoluciones aprobadas por una Comisión de Garantías de Federación cuando no tenga competencia exclusiva sobre el tema y de la defensa de los derechos fundamentales de los afiliados (art. 76)⁶⁵.

El procedimiento de funcionamiento de esta comisión está contemplado en el art. 77, que establece el nombramiento de un instructor

⁶⁵ La Comisión Federal de Arbitraje y Garantías estará compuesta por 9 personas afiliadas, elegidas por la Asamblea Federal, que no podrán formar parte de cualquier órgano de dirección, ser cargos públicos o personal de confianza o depender laboralmente de la organización (art. 74 EIU).

que realizará un informe sobre la competencia de la Comisión Federal de Arbitraje y Garantías Democráticas para conocer del recurso. Una vez decidida la competencia, el instructor realizará las actuaciones oportunas para la comprobación de los hechos previa audiencia de las partes implicadas, que podrán proponer la práctica de actuaciones de comprobación. El instructor realizará una propuesta de resolución que adoptará el pleno de la Comisión sin la participación del instructor. Las decisiones de la Comisión Federal de Arbitraje y Garantías Democráticas no son recurribles ante ningún órgano interno. Ha de recordarse que el afiliado a IU asume la obligación de agotar las vías internas de garantías democráticas antes de acudir a los tribunales en defensa de sus derechos (art. 17.i).

Si el conflicto es entre la instancia federal y las organizaciones federadas, se adoptará una comisión mixta paritaria de las partes en conflicto para su resolución. La comisión elaborará un dictamen, oídas las alegaciones de las partes, al cual se podrán añadir los votos particulares que se formularsen. Tal dictamen será remitido a los órganos de dirección de las partes en conflicto. En caso de que esto no solucione el conflicto, se elevará a la Comisión Federal de Arbitraje y Garantías Democráticas que resolverá en un plazo no superior a 15 días. Su resolución será definitiva, vinculante y de obligado cumplimiento para las partes en conflicto.

4. Para cerrar el estudio de IU, se acoge la reflexión que realizaron los candidatos entrevistados sobre la democracia interna en la organización. Uno de ellos destacó la desconfianza en los mecanismos de representación interna, lo que no permite la apertura de la organización a los movimientos sociales. Las mayores resistencias a la apertura vienen de la élite de IU, que no siempre coincide con el PCE, el cual, por su parte, tiene vértigo a la apertura y la tentación de controlar toda la vida interna, aunque *de facto* no la controla. Las confrontaciones internas no han conseguido transmitir una imagen de organización plural, sino de organización en permanente conflicto, lo que tampoco es real, dado que el partido está cohesionado en los grandes planteamientos políticos, aunque no tanto en la vida política cotidiana. Para solucionar esta situación, propusieron mecanismos de consenso, que cerraran debates y no los convirtieran en pugilatos. Por último, respecto de la apertura de los primarias a los simpatizantes, apuntaron que podría hacerse para reforzar la base social del partido, si bien estableciendo

alguna mínima exigencia (como la inscripción o una contribución económica) y sin ignorar que puede producirse el «riesgo italiano»: que un determinado candidato que no tiene apoyos internos obtenga uno externo y acabe siendo controlado por agentes no recomendables.

e) *Iniciativa per Catalunya Verds*

1. Con la reforma de sus normas básicas de funcionamiento de 2008, Iniciativa per Catalunya Verds se planteaba fortalecer el partido y conseguir una mayor democracia interna, entre otros objetivos. El segundo objetivo se centraba en dinamizar la organización y su actividad y, sobre todo, feminizar la organización. Por tal razón, los cambios en los procedimientos electorales afectaban, principalmente, a las cuotas de sexo.

ICV reconoce como derecho de sus afiliados, en el art. 3 EICV⁶⁶, elegir y ser candidato a los diferentes procesos electorales, así como participar en la elaboración de la política del partido, interviniendo libremente en los debates internos y delante de la opinión pública. También recoge la libertad de expresión interna y externa, incluyendo la posibilidad de valoración crítica de las actuaciones de los órganos directivos y de cualquier miembro de la organización, siempre con el debido respeto. De hecho, la falta de respeto a los correligionarios constituye la clave para la imposición de sanciones, que se agravan según la repercusión pública que adquieran (bien por el contenido, bien porque quien la realice tenga un cargo institucional u organizativo).

Destaca el reconocimiento que hace este partido al derecho de los afiliados a crear plataformas y otras formas de participación y opinión, bien sean puntuales o estables. Si se decide constituir una plataforma de opinión, inmediatamente habrá de comunicárselo a la Comisión Ejecutiva Nacional. El partido pondrá a disposición de las mismas tanto las sedes del partido como el acceso a los medios de comunicación internos (arts. 104 y 105 EICV).

Junto a estos derechos, resalta el reconocimiento por el partido de un derecho al respeto en las propias convicciones religiosas, morales y en sus elecciones privadas y a la confidencialidad de sus datos perso-

⁶⁶ Normas básicas de Iniciativa per Catalunya, aprobadas por su 9ª Asamblea, celebrada en 2008.

nales. También recogen los Estatutos el derecho a recibir formación política y, por último, reconoce la libertad negativa de afiliación.

A fin de garantizar los derechos de participación en las decisiones del partido, la organización se impone como deberes (art. 5 EICV) practicar y promover la democracia interna, estimular el debate y difusión de ideas y opiniones, potenciar la comunicación y el debate internos y fomentar la participación de los adheridos en la vida y en las decisiones de la organización.

Las vías de participación de los afiliados que se contemplan son las jornadas programáticas abiertas, las consultas y los referéndums internos. El objetivo en todas ellas es que la militancia participe tanto en los debates, como en las decisiones políticas y en la elección de las candidaturas electorales y de los organismos de dirección. Dentro de las vías de participación, el art. 71 EICV contempla las asambleas de electores, compuestas por electores, simpatizantes y afiliados, que se realizarán al menos una vez al año para tratar temas de carácter local o general y que podrán tomar acuerdos de carácter consultivo, es decir, no vinculantes para la organización.

2. Por lo que hace a la elección de candidatos a cargos públicos, ICV ha decidido —arts. 94 y 96 EICV— limitar los mandatos consecutivos de los cargos públicos representativos, estableciendo un máximo de tres y equiparando, en este sentido, a los que ejercen cargos internos del partido con responsabilidades individualizadas. No obstante, como afirma uno de los entrevistados, «se hacen las excepciones que hagan falta». Del mismo modo, el art. 95 EICV considera que sus afiliados no podrán ejercer más de una responsabilidad institucional que requiera dedicación exclusiva.

2.a. *Cabezas de lista*: El artículo 84 EICV establece que se realizarán elecciones primarias para escoger a los candidatos al Congreso de los Diputados. En las Normas básicas de ICV aparece una mínima regulación del procedimiento, que deberá ser desarrollada por el *Consell Nacional*⁶⁷, máximo órgano del partido entre asambleas, ya que es

⁶⁷ El Consejo Nacional se elige por la Asamblea Nacional a través de voto individual y secreto (art. 32 EICV). Para su elección se procurará presentar una candidatura de consenso, que contenga una representación de sexos equilibrada. Si no es posible, podrán presentarse candidaturas alternativas avaladas por un 10% de los delegados. La elección se realizará por el sistema proporcional puro.

el encargado de regular los procesos internos y, específicamente, (art. 87 EICV) la normativa interna que regule los procesos de elecciones primarias. A tal fin, tendrá en cuenta la normativa para elegir al presidente del partido.

En estas elecciones primarias, los cabezas de lista serán escogidos mediante voto individual y secreto por todos los afiliados al partido en el ámbito correspondiente, siendo elegidos por mayoría simple. En último término, el Consejo Nacional ha de aprobar las candidaturas electorales surgidas de los procesos de consultas internas (art. 35 EICV).

La normativa para la consulta interna para la elección del Presidente de ICV, que teniendo en cuenta la regulación estatutaria es el modelo a seguir, establece que la consulta interna se realizará con independencia del número de candidatos que se presenten. Podrán participar, votando o siendo votados, todos los afiliados de ICV al corriente de pagos, los afiliados a *Joves d'Esquerra Verda* y los simpatizantes. Para presentarse como candidatos, tienen que reunir 50 avales de afiliados, sin que ningún militante pueda avalar a más de un candidato.

La campaña de información se basa en reuniones con las comisiones políticas del partido, que tendrán que respetar la igualdad entre los distintos candidatos que pidan explicar sus propuestas a los miembros de la correspondiente agrupación. El partido pone a disposición de los candidatos a la Oficina de Prensa y a la Secretaría de Organización, así como corre con los gastos de desplazamiento que genere la campaña a los competidores electorales.

2.b. Según los candidatos entrevistados, las primarias rompen con la idea de que en los partidos todo lo resuelve el aparato del partido. La apuesta por los cincuenta avales respondía a facilitar el acceso a la competición con unas mínimas garantías de que la candidatura alternativa tuviera apoyos. Si bien podría haber más de un candidato, esto

El Consejo Nacional, según el art. 33 EICV, estará formado por el Presidente, tendrá entre 100 y 250 personas y garantizará la representación de las organizaciones territoriales y sectoriales del partido. Cada Asamblea Nacional determinará el número exacto de miembros del Consejo Nacional a elegir. Si a causa de la presentación de candidaturas alternativas el Consejo Nacional elegido no mantiene plenamente el equilibrio territorial y sectorial, se ampliará a través de la cooptación para conseguir el porcentaje que falta. El Consejo Nacional podrá cooptar hasta un máximo del 10% de los miembros elegidos por la Asamblea Nacional.

sólo ha sucedido cuando la organización atravesaba malos momentos. En el nivel interno han sido vistas positivamente, dado que contribuyen a que toda la militancia se sienta protagonista de su propia organización política y ayudan a crear un buen clima en la organización. Sin embargo, no han conseguido movilizar a los simpatizantes y se plantearían como reto intentar llegar a los «simpatizantes» informales de ICV. Respecto de la percepción por parte del electorado, consideran que o bien no se han percibido, o bien no otorgan un plus electoral ya que entienden que es la forma lógica de seleccionar candidatos de un partido de izquierda progresista.

2.c. *Resto de la lista*: La falta de regulación sobre cómo se elige el resto de la lista abre una incógnita que se probó a resolver a través de las entrevistas. El art. 84 EICV asegura que se realizarán elecciones primarias para escoger a los candidatos de las listas electorales al Congreso de los Diputados, que tendrán que ser paritarias, en formato cremallera. Junto con el sexo, también se establece una representación de minorías étnicas, con un mínimo del 2% de la candidatura (art. 90 EICV). Sin embargo, parece ser que el resto de la lista se conforma a través de un procedimiento interno.

2.d. Un candidato afirma que se establece una Comisión de candidaturas escogida por la Ejecutiva que trabaja con el territorio y con los ámbitos sectoriales para elevar una propuesta de candidatos al *Consell Nacional*. En el caso de que el *Consell Nacional* proponga cambios, se han de someter a votación. El otro candidato entrevistado, sin embargo, explicó que el *Consell Nacional* presenta una propuesta de lista, que puede incluir a candidatos independientes, a la Comisión Ejecutiva Nacional que es quien decide⁶⁸. En cualquier caso, señalan que la elaboración de la lista completa resulta un proceso más complicado que la elección del cabeza de lista.

En cuanto a los criterios que son tenidos en consideración, señalan en primer lugar el **pacto de coalición** con Esquerra Unida i Alternati-

⁶⁸ No obstante, entre las funciones asignadas a la misma por el artículo 41 EICV no aparece nada semejante.

La Comisión Ejecutiva Nacional es la dirección ejecutiva del partido, está formada por 55 personas y es elegida por la Asamblea Nacional a propuesta del Presidente de ICV (art. 39 EICV), aunque pueden presentarse candidaturas alternativas que deberán ser sometidas a votación.

va (EUiA), por el que acuerdan los puestos en las listas de cada formación, no entrando a discutir los nombres propuestos por cada partido político. Después, el factor más relevante es el **territorial** y, muy remotamente, la representación de distintas **sensibilidades ideológicas**, aunque en momentos de tranquilidad este último no emerge con fuerza en las listas. No obstante, se intenta conseguir un equilibrio de representación.

3. En ICV, la Comisión de Garantías controla la aplicación de las Normas Básicas y el respeto a la democracia y a la unidad en la vida interna del partido por parte de los diferentes órganos de dirección, de las organizaciones y de la militancia. Asimismo, defiende los derechos tanto de los afiliados como de los simpatizantes de Iniciativa (art. 46 EICV).

Se compone de cinco miembros y dos suplentes que elegirán entre ellos un Presidente y un Secretario. Se elegirán por la Asamblea Nacional mediante voto individual y secreto por mayoría cualificada de dos tercios de los votos emitidos. La pertenencia a la Comisión de Garantías es incompatible con cualquier otra responsabilidad de dirección ejecutiva del partido y con el ejercicio de un cargo público de ámbito nacional o una situación de relación laboral con el partido (art. 47).

Según la normativa para la consulta interna para la elección de Presidente de ICV, la Comisión de Garantías velará por la defensa de los derechos de los afiliados y resolverá sobre las posibles reclamaciones o conflictos de acuerdo con el art. 47 EICV. Sin embargo, no se prevé su actuación durante el desarrollo de la campaña de información, sino sólo durante el proceso de presentación de candidaturas.

4. Para los entrevistados, el gran reto respecto de la democracia interna de los partidos es que se incorpore al entorno. No obstante, también tienen que existir ámbitos en que se pueda discutir abiertamente, con toda naturalidad, para lo que hace falta cierta intimidad. Si todos los debates fuesen abiertos, señala uno de los candidatos, no existirían marcos para deliberar, para reflexionar ni para buscar acuerdos. Si no tienes espacios de libertad en los que poder expresarte y tender puentes, la organización se debilita, porque das transparencia pero aparece la bronca política.

El camino para incorporar a los simpatizantes pasa por la apertura, crear encuentros con la sociedad civil sin tener miedo a la partici-

pación y a la transparencia, como camino para la credibilidad y proximidad. Pero ha de hacerse sin poner en riesgo la propia organización y reservando al propio partido un elevado peso específico en la decisión que se pretenda tomar. Se pone como ejemplo la experiencia de primarias abiertas que se han adoptado en el ámbito municipal a pesar del riesgo que plantean para que cualquier otro partido político pueda boicotear las listas.

f) *Unión Progreso y Democracia*

1. En 2007 se fundó UPyD, partido que consiguió representación parlamentaria en las elecciones generales de 2008. En noviembre de 2009 celebraron su primer Congreso en el cual se dotaron de sus estatutos de funcionamiento⁶⁹.

El artículo 23 EUPyD establece los principios básicos de organización del partido, destacando su funcionamiento democrático y la unidad de dirección, compatible con una organización descentralizada. Igualmente, se reconoce la participación y la corresponsabilidad de los afiliados en el partido, garantizándose a tal fin la libertad de conciencia y de expresión interna a los militantes y la de discusión interna a través de los mecanismos establecidos estatutariamente.

Los derechos de los afiliados incluyen los principales de participación en los órganos internos del partido, al sufragio activo y pasivo para los cargos del mismo y a la información sobre organización y actividad del partido. En consonancia con lo dispuesto en el párrafo anterior, se garantiza la libertad de expresión interna, orientada a mantener debates internos sobre cuestiones de política general o sectorial, pero también la libertad de expresión externa, admitiéndose la posibilidad del desacuerdo público con la línea oficial del partido, siempre que se exprese de forma leal y respetuosa con la dignidad de las personas y no sea susceptible de inferir grave daño a la imagen pública del partido, que constituye la expresión más avanzada de cuantas he expuesto hasta ahora. Recoge el art. 7 también un derecho a impugnar los acuerdos de los órganos del partido, que habrá que entenderse referido al ámbito interno del partido.

⁶⁹ Estatutos de UP y D, consultados el 15 de febrero de 2011 en http://www.upyd.es/fckupload/pdf/6_Organizacion_y_estatutos.pdf.

Ha de subrayarse la previsión de una cláusula de discrepancia de los cargos orgánicos y los cargos públicos del partido: en cuestiones no fijadas directamente en los principios y fines del partido, o cuando lo autorice el Consejo de Dirección, podrán negarse a pronunciarse o apoyar asuntos que queden dentro de su esfera interna o de su interpretación ideológica, así como podrán expresar su discrepancia pública, de forma leal y respetuosa, mientras no abusen o causen un daño a la identidad pública del partido (art. 57 EUPyD).

Por lo que hace al objeto de la investigación, resulta significativo que se reconozca un derecho a proponer candidaturas y listas electorales, tanto internas como a comicios públicos, pero no un derecho a presentarse como candidato o a elegir a dichos candidatos electorales.

Como contrapartida a los derechos, el art. 8 establece las obligaciones de los afiliados a UPyD, entre las que destacan respetar pública y privadamente el buen nombre y la imagen del partido, de sus órganos y de sus afiliados, guardar secreto de las deliberaciones y de los acuerdos de los órganos de dirección y grupos parlamentarios y devolver al partido la representación institucional que ostenten en nombre de éste en determinados casos.

Las posibilidades de actuación de los militantes de UPyD quedan moduladas por la tipificación en el art. 12 como infracción grave —que llevan aparejadas las sanciones de suspensión de militancia o expulsión del partido— de la utilización indebida de la documentación o información a que hayan tenido acceso por razón de su cargo o función en el partido, también el establecimiento o participación en grupos organizados que, sin respetar los calendarios fijados para los procesos electorales internos, perjudiquen los intereses y la imagen del partido o la igualdad de oportunidades entre todos los afiliados.

2. La selección de candidatos aparece regulada en el art. 52 EUPyD, desarrollándose la selección de candidato a la Presidencia del Gobierno y cabezas de lista electoral al Congreso de los Diputados por un reglamento de primarias. En cualquier caso, se establece en el art. 51 EUPyD un régimen de incompatibilidades y limitación de mandatos públicos: de dos legislaturas para órganos de carácter ejecutivo y de tres para cargos de carácter representativo.

2.a. *Candidato a la Presidencia del Gobierno y cabezas de lista electoral al Congreso de los Diputados*: La regla general para elegir a estos

candidatos es la celebración de primarias, aunque si en la circunscripción de que se trate hay menos de 100 afiliados censados se realizará una asamblea electiva.

A las primarias podrán presentarse los afiliados que tengan una antigüedad mínima de dos años en el partido⁷⁰, pero también afiliados que no cumplan el requisito de antigüedad o personas no afiliadas siempre que sean propuestos por el Consejo de Dirección⁷¹. En el caso de los cabezas de lista electoral, deberán estar afiliados en la provincia que coincida con la circunscripción por la que se quieran presentar y es el Consejo Provincial el que puede realizar propuestas.

Tendrán derecho de sufragio activo todos los afiliados del ámbito territorial correspondiente y, en un alarde de creatividad regulatoria, se reconoce a los simpatizantes el derecho de participar con voz pero sin voto en las elecciones primarias (art. 10.4 EUPyD).

Por lo que respecta a la campaña de información, los candidatos podrán realizar campaña en las circunscripciones en las que se presenten, pudiendo convocar reuniones electorales en las sedes del partido, recabar el apoyo de otros afiliados y a disponer de un espacio en la intranet del partido donde exponer su candidatura, guardando siempre el respeto debido y cumpliendo con las obligaciones estatutarias (art. 53 EUPyD).

La campaña de información se desarrolla en el Reglamento de Primarias⁷², en cuyo art. 6 se establece que la publicidad a través de la intranet sólo podrá referirse al candidato que se presente a las primarias, sin que pueda hacerse publicidad conjunta de más candidatos. También se permite el envío de propaganda a los afiliados, en un número determinado por la Comisión Electoral, que establecerá también las directrices formales que debe cumplir, respetando la libertad de

⁷⁰ Establece la Disposición transitoria tercera de los estatutos que «para los comicios que se celebren en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de los presentes Estatutos, la exigencia de antigüedad como afiliado del partido se reducirá a seis meses a la hora de optar como candidato electoral».

⁷¹ El Consejo de Dirección es el máximo órgano de dirección política del partido. Está formado por 21 miembros y será elegido en cada Congreso por voto individual, directo y secreto de la totalidad de los afiliados incluidos en el censo congregual mediante el sistema de listas completas, cerradas y bloqueadas y de acuerdo al sistema de voto mayoritario (art. 29 EUPyD).

⁷² Reglamento de elecciones primarias de UPyD, consultado el 15 de febrero de 2011 en [http://www.upyd.es/fckupload/file/primarias/Reglamento Elecciones Primarias UPyD.pdf](http://www.upyd.es/fckupload/file/primarias/Reglamento_Elecciones_Primarias_UPyD.pdf).

cada candidatura en lo relativo a los contenidos, si bien en ningún caso podrá recoger expresiones indebidas para con otros candidatos o afiliados ni ser contrarias a la normativa interna del partido. Se tienen en cuenta los criterios anteriores respecto de los medios de comunicación externos, como los blogs o webs ajenos al partido. En caso de incumplimiento de dichas directrices, podrá acordarse la anulación inmediata de la candidatura.

Cualquier acto electoral deberá comunicarse a todos los afiliados del área geográfica concernida a través de la Comisión Electoral, para garantizar la publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades de todos los candidatos.

El proceso de primarias se supervisará y dirigirá (fijación del censo de electores, establecimiento del calendario, presentación de candidaturas, desarrollo de la campaña, jornada de votaciones, resolución de reclamaciones) por el Consejo Provincial, constituido en Comisión Electoral Provincial⁷³. Las condiciones de candidato a las primarias y de miembro de Comisión Electoral son incompatibles.

Se votará por provincias, mediante el voto individual, directo y secreto de todos los afiliados censados en pleno ejercicio de sus derechos como tales. Será elegido el candidato que mayor número de votos consiga. En caso de empate, se hará una segunda vuelta entre los candidatos empatados. En el caso de que solo concorra un candidato y no obtenga mayoría absoluta de los votos, no podrá ser proclamado electo, sino que será el Consejo de Dirección, a propuesta de los Consejos Territoriales, el que elegirá el candidato. También será el Consejo de Dirección el que decidirá la provincia en la que concurrirá el candidato a la Presidencia del Gobierno.

Respecto de los candidatos elegidos en primarias, si el Consejo de Dirección los considera dañosos para la imagen pública del partido o

⁷³ La Comisión Electoral estará compuesta por 7 miembros (art. 35), tres de ellos designados por el Consejo de Dirección y cuatro elegidos mediante votación individual y secreta de los delegados asistentes al Congreso, previa presentación de listas completas. Se elegirá mediante el sistema de listas abiertas, de tal modo que cada delegado podrá votar como máximo a un número de candidatos igual que el de puestos a cubrir, resultando elegidos aquellos candidatos que mayor número de votos obtengan. Los casos de empate se dirimirán mediante sorteo.

Será requisito imprescindible para formar parte de la Comisión Electoral ser afiliado con al menos dos años de antigüedad a la fecha en que se produzca la correspondiente elección y no haber sido sancionado disciplinariamente con anterioridad.

incapaces para ejercer un cargo de representación política, deberá remitir objeción razonada a la Comisión de Garantías, que deberá pronunciarse sobre la idoneidad del candidato de forma definitiva. Si se considera no idóneo al candidato, su puesto será ocupado por el siguiente que más votos haya obtenido.

2.b. Si bien este procedimiento de designación de candidato al Presidente de Gobierno y de los cabezas de lista cuenta con el gran criterio democrático de la apertura del procedimiento a la participación directa de los afiliados, resulta empañado por un gravoso criterio de acceso a la candidatura, una antigüedad de dos años limita casi a los socios fundadores la posibilidad de postularse como candidatos, así como el gran control que se otorga el Consejo de Dirección sobre el procedimiento, probablemente motivado por la juventud del partido, para evitar que sea colonizado por agentes incontrolados.

2.c. *Resto de la lista:* La elaboración del resto de la candidatura se basará en los principios de mérito y capacidad, representatividad y proyección social de los candidatos, igualdad de todos los afiliados y el cumplimiento de la normativa electoral vigente.

Finalizado el proceso de primarias, corresponderá a los Consejos Territoriales y Locales proponer la composición de las listas correspondientes⁷⁴, siguiendo los anteriores criterios y teniendo en cuenta la trayectoria personal, profesional y política de los candidatos y, en su caso, los resultados obtenidos en las elecciones primarias. Además, se tendrá en cuenta la opinión del candidato que haya de encabezar la lista. Los Consejos podrán proponer candidatos independientes para cualquier puesto de la lista, debiendo motivarse individualmente cada propuesta. Los Consejos Territoriales y Locales antes de su remisión al Consejo de Dirección someterán las listas al dictamen consultivo de la Asamblea Territorial o Consejo Político Territorial en su caso y de las Asambleas Locales, excluyéndose a los candidatos elegidos mediante el sistema de primarias.

Las listas de candidatos completas serán remitidas al Consejo de Dirección para su aprobación definitiva. Éste podrá completar las listas incompletas donde no se hayan podido elegir por el sistema estatuido.

⁷⁴ Los Consejos Territoriales y Locales son los órganos de dirección política de las Agrupaciones Territoriales y Locales.

2.d. La experiencia del único candidato entrevistado viene determinada porque los estatutos no estaban vigentes en aquel momento. Explica que como había poca gente afiliada al partido en el momento de la convocatoria electoral, las listas electorales se hicieron en cada provincia con las personas que estaban. Salvo la lista de Madrid, el resto de las listas fueron propuestas en y por las organizaciones locales. La lista de Madrid formalmente la propuso la organización local, pero el Consejo de Dirección del partido tenía predeterminada la cabeza de lista y el segundo puesto. No hubo muchos problemas para encontrar gente dispuesta a ir en las listas por las bajas expectativas electorales que manejaban.

Los criterios que se tuvieron en cuenta para elaborar las listas fueron eminentemente personales y de **visibilidad**. Dentro de los primeros hace referencia a la **sintonía personal con la** ejecutiva del partido y con la **Portavoz** del mismo: pesaba mucho la organización centralizada. Según su criterio, con la elaboración de las candidaturas empezó a manifestarse la idea de un partido fuertemente centralizado y con decisiones no discutidas en el conjunto de las organizaciones locales donde predominaban las simpatías personales de la presidenta del Partido.

Nuevamente aparece el modelo de Comité como mecanismo de selección de candidatos, en este caso fuertemente centralizado en el Consejo de Dirección que no sólo tiene la competencia formal de aprobación de las candidaturas, sino que la práctica demuestra que predeterminó los puestos de salida que tenían posibilidades reales de obtener escaño. Falta, sin embargo, recorrido a esta formación para poder confirmar el fuerte personalismo que el único entrevistado achaca a la Portavoz.

3. El procedimiento de garantía de los derechos (art. 20 EUPyD) protege a todos los afiliados de posibles vulneraciones de sus derechos por los órganos del partido, manteniéndose en este estricto ámbito. Se excluye que pueda servir para cuestionar o recurrir algún procedimiento de elecciones a cargos internos o a cargos públicos, procesos que sólo podrán ser objeto de recurso por sus procedimientos específicos. Resuelve el Consejo de Dirección, cabiendo recurso ante la Comisión de Garantías.

La Comisión de Garantías es el órgano encargado de garantizar el ejercicio de los derechos de los afiliados el cumplimiento de la normativa interna, resolver los recursos del régimen disciplinario así como el

procedimiento de garantía de derechos y, en general, la resolución de los recursos establecidos contra los acuerdos adoptados por los órganos colegiados del partido (art. 33). Por lo que nos interesa, puede resolver en segunda instancia los recursos que se planteen contra las decisiones de la Comisión Electoral susceptibles de ser recurridas.

Se compone por tres miembros (afiliados con al menos dos años de antigüedad), elegidos en cada Congreso del partido por el voto individual, directo y secreto de todos los delegados asistentes, previa presentación de candidaturas completas ante la Comisión Electoral. Se eligen mediante el sistema de listas abiertas, de tal modo que cada delegado puede votar a un número de candidatos igual que el de puestos a cubrir, resultando elegidos aquellos candidatos que acumulen un mayor número de votos. Los empates se resuelven mediante sorteo.

En su actuación, han de actuar con libertad, equidad y total independencia respecto del resto de los demás órganos del partido. Además, estarán obligados a guardar secreto de sus deliberaciones y decisiones.

En la normativa específica sobre primarias se establece que el control de los actos corresponde a cada Comisión Electoral, actuando las Comisiones Electorales delegadas bajo la dirección y supervisión de la Comisión Electoral, a la que se podrá recurrir frente a las decisiones de aquellas. Así, de las reclamaciones respecto de la campaña electoral, incidencias en el día de la votación, proclamación de candidatos elegidos o incluso el escrutinio, resuelven en primer término las Comisiones Electorales delegadas, en segunda instancia la Comisión Electoral y en último término la Comisión de Garantías.

4. Como reflexión final, el candidato relata su experiencia en el partido cargando fuertemente contra la actual Portavoz del partido. Afirma que los estatutos son papel mojado porque no existe debate interno y que los militantes son la correa de transmisión de la ejecutiva de los partidos, habiendo adoptado el partido un carácter fuertemente autoritario y de concentración de poder, razones que le hicieron abandonar el mismo.

g) *Convergència i Unió*

1. *Convergència i Unió* está formada por dos partidos políticos, *Convergència Democràtica de Catalunya* y *Unió Democràtica de Ca-*

talunya, y constituye una Federación electoral que tiene atribuida, principalmente, la función electoral de ambos partidos para lo cual elabora los programas electorales y presenta candidatos en las correspondientes elecciones.

Convergència Democràtica de Catalunya basa su organización en la democracia interna (art. 1 ECDC⁷⁵), que concilia la participación de la militancia y la disciplina respecto de las decisiones del partido. Este principio se desarrolla en el art. 9 ECDC que contempla los derechos de los militantes. Entre ellos, se recogen los de libertad de expresión interna dentro de los cauces partidarios; el de sufragio activo y pasivo a cargos internos o de representación institucional, modulado por la exigencia de una antigüedad mínima de un año para ejercitar el pasivo y de seis meses para el activo; el derecho de petición y a recibir información; y el derecho al amparo por parte del Defensor de la Militancia y Atención al Elector. En el art. 10.b.2) se contempla una previsión que debería ser universalizada: «el partido velará por la promoción y reingreso a la actividad de la militancia que ocupe cargos de plena dedicación». Como ocurre en el resto de partidos, estos derechos aparecen limitados por los deberes del afiliado, art. 10 ECDC, que contienen, por ejemplo, la obligación de discreción respecto de las materias reservadas.

Centrados en la libertad de expresión, el art. 84 ECDC tipifica como falta muy grave las manifestaciones públicas que causen un grave perjuicio al partido, a su política o a sus militantes así como dar publicidad o hacer manifestaciones públicas sobre materias reservadas. Las sanciones aparejadas van desde la suspensión de la militancia hasta la expulsión del partido pasando por el cese del cargo de elección que ostente el infractor, cuestión esta última bastante difícil de ejecutar, dado que el cargo pertenece al representante, no al partido. Si el perjuicio que se causa no es grave, la tipificación es como falta grave, que conlleva la suspensión bien del partido, bien del cargo de elección aunque puede conllevar el cese en este último (art. 85 ECDC).

También Unió Democràtica de Catalunya se estructura bajo el principio de democracia interna según el art. 1 EUDC⁷⁶. En cuanto a los

⁷⁵ Estatutos de Convergència Democràtica de Catalunya, aprobados en el XV Congreso realizado en 2008. Consultados el 15 de febrero de 2011 en <http://www.convergencia.cat/media/16157.pdf>

⁷⁶ Aprobados en el Congreso Nacional Extraordinario celebrado en 2005 y modificados por el XXIV Congreso Nacional Ordinario celebrado en 2008. Consultados el 15 de febrero de 2011 en <http://www.unio.org/partit/ESTATUTSUNIO2008.pdf>.

derechos que recoge, en el art. 8 se incorporan el de libertad de opinión; igualdad de condiciones en el sufragio activo y pasivo a los órganos internos del partido y en la designación de candidatos, siempre que los afiliados estén al corriente de pagos; el derecho a la confidencialidad de los datos de carácter personal y, finalmente, recibir apoyo y colaboración de los cargos públicos afiliados al partido. Sin embargo, el segundo apartado del art. 8 establece que hasta que no hayan transcurrido seis meses desde la afiliación, no se tendrá derecho a participar con voz y voto en los órganos del partido ni a ostentar la condición de elector y elegible en los procesos internos, si bien, el Comité de Gobierno podrá eximir de este requisito cuando concurran razones justificadas.

2. Siguiendo la letra de la regulación interna de la Federación, será la propia CiU, a pesar de estar conformada por dos partidos políticos distintos, la que presentará candidaturas en todos los comicios que se celebren y, del mismo modo, la que aprobará las listas electorales. A este respecto, los estatutos de la federación marcan que la selección de candidatos estará presidida por el respeto al principio de subsidiariedad, art. 66 ECiU⁷⁷, que busca que las decisiones al respecto se tomen en el nivel más cercano a los representados, si bien para determinar el alcance de este principio habrá que estarse a las reglas más específicas determinadas en los propios estatutos y en un anexo a los mismos.

2.a. *Cabezas de lista*: El anexo hace referencia a la selección de los cabezas de lista al Congreso de los Diputados, que serán propuestos por la *Comissió Executiva Nacional*⁷⁸. El *Consell Nacional* deberá ratificar la propuesta con el 70% de los votos⁷⁹. En caso de que no ratifi-

⁷⁷ Estatutos de *Convergència i Unió*, aprobados por la Conferencia Nacional celebrada en 2004.

⁷⁸ Por su parte, la *Comissió Executiva Nacional* es el órgano ejecutivo de la Federación. Está formada, art. 20 ECiU, por el Presidente Fundador, el Presidente, el Secretario General y un máximo de 20 personas, de las cuales cada partido federado designará la mitad. Los miembros de la *Comissió Executiva Nacional* serán escogidos en la Conferencia Nacional en lista cerrada y bloqueada.

⁷⁹ El *Consell Nacional* es el máximo órgano entre Conferencias Nacionales. Está integrado, art. 16 ECiU de la siguiente manera:

a) Miembros natos: los miembros de la *Comissió Executiva Nacional* y de las Comisiones Nacionales Territorial y Sectorial de la Federación; los parlamentarios

que la propuesta, decide inapelablemente la *Comissió Executiva Nacional*. No obstante, el candidato que encabeza la lista al Congreso de los Diputados, normalmente presentado por Barcelona, será consensuado entre los dos partidos federados.

2.b. *Resto de la lista*: Por lo que hace al resto de la lista, los estatutos (art. 21) establecen que compete al *Consell Nacional* la ratificación de las listas que le presente la *Comissió Executiva Nacional*. Ésta las habrá elaborado, y aprobado por mayoría simple, de acuerdo con las propuestas que elaboren los órganos territoriales y sectoriales de la Federación y siguiendo los criterios de representación suficiente de los dos partidos y de idoneidad de los candidatos, valorada en función de su experiencia profesional, asociativa, su capacidad, la disponibilidad temporal para las tareas públicas, etc.

En efecto, al estar hablando de una Federación se establecen cuotas para cada partido a fin de que ambos estén suficientemente representados. Esto se concreta en que en los dos primeros puestos de las listas al Congreso han de alternarse UDC y CiU, con la condición de que UDC encabezará al menos una de las circunscripciones, distinta a la barcelonesa. En el conjunto de los puestos de la lista se ha de mantener una representación proporcional de cada partido en tramos de cinco candidatos (60% de CDC, del 20% de UDC y un 20% a disposición de la Federación). El propio anexo a los Estatutos propone un orden, que puede ser alterado a propuesta del cabeza de lista y cuenta con el consenso de la Comisión Ejecutiva Nacional y la ratificación del Consejo Nacional⁸⁰.

Por otra parte, para participar en las asambleas territoriales que proponen candidaturas, se ha de figurar en el censo correspondiente e inscribirse en un registro de personas que quieren votar en la asamblea (37 CiU). La votación será personal y cualquier persona con derecho a

en el *Parlament de Catalunya*, Cortes Generales y Parlamento Europeo; los Presidentes de las Diputaciones y de los Consejos Comarcales y los Consejeros del Gobierno de Cataluña;

b) Cincuenta militantes de UDC y cincuenta de CDC, escogidos según los criterios que establezca cada partido;

c) 200 consejeros nacionales, escogidos por el ámbito territorial y sectorial de la propia Federación.

⁸⁰ O bien 1) UDC, 2) CDC, 3) CDC, 4) CDC, 5) CiU; o bien 1) CDC; 2) UDC; 3) CDC; 4) CDC; 5) CiU.

voto en una asamblea podrá solicitar que las votaciones referidas a personas sean secretas.

2.c. Las entrevistas realizadas a los candidatos revelan que en la negociación de los puestos que corresponden a cada partido en la lista electoral se incluyen también las cuotas de género que han de aportar cada uno de ellos. Por ejemplo, si en Lleida Unió pone una mujer, CDC debe aportar las que concurren en los primeros ocho puestos de la lista de Barcelona. También sirvieron para verificar que el proceso que se describe en los estatutos de la Federación resulta meramente formal, dado que cada partido realiza su propio proceso de selección de candidatas de forma independiente. Por esta razón, se examinará a continuación los procesos de cada uno de los partidos, Convergència Democràtica de Catalunya y Unió Democràtica de Catalunya.

2.e. CDC establece en sus estatutos la existencia de un Reglamento Básico de Elecciones, aprobado por el *Consell Nacional*, que regirá la selección de candidatos al que, lamentablemente, no he podido acceder. Se ha realizado el análisis únicamente de los estatutos, que detallan que corresponde a la Asamblea de Agrupación, constituida por toda la militancia adscrita al territorio, elegir a las personas que podrán incorporarse como candidatas a cargos públicos en las listas de ámbito estatal (art. 33 ECDC). Sin embargo, no ostentan esta capacidad de propuesta en exclusiva, pues, además, las Federaciones territoriales —sin especificar qué órgano— podrán proponer la incorporación de personas en puestos de salida, a fin de asegurar una adecuada representación territorial (art. 42 ECDC)⁸¹ y también pueden sugerir nom-

⁸¹ El Comitè Executiu Nacional es el órgano de ejecución emanado del Congreso. Forman parte, según el art. 75 ECDC:

Miembros elegidos en votación unipersonal por el Congreso, que para presentar candidatura deben contar con el aval mínimo del 5% de los delegados en el Congreso (Presidencia; Secretaría General; Secretaría General Adjunta; Secretarías Ejecutivas).

Otros cargos elegidos en votación unipersonal por el Congreso (Defensor de la Militancia i Atenció al Elector; Presidente de la Comisión de Arbitraje, Mediación y Disciplina e Incompatibilidades; el Presidente de la Comisión Nacional de Política Municipal; el Presidente del Consell Nacional; el Presidente del Consejo Asesor Nacional).

Miembros elegidos por el Congreso en una lista a propuesta del Secretario General (10 Secretarías de ámbito sectorial; 8 personas representativas del ámbito

bres las Asambleas Sectoriales (art. 45bis), espacio a través del cual Convergència se organiza en los diversos sectores sociales, económicos y comunitarios de la sociedad. Todas estas propuestas se presentan ante el *Comitè Executiu Nacional*.

Por lo que hace a la lista que elaboran las Asambleas de Agrupación, podrán presentarse candidaturas hasta 48 horas antes de la celebración de la asamblea siguiendo los requisitos que se establezcan en el Reglamento Básico de Elecciones. En el caso de que éste previera la necesidad de avales, los estatutos marcan un mínimo del 10% de la militancia del ámbito correspondiente. También determinan que la campaña y publicidad de las candidaturas serán de carácter interno (art. 15 ECDC). La votación que se lleve a cabo será secreta si así lo propone el Comité Ejecutivo correspondiente o lo pide cualquier militante (art. 16 ECDC). Se vota en listas abiertas estableciéndose un sistema mayoritario corregido, dado que los militantes podrán votar tan sólo un máximo de cuatro quintos de los puestos a cubrir. No obstante, si se presentan tantos aspirantes como puestos a cubrir, el Comité correspondiente puede proponer la votación conjunta y en bloque de la lista.

La decisión final sobre las candidaturas la tomará el *Consell Nacional* previo debate con los órganos de dirección de las Federaciones correspondientes (art. 71 CDC)⁸².

municipal y los Presidentes de las Federaciones Territoriales). Los Presidentes de las Federaciones Territoriales serán elegidos por la militancia de la federación.

Miembros natos (Presidente y Secretario General de la JNC; Portavoces de los grupos parlamentarios de Convergència; Alcaldes o Portavoces municipales de Barcelona, Tarragona, Lleida y Girona).

Con voz pero sin voto (Gerente y Responsable de Finanzas, que serán nombrados y cesados por el Secretario General y ratificados por el Consejo Nacional).

Invitados sin derecho a voto (un representante de la Fundación Ramon Trias Fargas; Presidente de las entidades municipalistas; un representante de las Diputaciones Provinciales y un representante de CDA-PNA —un partido aranés—. Además, los Presidentes de las Sectoriales podrán ser invitados por razón de la materia que se trate).

⁸² El Consell Nacional es el órgano encargado de velar por el cumplimiento y el desarrollo de las directrices del Partido. Constituye una delegación permanente del Congreso y por eso le corresponden todas las facultades de dirección que no estén expresamente reservadas al Congreso.

El Consell Nacional está integrado —art. 69 ECDC— por un mínimo de 400 miembros. Forman parte el Presidente, el Secretario General, el Secretario General Adjunto, el resto de miembros del Comitè Executiu Nacional y, además:

- Presidentes de las Agrupaciones Territoriales y de Distrito;
- Presidentes de las Sectoriales;

2.f. Sólo se ha podido entrevistar a un candidato de CDC, lo que obliga a tomar con cautela sus impresiones, no contrastadas con otros afiliados al partido. Éste relata que las propuestas de candidatos proceden tanto de las Comarcas como de otros órganos del Partido, así el Comité y la Asamblea Comarcal, el Comité Ejecutivo de Federación o el Comité Nacional. De esta manera se buscan distintos tipos de perfiles en los candidatos, candidatos «de proximidad», vinculados con el territorio y que precisan ser apoyados por los militantes de la comarca, pero también candidatos «con perfil», que son muy buenos sectorialmente aunque no tengan gran predicamento entre las bases del partido. Entre estos últimos, pueden aparecer independientes, personas con las que interesa contar por su prestigio, pero que no podrían haber pasado el filtro de un Comité Comarcal. Estas vías alternativas permiten al líder del partido un margen de maniobra para hacer un equipo a su medida. Otro instrumento con el que cuenta para tal fin es determinar el orden en el que aparecerán en la lista los distintos candidatos propuestos.

No obstante el peso de la dirección del partido político en el procedimiento de selección de candidatos, afirma que cada vez más intenta ajustarse dicho procedimiento a lo previsto normativamente.

En cuanto a los criterios que se tienen en cuenta para la conformación definitiva de la candidatura, menciona el desempeño en las **funciones institucionales**; el **equilibrio territorial**, intentando que haya representación de todas las comarcas, independientemente de su población; o la representación de la organización juvenil de Convergència —JNC— si bien esta última no está formalizada en una cuota fija.

2.g. En el caso de Unió Democràtica de Catalunya, el artículo 66 EUDC atribuye la designación de candidatos para las elecciones generales a las Asambleas Intercomarcales⁸³, que decidirán conforme a las

-
- 3 Consejeros Nacionales por cada Agrupación Territorial y 45 repartidos de forma proporcional entre todas las Agrupaciones según su militancia;
 - 3 Consejeros Nacionales por Sectorial, escogidos en la Convención Sectorial, a excepción de la Sectorial de Igualdad y Derechos Civiles, que escogerá 5;
 - Los parlamentarios de Convergència.

⁸³ La Asamblea Intercomarcal es el órgano soberano de la Intercomarcal y está formada por todas las personas afiliadas en su ámbito territorial (art. 53 EUDC). Está prevista la delegación de voto para los afiliados que no puedan estar presentes en la Asamblea.

propuestas razonadas que elabora y presenta para el debate y votación el *Comitè Executiu Intercomarcal*⁸⁴. También señalan los estatutos que los equipos especializados podrán proponer candidatos (art. 69 EUDC)⁸⁵, si bien no consta cómo se integran en las listas electorales. No obstante, una vía de integración aparece al permitirse a una cuarta parte de los afiliados presentes en la asamblea presentar una propuesta razonada alternativa.

La votación de la lista en la asamblea será secreta (art. 71 EUDC), característica que comparten las votaciones sobre las normas de procedimiento para designar candidatos. Cuando se produzcan dos empates en esta votación, resolverá la controversia razonadamente el Comité Ejecutivo del ámbito territorial inmediatamente superior.

El Comité de Gobierno podrá oponerse —de manera razonada— a la designación hecha por las Asambleas Intercomarcales, resolviendo el conflicto, cuando así lo solicite una Asamblea Extraordinaria, el Consejo Nacional⁸⁶.

⁸⁴ El Comitè Executiu Intercomarcal —art. 54 EUDC— está formado por:

- El presidente de cada Comitè Executiu Comarcal o el miembro que cada Comitè Executiu designe;
- Otros afiliados de la Intercomarcal, en el número que se determine reglamentariamente.

⁸⁵ Los equipos especializados se pueden constituir con autorización del Consell Nacional cuando lo estime necesario para cumplir sus finalidades (art. 60 EUDC).

⁸⁶ El Comité de Gobierno es el superior órgano ejecutivo entre Congresos. Está compuesto, según el art. 37 EUDC y siguientes, por los siguientes miembros:

a) 21 miembros elegidos por el Congreso Nacional, que representarán a todas las circunscripciones territoriales.

b) Miembros natos:

- Presidentes de los *Comitès Executius Intercomarcals*.
- Con voz, pero sin voto, los portavoces de UDC en los distintos grupos parlamentarios, los que presiden los equipos especializados y el Secretario General de la Unió de Joves.

El Consell Nacional es el máximo órgano entre Congresos. Su composición se detalla en el art. 29 EUDC:

- 150 Consejeros Nacionales elegidos por las Asambleas comarcales y las Intercomarcales;
- 20 Consejeros Nacionales elegidos por el Congreso Nacional mediante el sistema de listas abiertas;
- Afiliados que estén desempeñando o hayan ocupado cargos superiores al de Secretario General en la Generalitat de Catalunya, el Gobierno o la Unión Europea;
- Los parlamentarios de UDC y los expresidentes del Parlament de Catalunya;

En el caso de que no coincida el ámbito de la organización intercomarcal y la circunscripción electoral, lo que ocurre en el caso de las provincias de Barcelona y Tarragona, según establece el artículo 51 UDC, tomará la decisión sobre la lista una comisión paritaria formada por la representación del Comité de Gobierno y de cada Comité Ejecutivo de las Intercomarcales afectadas. En caso de que se produzcan discrepancias, decidirá el Consejo Nacional directamente.

2.h. El único candidato de UDC entrevistado explica el procedimiento de selección de candidatos de forma coincidente con lo que establece la normativa expuesta. Ha de resaltarse que centra su exposición en los puestos de salida y no en el conjunto de la lista, lo que parece evidenciar la poca importancia que tienen los puestos de «relleno». Así, relata que, teniendo en cuenta las cuotas establecidas por la Federación, a Unió le corresponden dos puestos de salida en la lista electoral al Congreso de los Diputados por la circunscripción de Barcelona. Cada uno de estos candidatos proviene de las dos comarcas en que se divide la provincia: Barcelona-ciudad y Barcelona-comarca.

El procedimiento comienza con la propuesta de candidatos a las asambleas, que realiza o bien el Comité Ejecutivo o bien un veinte por ciento de los asistentes, que pueden presentar una candidatura alternativa. Si hubiera más de una propuesta de candidatos, se votaría. El resultado se eleva al Consejo Nacional que, si bien realiza una votación sobre lo decidido en las asambleas, confirma lo negociado por ellas. De esta manera, los candidatos aprobados por Unió se votan también por

-
- Los afiliados que sean presidentes de Consell Comarcal y los Diputados Provinciales;
 - Los ex presidentes del Partido o del Comitè de Govern;
 - El Comitè de Govern;
 - Los presidentes de los Consejos Nacionales de los equipos especializados y el Presidente del Consell Nacional de la Unió de Joves;
 - Los presidentes de las Comisiones Económica y Jurídica;
 - Los Presidentes de los Comitès Executius Comarcals y de los distritos de Barcelona;
 - Los presidentes de las Comisiones Sectoriales del partido;
 - Cinco afiliados por cada equipo especializado y por la Unió de Joves y uno más por cada 200 miembros.
 - Con voz pero sin voto: un máximo de diez afiliados designados por el Consell Nacional a propuesta del Comitè de Govern; el Defensor del Afiliado; los miembros de la Comissió de Garanties; el Gerente Nacional.

el órgano correspondiente de CiU pero, nuevamente, se trata de una formalidad.

Reflexiona el candidato que el sistema seguido por Unió permite combinar el planteamiento democrático con la capacidad de propuesta de los órganos de dirección. En último término, decide el voto de la Asamblea Comarcal correspondiente, lo que proporciona legitimidad democrática al candidato, a la lista y al procedimiento de selección. No obstante, pueden producirse ciertas distorsiones —por ejemplo, las afiliaciones masivas en determinadas comarcas— por lo que es necesario que el partido establezca ciertas tutelas sobre el procedimiento o que incluso puedan contar con cierta flexibilidad para elaborar las listas, lo cual no quiere decir que se pretenda incorporar a las listas a personas que actúen bajo la dirección directa de la ejecutiva.

Uniéndolo con lo anterior, los criterios que se utilizan en Unió a la hora de elaborar las listas serían los siguientes, según el candidato:

- el **reparto de puestos electorales** en el seno de la Federación, que constituye una negociación relativamente sencilla en las elecciones generales, pero que puede resultar problemática en el ámbito municipal, donde el conocimiento de los candidatos es mucho mayor que en otros niveles territoriales;
- el **perfil de los parlamentarios** que necesitas, dado que en el Congreso de los Diputados no hay demasiados medios a disposición del Grupo. Predomina, por lo tanto, un perfil técnico en los candidatos a Diputado, que se buscan entre gente acreditada que esté dispuesta a dedicar tiempo a la política;
- el **equilibrio territorial**, aunque suele ser un criterio de mayor relevancia en las elecciones autonómicas. Este equilibrio determina que, en Barcelona, cada uno de los puestos de salida venga designado por cada Agrupación Intercomarcal. O, por ejemplo, que el representante del sector agrario suela concurrir por la circunscripción de Lleida.

El sistema de designación de candidatos de Unió responde al modelo asambleario, donde existe participación directa de los afiliados. Estatutariamente, se les reconoce el papel de ratificar las propuestas presentadas por el *Comité Executiu*, pero también la posibilidad de presentar propuestas alternativas, con lo que tienen un protagonismo que no se ha visto en otros partidos. Sin embargo, la capacidad de revisión de la decisión adoptada por el Consejo Nacional, permite fre-

nar posibles excesos democráticos en que incurran estas asambleas. El mismo procedimiento lleva ínsito un mecanismo de control que, sin embargo, está en manos de las Ejecutivas territoriales.

3. Para resolver los conflictos que surjan en el seno de la Federación, el art. 54 ECiU establece la Comisión de Garantías, que actúa por delegación de la *Comissió Executiva Nacional*. Está compuesta por seis miembros propuestos por ésta y ratificados por el *Consell Nacional*.

Cuando se produzca un conflicto que se le someta a consideración (art. 58), entre sus miembros nombrará a un instructor que impulsará el proceso hasta la propuesta de resolución que tendrá que ser votada por todos los miembros de la Comisión. Antes de llegar la propuesta al resto de miembros de la Comisión, hará llegar a las partes del conflicto una resolución específica en la que centre el objeto de la discusión para que hagan las apelaciones que consideren necesarias y propongan las pruebas oportunas. No cabe apelación de las resoluciones adoptadas por la Comisión de Garantías.

Convergència Democràtica de Catalunya atribuye al Defensor de la Militancia y Atención al Elector la misión de velar por la garantía del cumplimiento de los estatutos y reglamentos en todo lo que afecte a los derechos de la militancia y al funcionamiento democrático interno del partido (art. 104 ECDC). Será elegido por el Congreso en votación unipersonal y podrá desempeñar el cargo quien tenga una antigüedad mínima en el partido de cinco años (art. 105). Su principal papel consiste en mediar en los conflictos que puedan generarse, recoger información y facilitar las soluciones por la vía del consenso (art. 106).

Unió Democràtica de Catalunya, por su parte, prevé tres tipos distintos de órganos que pueden actuar en caso de conflictos en la elaboración de candidaturas.

1) La Comisión de Garantías, elegida por el Congreso Nacional a partir de las propuestas que hacen los Comités Ejecutivos intercomarcales y el Comité de Gobierno. Los miembros de esta Comisión no pueden formar parte del *Comitè de Govern* o tener una relación laboral con el partido. Además, para incrementar la garantía de imparcialidad de esta Comisión, se prevé explícitamente que aquellos de sus miembros que tengan cualquier tipo de interés en un expediente tendrán que abstenerse. Esta Comisión conoce de todos los recursos que no tengan previsto otra cosa en los Estatutos, así como de la impugnación de acuerdos adoptados (art. 72 EUDC), entre otras competencias.

2) El Defensor del Afiliado (art. 17 EUDC): tiene como misión garantizar el ejercicio y el respeto de los derechos de los afiliados cuando hayan sido lesionados por algún otro afiliado o por un órgano del partido. También podrá elevar quejas sobre el funcionamiento del partido. Este «Defensor del afiliado» será elegido por el Congreso Nacional en votación secreta y su desempeño es incompatible con la de miembro de cualquier órgano de gobierno del partido o relación laboral con la estructura u ostentación de cargo público.

3) La Comisión de Arbitraje, Mediación y Disciplina e Incompatibilidades: está integrada por nueve miembros, siendo designado el Presidente por el Congreso del Partido y el resto de miembros por las Federaciones territoriales (art. 92 EUDC). Para garantizar su independencia se prevé que estos miembros no puedan ser revocados ni substituidos, si bien se contemplan excepciones. No ocurre así con la incompatibilidad de sus miembros con el desempeño de otros cargos ejecutivos del partido, que se contempla de forma incondicionada. Su principal función consiste en resolver los conflictos que se planteen en el seno del partido (art. 93). Esta función se lleva a cabo a través de un proceso contradictorio en que las partes podrán efectuar alegaciones (art. 98), cabiendo recurso de la resolución ante el pleno de la Comisión. Si los conflictos se plantean entre militantes o entre militantes y órganos del partido a nivel local, se ha de intentar una conciliación previa ante los Comités Ejecutivos de Agrupación. En el caso de que lo que se pretenda sea la impugnación de acuerdos de los órganos del partido, habrá un plazo de diez días a contar desde la adopción y se tramitarán como si fuesen conflictos internos.

4. No pudo obtenerse una valoración de las vías de garantías establecidas en el seno de la Federación y los respectivos partidos por parte de los candidatos, que sí que hicieron una valoración general de la democracia interna en sus formaciones. Los dos candidatos de CiU entrevistados resaltan los escasos niveles de militancia de los partidos, lo que distorsiona la participación que pueda ejercitarse en su seno. Una de las causas es la inexistencia de vías de transición del activismo social al político, entre otras razones porque los candidatos independientes se ven con malos ojos desde las bases del partido.

Por lo que hace a las posibilidades de apertura del partido, ha de tenerse muy presente que en la selección de candidatos concurren los intereses del candidato con la garantía de la organización del partido

que, a su vez, es garantía de una oferta electoral plasmada en el programa electoral. El candidato de Unió no cree que debiera predominar un sistema puramente asambleario o un sistema de listas abiertas, dado que se correría el riesgo de que una minoría bien organizada, activa y combativa sería capaz de imponerse a mayorías más pasivas. El candidato de CDC, sin embargo, se muestra satisfecho que la competición interna que se ha conseguido en su partido, que ha propiciado una mayor participación de las bases, si bien reconoce que están todavía lejos de modelos de organización más dinámicos.

h) *Esquerra Republicana de Catalunya*

1. Aparte de los derechos básicos que comporta la militancia en un partido, como asistir a reuniones ordinarias, recibir información puntual y un genérico derecho de participación, los estatutos de ERC contemplan un derecho de petición de los militantes a los órganos de gobierno del partido; la libertad de expresión individual y colectiva, tanto interna como externa, eso sí, con el límite del deber establecido en el art. 6 EERC de dirigirse con corrección al resto de la militancia; el derecho a la formación continuada, tanto de carácter técnico como político y el derecho a recibir el programa electoral en caso de ser candidato para ejercer un cargo electivo. Resulta curioso que, sin embargo, no aparezca recogido un derecho a participar en la elección de candidatos a cargos públicos representativos, si bien podría estar escondido en la mención que se hace en el punto b) del artículo 5 al derecho del militante a

«asistir con las condiciones fijadas por el reglamento y con derecho de voz y de sufragio activo y pasivo a las asambleas locales, congresos comarcales y regionales a que pertenezca y a los congresos nacionales y a participar en ellos»⁸⁷.

Además, la Disposición Final Primera contempla la posibilidad de constituir corrientes de opinión en el seno del partido que tendrán que vertebrarse alrededor de tesis políticas positivas formuladas explícita-

⁸⁷ Estatutos de Esquerra Republicana de Catalunya, modificados por el XXV Congreso, celebrado en Barcelona. Ha sido posible conseguirlos gracias al prof. Carlos GÓMEZ RIBAS.

mente. En todo caso, han de respetar la Declaración Ideológica del partido y las resoluciones de los Congresos. Para constituirse, necesitan reunir un número de afiliados igual o superior al 3% de la militancia en un plazo de seis meses y registrarse en la Secretaría Nacional de Organización y Finanzas. Su actuación se regirá por la normativa que a tal efecto elabore el *Consell Nacional* en que especificará sus derechos y deberes, recogiendo —en todo caso— la ayuda operativa que los propios estatutos garantizan a estas fracciones.

En cuanto a los cargos públicos, el art. 69 EERC establece que han de cumplir sus tareas de acuerdo con el reparto de funciones tanto del Grupo institucional como de la organización y poner el cargo a disposición del partido cuando se le solicite y siempre en el caso de abandonar el partido o que se le abra un proceso interno disciplinario. En caso de abandonar la disciplina de partido, se iniciaran las acciones legales pertinentes que el marco legal y jurisprudencial permitan (art. 70 EERC). Finalmente, se prevé que el Consejo Nacional regule los distintos supuestos de incompatibilidades en la Disposición Final Segunda.

2. La selección de candidatos aparece regulada en dos artículos distintos de los estatutos, según se refiera a la cabeza de lista o al resto:

2.a. *Cabezas de lista*: aunque el artículo 64 EERC se refiere al candidato a la Presidencia de la Generalitat de Catalunya, el procedimiento contemplado, primarias, puede aplicarse a la selección de los cabezas de lista en elecciones de ámbito supramunicipal, entre ellas las elecciones al Congreso de los Diputados, si así lo decide la *Executiva Nacional*. En el caso de que únicamente se presente un aspirante, será el *Consell Nacional* el que lo ratifique.

El proceso de primarias se regirá por un reglamento elaborado por la *Executiva Nacional* al que no se ha podido acceder y la única previsión estatutaria hace referencia a que para concurrir como candidato se ha de contar con el apoyo de un tercio de los miembros de la *Executiva Nacional*, de un 25% de los miembros del *Consell Nacional* o de una décima parte de la militancia del partido y que al candidato es elegido por mayoría simple.

2.b. Los candidatos entrevistados han señalado que no se utilizan las primarias para elegir al cabeza de lista, sino que se acude a la de-

signación directa por el *Consell Nacional*, si bien a propuesta de la *Executiva Nacional*, órganos ambos en los que, al estar representadas las distintas corrientes internas del partido, existe un mínimo de pluralidad. Por lo tanto, no hay una participación de los afiliados, ni directa ni indirecta.

2.c. *Resto de la lista* (art. 63 EERC): En un primer lugar, se produce una distribución de los candidatos, repartiéndose entre las comarcas o regiones de forma proporcional al número de militantes de la Federación. Cada Federación comarcal o regional realizará un Congreso extraordinario con el propósito de proponer candidatos, lo que harán en dos momentos. Primero, eligen al primer candidato de la comarca y después, y sólo en el caso de que puedan proponer más de uno, escogerán al resto a través de un voto limitado a un máximo de los dos tercios de los puestos a cubrir. Estas votaciones, al afectar directamente a personas, se realizarán de forma secreta (art. 8 EERC).

Las propuestas comarcales o regionales se trasladan a la Comisión Electoral, que es elegida por la *Executiva Nacional* de entre sus miembros⁸⁸, que determina el orden de los candidatos. Sin embargo, en esta actividad cuenta con un límite: los candidatos propuestos en segundo lugar por las Federaciones no podrán estar situados en la lista por delante del que eligieron en primer lugar. Además, dispone el art. 63, la *Executiva Nacional* garantiza que haya presencia de militantes de todas

⁸⁸ La *Executiva Nacional* ajusta las directrices marcadas por el *Consell Nacional* a las circunstancias de cada momento. Además, también asume la ejecución de dichas directrices, así como la dirección y administración del partido, conjuntamente con la Secretaría General. Según el art. 46 EERC, forman parte de la *Executiva Nacional*:

- el Presidente y el Secretario General;
- el Presidente del *Consell Nacional* y el Presidente del *Consell Assessor Municipal*;
- 18 miembros, como máximo, escogidos por el Congreso Nacional;
- el máximo representante del partido en los gobiernos balear, catalán y valenciano;
- los presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas mencionadas anteriormente, cuando estén afiliados a ERC;
- los portavoces parlamentarios del partido y el presidente del grupo municipal del Ayuntamiento de Barcelona, siempre y cuando no ostenten otro cargo;
- los presidentes de las Federaciones regionales;
- el portavoz nacional y el Secretario de Organización de las JERC.

las comarcas y/o regiones en la lista, lo cual resulta un tanto chocante ya que no se prevé que la Ejecutiva pueda modificar las propuestas recibidas o incorporar candidatos a la lista que no hayan sido propuestos por las agrupaciones territoriales.

El *Consell Nacional* ha de ratificar las candidaturas⁸⁹, si bien el art. 25 EERC permite que sea la militancia la que lo haga respecto de las listas supramunicipales a través de referéndum, cuando así lo exija un 20% de la afiliación de una Federación regional.

2.d. Los candidatos entrevistados confirman que el resto de la lista electoral se elabora con gran protagonismo de la organización territorial, que supone el primer filtro —y el primer control— que debe superar un aspirante a candidato. Para ser considerado por los Congresos Comarcales, los aspirantes a candidato pueden postularse o ser presentados por terceros. Sin embargo, en este punto, se ha observado una divergencia ya que uno de los candidatos entrevistados afirma que todos los candidatos necesariamente han de venir respaldados por una organización comarcal, mientras que el otro ha comentado que en el último *Consell Nacional*, del que forma parte, se ha aprobado que la dirección del partido pueda reservarse hasta una décima parte de la lista para intentar suplir problemas funcionales que genera el sistema asambleario, como la dificultad de incorporar candidatos independientes en

⁸⁹ El *Consell Nacional* es el máximo órgano del partido entre Congresos, que ajusta la línea política a las circunstancias de cada momento y aprueba las directrices electorales básicas, así como impulsará y controlará la actuación de los órganos de gobierno de ERC.

Está constituido, art. 38 EERC, por:

- la *Ejecutiva Nacional*;
- 30 militantes escogidos por el Congreso Nacional;
- los presidentes de las Federaciones comarcales o un militante escogido por el Congreso de la Federación;
- 75 consejeros nacionales escogidos por las Federaciones Comarcales en sus Congresos.
- los candidatos a la Secretaría General en el Congreso inmediatamente anterior que hubiesen obtenido más de un 25% de los votos válidos emitidos;
- los parlamentarios;
- los presidentes de las Comisiones Sectoriales, renovados después de cada Congreso Nacional;
- antiguos Presidentes o Secretarios Generales;
- hasta 3 militantes cooptados por el propio *Consell Nacional* por mayoría absoluta;
- 15 afiliados de las JERC.

las listas o realizar equilibrios internos. Razona al respecto que el porcentaje reservado a la ejecutiva es tan bajo que no impide un control por parte de las bases del partido de la elaboración de las listas.

En cuanto a la participación del entorno del partido en la elaboración de las listas electorales, se reconoce que se basa en la porosidad con los simpatizantes, aunque no tienen reconocido ninguna capacidad de participación ni en el proceso de selección de candidatos ni para escoger dirigentes internos.

Las propuestas de las Comarcas llegan a la Comisión Electoral que está compuesta por el Presidente, el Secretario General, el cabeza de lista, el Secretario de Organización, el Secretario de la Mujer y otros miembros comarcales. Al conformar las listas, se debe tener en cuenta: 1) la representatividad del candidato en el seno del partido; 2) la conciliación, antes que la división interna; y 3) escoger a quien sea atractivo al electorado. Ante la respuesta de quién sería el mejor candidato, se responde que quien tenga el apoyo del partido, se adecue a su ideología y tenga una buena percepción por parte de la ciudadanía, que depende de la imagen que proyecten de él los medios de comunicación. En cuanto a los criterios que son tenidos en consideración, hacen referencia a los siguientes:

- se difumina la relevancia del factor **territorial** a la hora de determinar el orden de la lista, dado que el diputado en Madrid aporta poco a la comarca;
- las listas reflejan cada vez menos el **debate ideológico** del partido, que se reserva a los Congresos del partido;
- no existen mecanismos que permitan a la **organización sectorial** participar en la selección de candidatos, aunque sí se tienen en cuenta sus opiniones de manera informal, pues existe un «contacto permanente» entre todas las instancias del partido;
- la elaboración de las listas se centra cada vez más en la **táctica electoral** —«política de la cosa inmediata», en palabras de uno de los entrevistados— y en los cálculos que emanan de las encuestas y análisis de percepción del electorado. Se resalta que, curiosamente, el candidato muchas veces ni siquiera forma parte del núcleo del debate estratégico;
- las **JERC**, organización juvenil vinculada a ERC, tienen representación en todos los órganos del partido y también en las listas electorales. Las cuotas que les corresponden son integradas por

su propia militancia de modo asambleario. Sin embargo, no se les reserva siempre un puesto de salida, aunque se trata de concederles cierta visibilidad;

- también ha de tenerse en cuenta la influencia del **cabeza de lista**, aunque no tenga ningún voto reforzado en la Comisión Electoral, dado que a partir de las listas electorales se formará un equipo de trabajo que no podrá funcionar si su líder no puede trabajar con sus compañeros.

Para finalizar, ha de señalarse que no recuerdan que las listas se hayan sometido a referéndum por la militancia —pese a que la posibilidad viene contemplada en los estatutos— sino que siempre ha sido ratificada por el *Consell Nacional*.

3. ERC establece una Comisión de Garantías que velará por el respeto a la democracia y a la unidad en la vida interna del partido. Esta Comisión está formada por tres miembros elegidos en el Consejo Nacional y el puesto es incompatible con la pertenencia a la Ejecutiva Nacional, según el art. 42 EERC. Considerando análogamente el procedimiento sancionador, el informe que ponga fin a la instrucción que realice esta Comisión tras oír a todas las partes en el conflicto será elevado para que decida el *Consell Nacional*, que adoptará su decisión por mayoría absoluta y agota la vía administrativa interna de la organización.

No resulta muy acorde con la idea democrática que inunda la organización del partido que los procedimientos de garantía los resuelva un órgano político y no técnico o especializado e independiente. Igualmente, hubiera sido más respetuoso con la idea democrática prever la posibilidad de una apelación interna.

4. Los candidatos entrevistados han reflexionado sobre la democracia interna en su propio partido, resaltando que, aunque la estructura no sea asamblearia, la afiliación tiene en sus manos muchos mecanismos de control sobre la ejecutiva. Al mismo tiempo, comparten una preocupación: los militantes cada vez desempeñan menos funciones en la organización y tienen que ser reemplazados por trabajadores. Si bien la implicación de los militantes en el partido varía mucho, una cuestión importante que deberían resolver los partidos es cómo articular el trabajo de sus voluntarios.

Reconoce uno de ellos que la profesionalización de la política es una realidad inevitable. Sin embargo, si se tiene en cuenta la cantidad de tiempo que ha de dedicarse a formación para llegar a optar a un cargo de elección pública o que no hay establecidas vías de «reinserción social» de los cargos públicos, éstos son mayoritariamente funcionarios o jóvenes que han convertido la política en una opción profesional. Y, claro, acaban convirtiéndose en «aparato» del partido y en defensores acérrimos de la estrategia y del ideario del partido, para asegurarse su propio proyecto vital. Quizá, por lo tanto, no habría de hablar tanto de disciplina de partido como de «lealtad» compartida.

También se reconoce que cada vez resulta más difícil que se produzca la manipulación de las bases, en gran medida porque se ha producido la socialización del conocimiento: la información interna ya no está limitada, sino que está al alcance de todos los afiliados. Así, el incremento en la formación e información de los afiliados provoca que los liderazgos no sean carismáticos, sino democráticos.

Sobre posibles reformas que pudieran producirse, se plantean que debería probarse a experimentar en el ámbito municipal, aunque consideran que no hay soluciones mágicas que transformen la relación representativa. Las alternativas que se planteen, en cualquier caso, deben ser serias y coherentes con un sistema democrático, no encaminarse a convertir la política en espectáculo o de transformar los partidos en productos de consumo.

Así se explica la desconfianza que genera la apertura de listas que consideran que podrían exigir un esfuerzo demasiado grande para el electorado y, por otro, una vía para que unos pocos se aprovecharan de estos mecanismos participativos. Además, creen que ofrecerían más posibilidades para la caricaturización o estimación de los partidos políticos.

Recapitulación

Como puede observarse en la tabla VIII, los partidos analizados cuentan con dos procedimientos distintos para seleccionar candidatos electorales, según se traten de cabezas de cartel o de diputados rasos. En el primer caso, tienden a adoptar procedimientos más abiertos e inclusivos, mientras que los segundos son opacos, como regla general, limitando la participación de los afiliados a la propuesta de candidatos

que ni tan siquiera, salvo en contados supuestos, vinculan a los órganos decisores⁹⁰.

Por lo que hace a la selección de cabezas de lista, sobre el papel los partidos situados más a la izquierda del espectro parlamentario diseñan los procedimientos que mayor participación conceden a los afiliados o incluso a los simpatizantes. En todos ellos se plantean unas elecciones primarias si bien, a la hora de la verdad, aparece un segundo procedimiento que no comparte ninguna de las características de apertura, pues queda en manos de las ejecutivas centralizadas, sin que haya participación alguna de la base. Excepción a esta norma constituyen Iniciativa per Catalunya Verds y UPyD, que en todo caso establecen una participación directa de los afiliados.

El Partido Popular diseña un proceso de selección muy atractivo en teoría y que todavía no ha sido puesto en práctica. La clave del mismo residirá en cómo se gestionen las elecciones a compromisarios, que pueden adoptar la forma de unas primarias indirectas, en las que la militancia pueda expresar sus preferencias sobre los distintos aspirantes a candidato que se presenten.

Por último, los partidos que integran CiU utilizan el mismo procedimiento de negociación, muy marcado por la necesidad de una presencia electoral proporcionada a la fuerza que aporta cada uno de ellos.

Las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio pasivo son bastante homogéneas y, en líneas generales proporcionadas.

Por lo que hace a la regulación de la campaña electoral interna, destaca el caso de UPyD que no la limita exclusivamente al estricto ámbito partidario, cuestión que es de agradecer de cara a la formación e información del electorado en general.

En cualquier caso, estos procedimientos tan abiertos se ven contradiados, en los propios estatutos, por la reserva al máximo órgano ejecutivo de capacidades de revisión de la decisión adoptada, excepto en el caso del PP y de CiU, lo que puede poner en peligro todo el proceso. También en el extremo de este continuo, ERC prevé la posibilidad de que la afiliación ratifique a través de una consulta interna al candidato designado por el *Consell Nacional*, aunque en la práctica no se ha producido.

⁹⁰ Comparto la reflexión de Michael GALLAGHER: «The more the process [of nomination] involves such backstage negotiations, possibly encompassing read-offs in other areas of party activity, the less easy it is for the researcher to reconstruct the process in its totality». Michael GALLAGHER: «Introduction», ob. cit., p. 6.

Tampoco tranquiliza la falta de previsión de controles y garantías específicas de estos procedimientos, excepto en los casos en los que están previstas las primarias.

Puede compartirse la conclusión a la que llegan Òscar BARBERÀ, Montserrat BARAS, Astrid BARRIO y Juan RODRÍGUEZ TERUEL respecto de la elección de líderes políticos⁹¹: no se han establecido procedimientos políticamente importantes para seleccionar al cabeza de cartel y, en la mayoría de los casos, el procedimiento no deja de ser formal, no conlleva una elección real, sino una proclamación.

En cuanto a los segundos procedimientos, resultan bastante homogéneos. Predomina una centralización de la decisión en los órganos ejecutivos máximos del partido, apoyados por comités electorales que ordenan las propuestas presentadas por los órganos territorialmente inferiores. Este tipo de procedimientos sólo permiten a los afiliados proponer candidatos y ni siquiera de forma vinculante. Buena prueba de la poca relevancia política que tienen estos procedimientos es que ningún partido prevé mecanismos específicos para controlar la selección de candidatos que tiene lugar en reuniones opacas, más preocupadas por el reparto de poder político y la pacificación de la organización interna que por la participación de los afiliados.

Excepción ha de hacerse de UDC y de IU, dos partidos ideológicamente contrarios pero que, sin embargo, optan por un sistema asambleario para la elección de sus candidatos electorales. Dentro de este grupo podría haberse incluido a ERC que, estatutariamente, dispone que nadie puede ir en la lista sin ser propuesto por una Federación comarcal, pero que en la práctica, según afirma uno de los entrevistados, ha reservado una capacidad de inclusión a la dirección del partido sobre el 10% de la lista.

A resultas de esta realidad, puede concluirse que en nuestro país, el ejercicio del derecho al acceso a la competición electoral, que forma parte del contenido del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos representativos, no cuenta con ningún procedimiento satisfactorio lo que, en definitiva, termina provocando el desconocimiento del mencionado derecho, que se transforma en un mero derecho al cumplimiento de la legalidad electoral y no en el fundamento de un verdadero sistema democrático.

⁹¹ *Vid.* Òscar BARBERÀ, Montserrat BARAS, Astrid BARRIO y Juan RODRÍGUEZ TERUEL: «Are parties democratizing themselves?...», ob. cit., pp. 5 y 6.

Tabla VIII – Comparación de procedimientos de selección de candidatos de los partidos objeto de estudio

	PP	PSOE	PSC	IU	ICV	UPyD	CDC	UDC	ERC
Publicidad estatutos	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Publicidad normativa interna	No procede	SÍ	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO
Selección cabeza de lista	Convención con primarias indirectas	Primarias o, si está gobernando el PSOE o hay más de un aspirante, Comité Federal	Primarias o, si sólo hay un aspirante, Consejo Nacional	Primarias o, si sólo hay un candidato Consejo Político Federal o Asamblea Federal de IU	Primarias	Primarias o, si hay menos de 100 afiliados censados en la circunscripción, asamblea electiva	Comité: Consell Nacional de CiU a propuesta de la <i>Comissió Executiva Nacional</i>		Primarias o, si sólo se presenta un candidato, Consell Nacional
Participación afiliados en primera opción	Indirecta a través de delegados	Directa	Directa	Directa	Directa	Directa	Ninguna	Ninguna	Directa
Participación afiliados en segunda opción		Ninguna	Ninguna	Ninguna		Directa			Ninguna
Participación simpatizantes	Ninguna	Ninguna	SÍ	Ninguna	SÍ	Con voz pero sin voto	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Candidabilidad primera opción	Afiliados que obtengan el aval de 100 afiliados y, en un segundo momento, el 20% de los compromisarios	Quien reúna el aval del 10% de los afiliados, de la mayoría de la Comisión Ejecutiva Federal o del Comité Federal	Afiliados y simpatizantes que reúnan el aval del 10% de los afiliados, del 15% de los miembros del Consejo Nacional o por la Comisión Ejecutiva	Aval del 10% de la militancia, del 25% del Consejo Político Federal o de la Presidencia Federal	50 avales	Presidente del Gobierno: afiliación mínima de dos años o ser propuesto por el Consejo de Dirección Cabezas de lista: antigüedad mínima de dos años y afiliación en la circunscripción o ser propuesto por el Consejo Provincial	Antigüedad de un año	Antigüedad de 6 meses	Aval del 10% de la militancia, un 25% del Consell Nacional o un tercio de los miembros de la Ejecutiva Nacional
Candidabilidad segunda opción		No procede	No procede	No procede		Igual que en el primero			No procede

Cont. tabla VIII

	PP	PSOE	PSC	IU	ICV	UPyD	CDC	UDC	ERC
Campaña / Financiación	Campaña de información interna previa a la elección de compromisarios / Presentación del programa ante el Congreso Nacional	Campaña de información interna (no cabe externa)	Campaña de información interna (no cabe externa) / Financiación del partido	No previsto	Campaña de información interna / Financiación del partido	Campaña de información interna y externa	No procede	No procede	No previsto
Última palabra	Congreso Nacional	Comité Federal	Consejo Nacional	Consejo Político Federal, que ratifica decisión de la Federación regional	Consejo Nacional	Consejo de Dirección	Consejo Nacional	Consejo Nacional CIU	Consejo Nacional, aunque cabe ratificación por la militancia
Control	No previsto	Comisión Federal de Garantías Electorales (órgano independiente)	Comisión de Garantías (órgano independiente)	No previsto	Comisión de Garantías (órgano independiente)	Comisión Electoral Provincial (Consejo Provincial reconvertido) y Comisión de Garantías (órgano independiente)	No previsto	No previsto	No previsto
Resto de la lista según estatutos	Comité: elaboración por el Comité Electoral Provincial, designado por la ejecutiva	Comité: elaboración por la Comisión Ejecutiva Provincial; informada por la Comisión Federal de Listas	Comité: elaboración por los Consejos de Federación, revisada por la Comisión Electoral	Asamblea	¿Comité: elaboración por el Consejo Nacional?	Comité: elaboración por los Consejos Territoriales, informadas por el Consejo Político Territorial	Comité: elaboración por el Comité Ejecutivo Nacional	Asamblea	Comité: elaboración por la Comisión Electoral (elegida por la Ejecutiva Nacional de entre sus miembros)
Resto de la lista en realidad				Consejo Político IU - Comunidad de Madrid sometida a votación de la militancia					
Participación afiliados	Ninguna	Indirecta: propuesta de candidatos a través de listas abiertas	Indirecta: propuesta de candidatos	Directa	¿Ninguna?	Ninguna	Indirecta: propuesta de candidatos	Directa	Indirecta: propuesta de candidatos

Cont. tabla VIII

	PP	PSOE	PSC	IU	ICV	UPyD	CDC	UDC	ERC
Condiciones de acceso a la candidatura	No procede	Presentación por una asamblea local	10% de la Asamblea o Comisión Ejecutiva	10% de la Asamblea	¿No procede?	¿No procede?	Presentación por una asamblea territorial	25% Asamblea o presentación por Comité Ejecutivo Intercomarcal o por los equipos especializados	Postulación o propuesta por terceros
Propuesta de candidatos	Comité Electoral provincial	Agrupaciones Locales	Agrupaciones Locales y Comisiones Sectoriales dentro de su propio ámbito	Asambleas de Base	¿Organización territorial y sectorial?	Consejos Territoriales y Locales	Asamblea de Agrupaciones; Federaciones Territoriales y Asambleas Sectoriales	Asamblea Intercomarcal	Federación comarcal, aunque el 10% de la lista se reserva a la dirección del partido
Última palabra	Comité Electoral Nacional	Comité Federal	Consejo Nacional	Consejo Político Federal, que ratifica decisión de la Federación regional	Consejo Nacional	Consejo de Dirección	Consell Nacional	Consejo Nacional (en caso de conflicto)	Consell Nacional, aunque cabe ratificación por la militancia si lo solicita un 20% de los afiliados
Criterios de selección establecidos en estatutos	Idoneidad del candidato; necesidad del grupo parlamentario	Idoneidad del candidato; necesidad del grupo parlamentario; renovación periódica y gradual; no acumulación de cargos; representatividad y proyección social; democracia paritaria	Idoneidad del candidato; necesidad del grupo parlamentario; renovación periódica y gradual; incorporación de independientes	Democracia paritaria; representación de jóvenes; pluralismo interno	Democracia paritaria; representación de minorías étnicas	Idoneidad del candidato; resultados primarios	Idoneidad del candidato; disponibilidad para las tareas públicas; representación suficiente de los dos partidos	Idoneidad del candidato; disponibilidad para las tareas públicas; representación suficiente de los dos partidos	Democracia paritaria

Cont. tabla VIII

	PP	PSOE	PSC	IU	ICV	UPyD	CDC	UDC	ERC
Criterios utilizados	Influencia dirección nacional ("estilo propio de la ejecutiva"); influencia ejercida sobre órgano decisor; ejercicio de un cargo público; criterios territoriales; organización juvenil	Idoneidad del candidato; necesidad del grupo parlamentario; pacificar la organización; influencia dirección nacional; influencia del cabeza de lista; sexo del candidato	Sexo del candidato; criterios territoriales; expectativas electorales	Influencia del cabeza de lista; representatividad y proyección social; análisis electoral	Criterios territoriales; sensibilidades ideológicas; coalición con EUiA	Visibilidad del aspirante; sintonía con la presidenta del partido	Ejercicio de un cargo público; criterios territoriales; organización juvenil	Necesidad del grupo parlamentario; criterios territoriales	Pacificar la organización; influencia del cabeza de lista; representatividad y proyección social; análisis electoral; organización juvenil
Control	No previsto específicamente Vías informales	No previsto específicamente Vías informales	No previsto específicamente Vías informales	No previsto específicamente	No previsto específicamente	No previsto específicamente	No previsto específicamente	No previsto específicamente	No previsto específicamente

Fuente: elaboración propia

Capítulo VII

CONCLUSIONES

I. La definición de los partidos políticos se fundamenta en dos extremos: en su organización y estabilidad, lo que les acerca a las asociaciones y en la función de concurrencia electoral que resulta su vocación, lo que les diferencia de las anteriores. Esta función electoral se concreta en que son vehículo para la expresión de la voluntad popular en las urnas, bien a través de la elaboración de programas electorales (que eventualmente serán convertidos en programas de gobierno), bien de la selección de los futuros cargos públicos representativos, los candidatos. La relevancia de las funciones que la Constitución les atribuye en el artículo 6, fundamenta la especificidad de su régimen jurídico que puede, incluso, incidir en el contenido esencial del derecho de asociación

II. Los fines de los partidos así como su actividad sirven a la participación política, tanto de los afiliados como del conjunto del electorado. Aquí reside su importante conexión con el ejercicio de los derechos fundamentales contenidos en el artículo 23 CE. Esta íntima vinculación no resulta ajena ni a la Constitución, que expresamente los considera instrumento de la participación política, ni a la Ley Orgánica de Partidos políticos, que la recoge en su Exposición de Motivos. En virtud de esta vocación electoral de los partidos, creo que la autoridad competente del Registro de partidos debería ser la Junta Electoral, que considerará como partidos a aquellas asociaciones que, de hecho, concurren a los comicios. De esta manera, podrá depurarse el Registro de los partidos fantasmas, pero también vincular la exigencia de inscripción a la publicidad típicamente electoral.

III. De aquí derivan dos consecuencias relevantes del estatuto jurídico de los partidos. En primer lugar, su actividad está sometida al acatamiento formal de la Constitución, lo que ha fundamentado el sis-

tema de disolución por realización de actividades antidemocráticas. En segundo lugar, se les exige una estructura y un funcionamiento interno democrático. Este principio de democraticidad interna es el que resulta fundamental para el hilo argumentativo que se ha seguido en este trabajo.

IV. La Constitución ha tomado partido en la relación tensa que se puede producir entre la organización y el individuo. Al demandar que la estructura y el funcionamiento interno de los partidos han de ser democráticos, establece una norma de fines dirigida al legislador para que garantice unos derechos fundamentales de participación del afiliado frente al partido, norma que debe ser asumida por todos los poderes públicos. De hecho, en ausencia de desarrollo normativo de la cláusula de democraticidad, entiendo que los contenidos implícitos que se derivan directamente de la exigencia constitucional pueden ser aplicados por el Poder Judicial al resolver conflictos endoasociativos en que esté implicado un partido político.

V. No obstante, ha de exigirse una actuación del legislador para evitar que la actuación de los partidos políticos derive en una partitocracia y sustituyan al titular de la soberanía. En este sentido, hace falta democratizar el sistema representativo, empezando por sus actores principales, sometiéndoles a un régimen de responsabilidad y transparencia (*accountability*). Además, garantizar un ejercicio real y efectivo del derecho fundamental de participación política de los ciudadanos que están afiliados a los partidos. No puede abandonarse al desaliento el legislador ni confiar en que los partidos, dejados a su libre arbitrio, se democratizarán como consecuencia de la presión popular o de cálculos electoralistas. Al contrario, el Estado ha de ser proactivo (tomar la iniciativa) y someter el poder fáctico que representan los partidos al control del pueblo. Para ello, deberá intervenir, regular y controlar la actividad de los partidos.

VI. La intervención del legislador no debe ser intensiva, dado que ha de conciliarse con los intereses de los partidos, principalmente no poner en riesgo la cohesión de la organización ni desdibujar la identidad colectiva. No debe permitirse el riesgo de que el legislador busque reproducir la ideología democrática de las organizaciones sociales, entre ellas los partidos, en que se integra el individuo desde su liber-

dad personal. El mayor problema con que se encontrará el poder público reside en la eficacia que tendrá su regulación, por lo que quizá la vía más apropiada sea ofrecer estímulos para la democratización interna, antes que la determinación de contenidos imperativos.

VII. El Parlamento tendrá que delimitar el alcance de la exigencia constitucional de democracia interna en lo referido a las funciones constitucionales de los partidos, teniendo como criterios orientadores el control del poder político que ejerce el partido y la garantía de la participación de los afiliados en la formación de la voluntad de la organización. A tal fin, establecerá el cauce respecto del que ejercerán su derecho de autoorganización los partidos, dejándoles cierto margen. La regulación tendrá un carácter imperativo en ciertos aspectos y dispositivo en otras cuestiones. El desarrollo que hagan los estatutos del partido de la parte imperativa integrará el contenido del derecho fundamental afectado, bien sea el derecho de asociación, bien el de participación política. Estaríamos ante una suerte de derechos de «configuración estatutaria».

VIII. Del mismo modo, la legislación tendrá que determinar el estatuto jurídico mínimo del afiliado, para garantizar los derechos fundamentales que éste tiene frente al partido. La democracia interna se ha de establecer, además de sobre la selección de candidatos, frente a cuatro aspectos: el procedimiento de afiliación, presupuesto de la posición jurídica del militante; los derechos de los afiliados; la organización del partido y su funcionamiento.

IX. En cuanto a la afiliación, debe exigirse que los partidos publiquen los requisitos de afiliación que quieran establecer, que no podrán ser discriminatorios, más que por razones ideológicas. La publicidad de los estatutos resultará fundamental para cumplir este fin. Estimo que el rechazo de una solicitud de afiliación puede ser controlado por el Poder Judicial. Igualmente, el legislador tiene que garantizar el derecho de afiliación de los extranjeros, así como el derecho de creación de partidos políticos por los ciudadanos comunitarios para que puedan ejercer sus derechos de participación política en las elecciones municipales y al Parlamento europeo en las mismas condiciones que los nacionales. Por último, ha de protegerse al individuo frente a los abusos que se puedan cometer en los procedimientos de disciplina

interna, extendiendo el contenido de los derechos consagrados en los artículos 24 y 25 CE al interior de los partidos.

X. El estatuto jurídico del afiliado requiere el reconocimiento en la norma legal de la igualdad de derechos de los afiliados, así como la libertad de expresión, de crítica y de opinión tanto en el interior del partido como en el exterior, si bien con un carácter limitado por el principio de lealtad a las decisiones de la mayoría. También debe garantizarse la creación de corrientes internas dentro del partido. Igualmente, los afiliados deben disponer de un derecho de participación en la formación de la voluntad de la afiliación y, concretamente, en la conformación del programa y de las candidaturas electorales. En este último caso, no sólo para participar en el proceso de toma de decisiones, sino también para postularse como aspirante a candidato. Como corolario del reconocimiento de derechos, necesariamente los partidos han de prever garantías del ejercicio de los mismos, no sólo institucionales, sino fundamentalmente reactivas: han de preverse comisiones independientes de la Ejecutiva que puedan revisar las quejas de los afiliados así como las sanciones que se les imponen.

XI. Por lo que respecta a la organización del partido, no creo necesario que el legislador predetermine un estatuto tipo, sino que la norma más adecuada para establecer las reglas organizativas correspondientes son los estatutos. No obstante, sí que han explicitar, para dotar de seguridad jurídica a los afiliados, dichas reglas organizativas. Lo que sí debe determinarse es que los estatutos prevean mecanismos para exigir responsabilidad política a los aparatos dirigentes por parte de los afiliados. También ha de dejarse a los estatutos la previsión de limitaciones de mandatos o el establecimiento de incompatibilidades, para que opten, si así lo consideran oportuno, por una renovación de las élites y un reparto equilibrado de poderes dentro de la organización. Una salvedad debe hacerse, respecto de los grupos políticos en las instituciones, los partidos deberían ser respetuosos con su autonomía y trazar puentes de colaboración y de coordinación, pero no de dirección. También en el ámbito organizativo, deberían clarificarse las relaciones entre el partido y las subunidades territoriales, exigiendo el legislador que se plasmen en la normativa interna pero no obligando a una descentralización o concentración del poder en un solo ámbito. No obstante, la organización territorial del partido y el reparto de atri-

buciones entre los distintos niveles que se creen nos darán una pista sobre la democraticidad de dicha organización.

XII. El legislador ha de asegurarse que en el funcionamiento del partido estén implicados todos los afiliados, de manera que las decisiones colectivas emanen realmente de la base asociativa y gocen de una legitimidad democrática. No está legitimado el legislador para determinar la apertura de los procedimientos internos del partido a los no afiliados, pues vulneraría la libertad de asociación de los militantes en el partido. Pero quizá sí que pudiera exigir determinadas mayorías cualificadas para la adopción de acuerdos sensibles, como pactos de gobierno o de coalición o la decisión de no presentar candidaturas en determinadas elecciones.

XIII. Estos contenidos establecidos en la Ley de partidos servirán de parámetro de la tutela que pueda dispensar el Poder Judicial a los afiliados a través de los mecanismos eficaces de control que diseñe el legislador. El primero de ellos será un control abstracto de los estatutos, probablemente ineficaz excepto si se extiende la legitimación a la Administración encargada del Registro en el momento de la inscripción de los estatutos del partido. Un segundo control, subsidiario al que necesariamente tendrán que establecer los partidos, será frente a concretas alegaciones de los afiliados frente a actos del partido. En este segundo control cabrá un control incidental de los estatutos, pues lo primero que tendrá que revisar el juzgador es su compatibilidad con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Por último, y específicamente sobre el funcionamiento interno democrático, habría que introducir medidas graduales en el procedimiento establecido en el artículo 10.2.b) LOPP, tendente a la disolución de un partido que vulnere, de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos.

XIV. Centrándonos en el papel de los candidatos, ha de resaltarse que éstos no son cargos internos del partido, dado que no ejercen funciones de administración ni de gobierno del mismo, sino que constituyen la cara con la que el partido se presenta a la sociedad para llevar a cabo su función electoral, pidiendo el apoyo a los votantes. Son un instrumento del partido al servicio de la participación política de los ciudadanos. Posteriores trabajos de investigación deberían analizar

la relación que se establece entre el candidato y el cuerpo electoral o, incluso, la relación entre los procedimientos de selección de candidatos y la participación de los ciudadanos a través de representantes políticos. De hecho, frente a la apertura o el desbloqueo de las listas electorales como medio de conceder una mayor capacidad de expresar preferencias a los electores, podría plantearse la apertura de los procedimientos de selección al conjunto de los votantes, como una suerte de primera vuelta de las elecciones generales.

XV. A pesar de que el Tribunal Constitucional ha afirmado que un afiliado no tiene un derecho frente al partido de ser incluido en las listas, mi propuesta se encamina a construir un derecho a que el afiliado pueda competir, sin veto o reparo alguno, por un puesto en la lista. Ha de articularse un procedimiento interno en los partidos para que el individuo pueda ejercer de manera real y efectiva su derecho al sufragio pasivo, pues ser presentado como candidato por una entidad legitimada para ello en la LOREG constituye el presupuesto del ejercicio de los derechos contenidos en el artículo 23.2 CE.

XVI. El establecimiento de procedimientos democráticos de nominación no sólo tendría consecuencias inmediatas para los individuos, sino que al mismo tiempo ayudaría a incrementar —por no decir mejorar— la oferta electoral de los partidos, pero también a dotar de cierta independencia al candidato frente al partido —o más bien, frente a la ejecutiva del partido— que lo presenta a las elecciones. Quizá sea esta manera otro modo de enfocar la prohibición del mandato imperativo contenida en el artículo 67.2 CE, concebida hoy día como disciplina de partido. También tiene implicaciones la selección de candidatos sobre la relación representativa, dado que podría considerarse que si en ella son decisivos, cuando menos, los afiliados al partido, ayudaría a eliminar cuerpos intermedios entre los representantes y los representados.

XVII. A falta de disciplina legal sobre la materia, los partidos se ven soberanos para determinar el modo en que conforman las candidaturas, lo que resulta en una regulación mínima y superficial de estos procedimientos, que resulta flexible para ajustarla a las distintas coyunturas de la vida organizativa y que produce una deficiente seguridad jurídica en la militancia y, sobre todo, una falta de control jurídico

sobre dichos procedimientos. Una prueba sobre la potencialidad que tienen los sistemas de nominación sobre los repartos de poder interno en la organización constituye la afirmación de que «quien controle el procedimiento, controlará el partido». Uno de los casos más recientes y patentes de los problemas que pueden producir estos mecanismos más centrados en evitar el conflicto interno que en servir de filtro para legitimar a los candidatos propuestos se vivió en la Asamblea de Madrid en 2003. Fallaron todos los controles sobre dos candidatos propuestos por la Federación Socialista Madrileña que terminaron prostiuyendo la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas.

XVIII. Ante los tres modelos de regulación que se presentan al Parlamento español (indiferencia, promoción o regulación), debería optarse por cualquiera de los dos últimos, de manera que se obligue a los partidos a determinar un procedimiento de selección de candidatos que esté basado en los principios de seguridad jurídica, transparencia y responsabilidad, participación de los afiliados y control jurídico. La regulación que se establezca ha de ser abstracta y general, con margen para su adaptación por los partidos respondiendo a sus planteamientos ideológicos. Serían vehículos normativos adecuados para la implantación de estos principios tanto la Ley Orgánica de Partidos Políticos como la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

XIX. En el caso de optar por la promoción, y teniendo en cuenta que los partidos políticos no escogen cargos públicos, sino candidatos, si un partido político considera que un sistema de nominación le sirve mejor a sus propósitos que el determinado por el legislador, será libre para adoptarlo —pero no se beneficiará de las consecuencias anejadas por el legislador— ya que los partidos no existen para celebrar elecciones en la sombra. Por esta razón, los beneficios que se propongan a los partidos que se adapten a las pautas legales no podrán romper la igualdad en la competición electoral.

XX. A la hora de determinar la democraticidad del procedimiento de selección de candidatos que se establezca, serán relevantes los criterios de acceso a la candidatura, de la extensión del «selectorado», de la forma de participación reservada a los selectores y de la competitividad que se produzca. Cuantas menos condiciones planteen los partidos a quienes aspiren a ser candidatos, más democrático será el

proceso. Resulta complicado encontrar un enganche para que el legislador pueda interferir en este aspecto, dado que debe primar la libertad positiva de asociación, aunque sí debe exigir el respeto a la igualdad de derechos de los afiliados. Probablemente corresponda a los jueces asegurarse de que los criterios de acceso a la candidatura establecidos por los partidos sean razonables y orientados a un fin legítimo, como la seriedad en la voluntad de acceder a la competición interna. Los mecanismos de promoción del pluralismo interno, como cuotas o votos limitados, tendrán que ser adoptados por los partidos autónomamente, dado que pueden afectar a los derechos del resto de afiliados.

XXI. Cuanto más inclusivo resulte el «selectorado», más democrático se considerará el procedimiento. La tendencia actual en nuestro entorno es hacia la extensión del mismo, decisión que han tomado los partidos para hacer frente a situaciones de crisis internas o de graves derrotas electorales. Sin embargo, un «selectorado» amplio debilita al partido como organización —buena prueba de ello son los partidos estadounidenses, que apenas funcionan como etiquetas electorales— y condiciona al tipo de candidato que sale del proceso de nominación, más poroso a los intereses de los electores que a la agenda política del partido. Paradójicamente, el control de la ejecutiva sobre el proceso de selección puede ser mayor con un «selectorado» extenso y disperso que con uno concentrado e interrelacionado.

XXII. No sólo es relevante la extensión del «selectorado», sino también la descentralización del procedimiento. A diferencia del punto anterior, no se observan tendencias claras de descentralización de la decisión sobre candidatos a las organizaciones infraestatales, aunque podría considerarse necesaria una minoración del control central, sobre todo una dejación de las capacidades de exclusión o veto sobre las propuestas de los niveles regionales y/o locales.

XXIII. Igualmente importante resulta el tipo de participación que se reserva al «selectorado», ya que no tiene las mismas connotaciones la elección de candidatos, que su selección o designación ni mucho menos su cooptación. O que la participación en el proceso sea directa o a través de compromisarios o delegados. En cualquier caso, lo que sí que podría exigirse a los partidos es que realizaran una presentación

oficial de los resultados del proceso de selección, no sólo para legitimar al candidato ante los votantes, sino para legitimar el propio procedimiento de nominación.

XXIV. Ha de tenerse en cuenta que ninguno sólo de los criterios expuestos conduce, obligatoriamente, a la consideración de democrático de un procedimiento, sino que tal característica derivará de la combinación de todos ellos. Un buen parámetro de la democraticidad de un procedimiento resulta la competitividad que se produce en los mismos, pues un mecanismo democrático anima a la presentación de aspirantes a la nominación y también a la participación de los electores. A este respecto, no puede dejar de exponerse cómo en el recorrido que se ha hecho sobre las distintas convocatorias electorales al Congreso de los Diputados desde 1979, sólo se han observado tres casos en que se produjo una competencia por ostentar la cabeza de lista electoral en el seno de tres partidos políticos. Sin embargo, la competitividad no sólo resulta un parámetro de la democraticidad, sino también un criterio, determinado por la cultura política imperante no sólo en una determinada organización, sino en la sociedad en la que actúa. Lamentablemente, poco puede hacerse desde el Derecho para modificar esta variable.

XXV. Los distintos modelos teóricos de selección de candidatos que se han estudiado se han examinado con el filtro de que sirvan para determinar un ganador claro y legítimo, para promover un político capaz y para minimizar los efectos nocivos de la competición interna. A pesar de lo atractiva que pueda resultar la autopropuesta, ha de descartarse por producirse al margen de los partidos, que son nuestro objeto de estudio. Entre el resto de modelos, los que mejor puntúan en los anteriores criterios de democraticidad son la asamblea, la convención y las primarias, dado que, de forma dispar, eso sí, promueven la extensión del «selectorado», implican la participación de los afiliados de forma directa, suponen la elección de candidatos y no sólo su ratificación, se desarrollan de forma relativamente pública y transparente y permiten el control sobre el procedimiento. Me he decantado por la opción de la convención con un procedimiento de participación directa para elegir compromisarios —bien primarias, bien asambleas locales— como sistema óptimo por representar un término medio y un modelo que permite combinar rasgos positivos de los sistemas y frenar

los negativos. Además, combina de forma adecuada el respeto a la identidad y organización del partido con la participación de los afiliados e incluso de personas no militantes.

XXVI. También he constatado la necesidad de establecer unas mínimas garantías o controles sobre la regularidad del procedimiento de selección de candidatos como de los derechos de los que participan en el mismo. Dichas tutelas prestarán regularidad y seguridad jurídica al procedimiento, así como legitimidad. En primer lugar, y como ocurría con el control de la democracia interna, los partidos tienen que establecer sus propios procedimientos en desarrollo de su derecho de autoorganización, ya que constituiría una garantía del mismo. Una solución adecuada de los conflictos en el seno de la organización evitaría una injerencia de órganos estatales. En el caso de que la selección por vías democráticas supusiera un requisito de acceso a la competición electoral, la propia Administración electoral podría verificar este requisito cuando se le presentasen las candidaturas. Sin embargo a día de hoy no aparece recogido en la LOREG.

XXVII. Resulta necesario que se clarifiquen los procedimientos de garantía del procedimiento ante el Poder Judicial. Como consecuencia de la derivación de la exigencia constitucional de funcionamiento democrático de los partidos de unos principios que informan la selección de candidatos, entre ellos un derecho de participación de los afiliados en el proceso, la posición del militante será susceptible de tutela por el Poder Judicial y, subsidiariamente, por el Tribunal Constitucional. Aunque me haya planteado como ejercicio intelectual la posibilidad de un control en sede contencioso-electoral, creo que resulta inadecuada, tanto por la estrechez de los plazos como por las desproporcionadas consecuencias que podrían derivarse si se produjera el control a través del recurso contra la proclamación de electos. De optar por esta vía, debería limitarse a un control en el momento de la proclamación de candidatos debiéndose ampliar la legitimación a los aspirantes no propuestos por los partidos. Consideraría más apropiado establecer un procedimiento preferente y sumario en el orden jurisdiccional civil que permita reaccionar contra la vulneración de los derechos de los afiliados y asegurar la regularidad de la adopción de los acuerdos de nominación, que ha de resolver las cuestiones que se le planteen en el plazo más breve posible a fin de que pueda concu-

rrirse con normalidad a las elecciones convocadas. El acceso al recurso de amparo constitucional se produciría siempre y cuando haya habido un acto del poder público que haya producido o ratificado la vulneración de los derechos de los afiliados, dado que existe una trascendencia constitucional, aunque sólo sea porque no se han producido todavía casos de estas características.

XXVIII. Finalmente, entro a valorar la regulación que sobre la materia existe en nuestro país. Como el legislador no se ha ocupado del tema, más que para establecer un principio de composición equilibrada de las listas electorales que he tachado de desproporcionado, he acudido a la normativa interna de ocho partidos políticos. De dicho análisis, complementado con la información obtenida a través de las entrevistas realizadas, se concluye que en ausencia de regulación por parte del Estado, los partidos políticos no adoptan procedimientos democráticos de selección de candidatos. La primera cuestión que llama la atención es como regulan dos procedimientos distintos para seleccionar candidatos. Uno muy vistoso y «electoralista» y otro opaco, poco participativo y sin ningún tipo de control, según se trate de la determinación del cabeza de cartel o de la designación del resto de la lista electoral. En segundo lugar, querría llamar la atención sobre la falta de publicidad de los estatutos y de la normativa interna, sobre todo de esta última, de los partidos políticos, lo que convierte en poco susceptible de control por parte del gran público el desempeño que hacen los partidos en la elaboración de sus candidaturas.

XXIX. Respecto de los procedimientos «electoralistas», ha de destacarse la flexibilidad de los mismos, que permite adaptarlos a las estrategias políticas y coyunturas por las que atraviesen los partidos. Prevén unos requisitos de acceso a las candidaturas razonables, incluso permiten la postulación de independientes, pero sin embargo no están en línea con las tendencias predominantes hacia la extensión del «selectorado». Como es razonable en un procedimiento que determina el candidato a Presidente de Gobierno o el cabeza de cartel de los partidos con implantación autonómica, son procedimientos que están muy centralizados. Por último, los controles, cuando aparecen en los estatutos, resultan adecuados dado que otorgan la última palabra a un órgano independiente.

XXX. Los segundos procedimientos, en cambio, resultan más cuestionables. Mayoritariamente suponen una mínima participación de los afiliados que se basa en la posibilidad de proponer —y ni siquiera con carácter vinculante— nombres que las directivas tomarán en consideración. El procedimiento está fuertemente centralizado por órganos que suponen una continuación de las ejecutivas de los partidos. A la hora de conformar las listas, se aplican una serie de criterios informales, poniendo especial cuidado en la determinación de los candidatos que ocuparán los «puestos de salida», aquellos lugares de las listas que, según los cálculos y las expectativas electorales, conllevan la elección de quienes los ocupan. Los principales criterios para seleccionar candidatos que se utilizan son las influencias políticas ejercidas sobre el órgano decisor, que se insertan en las lógicas del reparto de cuotas de poder organizativo, junto con la conveniencia de adoptar decisiones que pacifiquen la organización; las tácticas electorales, centradas en lo inmediato; las necesidades de los grupos parlamentarios, motivadas por la falta de recursos de éstos en el Congreso de los Diputados; y, por último, una muy leve influencia de criterios de representación de los territorios o de las distintas sensibilidades ideológicas en el seno del partido.

XXXI. Faltaría por determinar si estos rasgos que presentan los procedimientos de selección de candidatos a Diputados se repiten respecto de la nominación a concejales o parlamentarios autonómicos, donde, quizás, la mayor proximidad entre afiliados, electorado y candidatos jugará un papel relevante. ¿Estarán regulados con una mayor descentralización, sustituyendo los niveles locales y regionales al nivel estatal del partido? ¿Los criterios utilizados para filtrar aspirantes serán equiparables? Dejaré estas cuestiones para posteriores estudios.

XXXII. Al constituir la selección de candidatos electorales por los partidos políticos el nudo gordiano de la democracia representativa, ya que quien controle el proceso, dominará el sistema político, resultará necesaria la intervención del legislador para que el «jardín secreto de la política» pase a estar abierto, cuando menos, a los ciudadanos más involucrados políticamente, aquellos que optan por la afiliación en el seno de un partido político.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alan I. ABRAMOWITZ: «Viability, electability, and candidate choice in a Presidential Primary Election: A test of competing models», en *The Journal of Politics*, vol. 51, núm. 4, 1989.
2. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: *Citizen participation in the American Federal System*. ACIR, Washington D. C., 1979.
3. Luis AGUIAR DE LUQUE: «Art. 22: Derecho de Asociación», en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.): *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, EDERSA, Madrid, 1984.
4. Mar AGUILERA VAQUÉS: «Derechos de participación política: El derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento europeo y en las municipales (arts. 39 y 40 CDFUE)», en Javier GARCÍA ROCA y Pablo A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ: *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*. CEPC, Madrid, 2009.
5. Manuel ALCÁNTARA SÁEZ: «Las tipologías y funciones de los partidos políticos», en Manuel MELLA MÁRQUEZ (Ed.): *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid, 1997.
6. Enrique ÁLVAREZ CONDE: *El Derecho de partidos*, Colex, Madrid, 2005.
7. Miguel Ángel APARICIO: «El acatamiento de la Constitución. Requisito de la condición plena de parlamentario. Comentario a las SSTC de 18 de noviembre y 16 de diciembre de 1983», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 4, 1985.
8. Manuel ARAGÓN: «Mesa redonda inaugural», en Paloma BIGLINO CAMPOS (Ed.): *Proclamación de candidaturas y garantías electorales: propuestas de reforma*. CEPC, Madrid, 2008.
9. Enrique ARNALDO ALCUBILLA y Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO: *Código Electoral*. Ed. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1999.
10. Enrique ARNALDO ALCUBILLA; Raúl ÁVILA ORTIZ y J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ: *Elecciones y justicia en España y México*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D. F., 2002.
11. Gonzalo ARRUEGO RODRÍGUEZ: «Representación política y régimen electoral», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
12. José ASENSI SABATER: «Principales dudas acerca de la Ley de Partidos políti-

- cos» en José Antonio MONTILLA MARTOS (Ed.): *La prohibición de partidos políticos*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Almería, Almería, 2004.
13. M.^a Luisa BALAGUER CALLEJÓN: «La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 (extraordinario), 2001.
 14. Òscar BARBERÀ, Montserrat BARAS, Astrid BARRRIO y Juan RODRÍGUEZ TERUEL: «Are parties democratizing themselves? The evolution of leadership selection in Spain (1977-2008)», en *Working Papers*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, núm. 285, 2010.
 15. Jordi BARRAT I ESTEVE: «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», en *Cuadernos Constitucional de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 13, 1995.
 16. Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: «Ley electoral y garantías judiciales», en *Poder Judicial*, núm. 1, 1986 .
 —«Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional», en *Jornadas sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Vol. III, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987.
 —«Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987.
 —«La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en José Juan GONZÁLEZ ENCINAR (Coord.): *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992.
 —«De las defensas y aperturas de la Constitución», en Luis LÓPEZ GUERRA y Eduardo ESPÍN TEMPLADO (Coords.): *La defensa del Estado*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
 17. Lelio BASSO: «Il partito nell'ordinamento democratico moderno», en *Indagine sul partito politico*, Giuffrè Editore, Milán, 1966.
 18. Michal R. BELKNAP: *Cold war political justice*. Greenwood Press, West Port, 1977.
 19. José BERMEJO VERA: «La dimensión constitucional del derecho de asociación», en *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995.
 20. Carlos BERNAL PULIDO: *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
 21. Ernesto BETTINELLI: «Alla ricerca del diritto dei partiti politici», en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 4, 1985.
 22. Alexander M. BICKEL: *The new age of political reform. The electoral college, the convention and the party system*, J & J Harper edition, Nueva York, 1969.
 23. Paloma BIGLINO CAMPOS: «La validez del procedimiento electoral en la ju-

- risprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990.
24. Juan María BILBAO UBILLOS: *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997.
—*La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*, BOE y CEPC, Madrid, 1997.
—«Las libertades de reunión y asociación: algunas vacilaciones en una trayectoria de firme protección (art. 11 CEDH)», en Javier GARCÍA ROCA y Pablo SANTOLAYA (Coords.): *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
 25. Lars BILLE: «Democratizing a democratic procedure: myth or reality?», en *Party politics*, vol. 7, núm. 3, 2001.
 26. Roberto BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.
—Intervención recogida en *Cuadernos y Debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 87.
—*Las conexiones políticas*, Alianza editorial, Madrid, 2001.
 27. Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Ed. Trotta, Madrid, 2000 (original de 1991).
 28. Carles BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE», en *Claves de Razón Práctica*, 83, 1998.
 29. Charles E. BORDEN: «Primary elections», en *Harvard Journal on Legislation*, vol. 38, 2001.
 30. Alexander J. BOTT: *Handbook of United States Election Laws and Practices. Political Rights*, Greenwood press, Nueva York, 1990.
 31. Joaquín BRAGE CAMAZANO: *Los límites a los derechos fundamentales*, Ed. Dykinson, Madrid, 2004.
 32. Giuditta BRUNELLI: «L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: Leggi elettorali e «quote» riservate alle donne», en *Diritto e Società*, núm. 3, 1994.
 33. Emmet H. BUELL Jr.: «Presidential conventions on the pre-convention era», en Emmett H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004.
—«The national nominating convention», en Emmett H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004.
—«The rise of a primary-dominated process», en Emmett H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004.
 34. Rafael BUSTOS GISBERT: *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, Ed. Colex, Madrid, 2001.

35. David BUTLER; Howard R. PENNIMAN y Austin RANNEY: «Democratic and nondemocratic elections», en Howard R. PENNIMAN, Austin RANNEY y David BUTLER (Eds.): *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1981.
36. James BRYCE: *The American Commonwealth*, vol. 2. MacMillan and Co., Londres, 1891.
37. Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El derecho de sufragio pasivo. Prontuario de jurisprudencia constitucional 1981-1999*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2000.
38. Enrique CANCER LALANNE: «El control del procedimiento electoral por la jurisdicción constitucional en España», en Enrique ARNALDO ALCUBILLA, Raúl ÁVILA ORTIZ y J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ: *Elecciones y justicia en España y México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D. F., 2002.
39. William G. CARLETON: «The revolution in the Presidential nominating convention», en Emmett H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004.
40. Manuel CARRASCO DURÁN: «Grupos parlamentarios y Ley de Partidos. La organización interna de la Cámara y el Poder Judicial», en *Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2007.
41. R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica y Facultad de Derecho / UNAM, México D. F., 1998 (original de 1922).
42. Francesc CARRERAS SERRA: «Los partidos políticos en nuestra democracia de partidos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004.
43. Bruno CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato. La democrazia nel governo dell'organizzazione e nell'azione sindacale*, Giuffrè, Madrid, 1986.
44. Íñigo CAVERO en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
45. James W. CEASER: «Political parties and presidential ambition», Emmett H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004 .
46. Eleonora CECCHERINI: «La igualdad de sexos en la representación política: la experiencia italiana», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, vol. 3, núm. 6, 2006.
47. Thomas CHURCH Jr.: «Conspiracy doctrine and speech offenses: a reexamination of *Yates v. United States* from the perspective of *United States v. Spock*», en *Cornell Law Review*, núm. 60, 1974-1975.
48. A. N. CHRISTENSEN y Evron M. KIRKPATRICK: *The people, politics, and the politician*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1950.

49. John Alan COHAN: «Sedition conspiracy, the Smith Act, and prosecution for religious speech advocating the violent overthrow of government», en *Saint John's Journal of Legal Commentary*, núm. 17, 2003.
50. Javier CORCUERA ATIENZA, Javier TAJADURA TEJADA y Eduardo VÍRGALA FORURIA: *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Dykinson, Madrid, 2008.
51. William CROTTY: «Party origins and evolution in the United States», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006.
52. Robert A. DAHL: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999.
53. Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG: «Unthinkable democracy», en Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG (Eds.): *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
—«Partisan change and the democratic process», en Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG (Eds.): *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
54. James W. DAVIS: *Springboard to the White House. Presidential primaries: How they are fought and won*, Thomas Y. Crowell Company, Nueva York, 1967.
55. Luís DíEZ-PICAZO: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, 6ª edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.
56. Juan Carlos DUQUE VILLANUEVA y Juan Luis REQUEJO PAGÉS: «El recurso de amparo electoral sobre proclamación de candidaturas. Balance y perspectivas de la jurisprudencia constitucional», en Paloma BIGLINO CAMPOS (Ed.): *Proclamación de candidaturas y garantías electorales: propuestas de reforma*, CEPC, Madrid, 2008.
—«Artículo 6», en M.^a Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER: *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009.
57. Maurice DUVERGER: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1957.
58. EDITORIAL: «Primarias en la balanza» de *El País* de 26 de septiembre de 2010.
59. John W. EPPERSON: *The changing legal status of political parties in the United States*, Garland Publishing, Nueva York, 1986.
60. Lee EPSTEIN y Thomas G. WALKER: *Constitutional Law for a changing America. Rights, liberties, and justice*. CQ Press, Washington D. C., 1992.
61. Leon D. EPSTEIN: «Political parties: Organization», en Howard R. PENNIMAN, Austin RANNEY y David BUTLER (Eds.): *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1981.

62. Luther Harris EVANS: «Primary elections and the Constitution», en *Michigan Law Review*, vol. 32, 1933-1934.
63. FEDERAL ELECTION COMMISSION: *Ballot access I. Issues and options*, Federal Electoral Commission, Washington D. C., 1988.
64. Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *Asociaciones y Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1987.
—«Régimen jurídico de la Función Pública y Jurisprudencia Constitucional», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 12, 1992.
65. Antonio FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ: *Ley de partidos políticos y derecho penal*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
66. Rosa M.^a FERNÁNDEZ RIVEIRA: *El voto parlamentario*, CEPC, Madrid, 2003.
67. Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: «Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General», en *Poder Judicial*, núm. 31, 1993.
68. Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4, 1982.
69. Hanna FENICHEL PITKIN: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985 (Original de 1967).
70. Terri Susan FINE: «Presidential nominating conventions in a democracy», en *Perspectives on Political Science*, núm. 1, 2003.
71. Louis FISCHER: *American Constitutional Law*, Carolina Academic Press, Durham, 2001.
72. Flavia FREIDENBERG y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ: «¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina», en *Revista de Estudios Políticos*, 118, 2002.
73. Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
—«La posición constitucional de los partidos políticos no es lo que era», en Eduardo ESPÍN TEMPLADO y F. Javier DÍAZ REVORIO (Coords.): *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
74. Carlo FUSARO: «Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica», en *Quaderni Costituzionali*, vol. XXV, 2005.
75. Serio GALEOTTI: «I partiti politici», en «GRUPO DI MILANO»: *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milán, 1983.
76. Michael GALLAGHER y Michael MARSH (Ed.): *Candidate selection in comparative perspective. The secret garden of politics*, SAGE Publications, Londres, 1988.
77. Adriana GALLO: «Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas. El debate en Latinoamérica», en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 4, núm. 2, 2005.
78. Silvio GAMBINO y Giovanni MOSCHELLA: «Democracia de los partidos y

- democracia en los partidos: la conveniencia de las elecciones primarias», en *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 48, 1997.
79. Eloy GARCÍA: *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989.
80. Ramón GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985.
81. José Luis GARCÍA GUERRERO: «Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990.
- Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
- Escritos sobre partidos políticos: Cómo mejorar la democracia*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
82. Elena GARCÍA GUITIÁN: «Representación y participación: La rendición de cuentas en las democracias contemporáneas», en Manuel MENÉNDEZ ALZAMORA (Ed.): *Participación y representación política*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
83. Joaquín GARCÍA MORILLO: *La democracia en España*, Alianza editorial, Madrid, 1996.
84. Javier GARCÍA ROCA: «Del principio de la división de poderes», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 108, 2000.
- «Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia», en *Parlamento y Constitución*, núm. 4, 2000.
- Cargos públicos representativos. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 1999.
- «La problemática disolución del Partido de la Prosperidad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Estado Constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002.
- «De nuevo las lagunas del imposible conflicto entre órganos constitucionales: la controversia entre el Parlamento Vasco y el Tribunal Supremo», en *Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2007.
- «Los derechos políticos en el sistema europeo de derechos humanos y bases para un diálogo con el americano», presentación al Seminario Internacional de Alta Especialización: *El diálogo entre los sistemas americano y europeo de protección de Derechos Humanos*, celebrado en Sevilla entre el 3 y el 6 de noviembre de 2010.
85. Javier GARCÍA ROCA y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Democracia interna y control de los partidos políticos. Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984.
86. M.^a Vicenta GARCÍA SORIANO: *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*, CEPC, Madrid, 2000.
87. M.^a Victoria GARCÍA ATANCE Y GARCÍA DE MORA y Antonio TORRES DEL

- MORAL: *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*, Colex, Madrid, 2003.
88. Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ y Benigno PENDÁS GARCÍA: «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos» en *Jornadas sobre el Título Preliminar de la Constitución (Vol. III)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987.
89. Ricardo GATZAGAETXEBARRÍA en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
90. Fran J. GIRAO: «El roce hace el cariño», en *El castellano actual*, consultado el 21 de marzo de 2011 en <http://castellanoactual.blogspot.com/2006/04/el-roce-hace-el-cario.html>.
91. Carlos GÓMEZ RIBAS: «Los partidos cooperativos», en *Le Monde Diplomatique* (en español), año XIV, núm. 580, octubre 2010.
92. Ángel J. GÓMEZ MONTORO: «Veinticinco años de derecho de asociación», en *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59, 2003-2004.
—*Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
—«Artículo 22», en M.^a Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER: *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009.
93. José Antonio GÓMEZ YÁÑEZ: «Elecciones primarias y reformas políticas», en *El País* de 2 de enero de 1998.
94. Markus GONZÁLEZ BEILFUSS: *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2003.
95. José Juan GONZÁLEZ ENCINAR: «Democracia de partidos versus Estado de Partidos», en José Juan GONZÁLEZ ENCINAR (Coord.): *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992.
96. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *Derecho de asociación. Comentarios a la LO 1/2002, de 22 de marzo*. Ed. Civitas, Madrid, 2002.
97. Pedro GONZÁLEZ-TREVIJANO: «Constitución, poder electoral y garantías jurisdiccionales», en Enrique ARNALDO ALCUBILLA; Raúl ÁVILA ORTIZ y J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ: *Elecciones y justicia en España y México*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D. F., 2002.
98. John A. GORFINKEL y Julian W. MACK II: «Dennis v. United States and the clear and present danger rule», en *California Law Review*, vol. 39, núm. 4, 1951.
99. Rosemary GREGOR, William LINDSEY, Lucas MARTIN, Thomas OEHMKE, Anne PAYNE, Jeffrey J. SHAMPO, Eric SURETTE, Mary Ellen WEST y Lisa ZAKOLSKI: «Elections», en *American Jurisprudence*, vols. 25-26, Thomson-West, Danvers, 2005.

100. Dieter GRIMM: *Los partidos políticos*, en Ernst BENDA y otros: *Manual de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
101. Jürgen HABERMAS: *Historia y crítica de la opinión pública*, GG Mass media, Barcelona, 1981.
102. Ricardo HARO: «Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 78, 1992.
103. Albert Bushnell HART: «The direct primary versus the Convention», en *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, vol. 3, núm. 2, 1913.
104. HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION: «Developments in the Law: Judicial control of actions of private associations», en *Harvard Law Review*, vol. 76, 5, 1963.
—«Freedom of association», en *Harvard Law Review*, vol. 113, 2000.
105. Reuven Y. HAZAN y Gideon RAHAT: *Democracy within parties. Candidate selection methods and their political consequences*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
—«Candidate selection: methods and consequences», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006.
106. Knut HEIDAR: «Party membership and participation», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006.
107. David HELD: *Modelos de democracia*, Alianza editorial, Madrid, 2001.
108. Juan HERNÁNDEZ BRAVO: «La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos», en Manuel MELLA MÁRQUEZ (Ed.): *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid, 1997.
109. Intervención de Miguel HERRERO en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
110. Richard HOFSTADTER: *The age of reform: from Bryan to F.D.R.*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1955.
111. María HOLGADO GONZÁLEZ: *La financiación de los partidos políticos en España*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
112. Jonathan HOPKIN: «Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain», en *Party Politics*, vol. 7, núm. 3, 2001.
113. Mercedes IGLESIAS BÁREZ: *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Ed. Comares, Granada, 2008.
114. Georg JELLINEK: *Teoría general del Estado* (2ª edición), Ed. Albatros, Buenos Aires, 1978 (original de 1905).
115. Javier JIMÉNEZ CAMPO: «La intervención estatal del pluralismo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1985.

- «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 26, 1988.
116. Kristin KANTHAK y Jeffrey WILLIAMS: «Parties and primaries: The first electoral round», en Matthew J. STREB (Ed.): *Law and election politics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2005.
117. Richard S. KATZ: «The problem of candidate selection and models of party democracy», en *Party politics*, vol. 7, n. 3. 2001.
—«Party in democratic theory», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006.
118. Paul G. KAUPER: *Constitutional Law. Cases and materials*, Little, Brown & Company, Boston, 1960.
119. Hans KELSEN: *La démocratie: sa nature, sa valeur* (10ª edición), Recueil Sirey, París, 1932 (original de 1929).
—*General theory of Law and State*. Harvard University Press, Cambridge, 1945.
—«Formación de la voluntad en la democracia moderna», en Kurt LENK y Franz NEUMANN (Eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.
120. Otto KIRCHHEIMER: «The transformation of the Western European party Systems», en Joseph LAPALOMBARA y Myron WEINER (Eds.): *Political parties and political development*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1966.
—«El camino hacia el partido de todo el mundo», en Kurt LENK y Franz NEUMANN (Eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.
121. John C. KUZENSKI: «The four, yes, your, types of state primaries», en *PS: Political Science and Politics*, vol. 30, núm. 2, 1997.
122. John R. LABBÉ: «Louisiana's blanket primary after California Democratic Party v. Jones», en *Northwestern University Law Review*, vol. 96, núm. 2, 2002.
123. Joseph LAPALOMBARA y Myron WEINER: «The origin and development of political parties», en Joseph LAPALOMBARA y Myron WEINER (Eds.): *Political parties and political development*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1966.
124. Lawrence LEDUC: «Democratizing party leadership selection», en *Party Politics*, vol. 7, núm. 3, 2001.
125. Gerhard LEIBHOLZ: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.
126. Kurt LENK y Franz NEUMANN: «Introducción», en Kurt LENK y Franz NEUMANN (Eds.): *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.
127. Jack K. LEVIN, Thomas MUSKUS, Carmela PELLEGRINO, Kimberly SIMMONS, Eric SURETTE y Elizabeth WILLIAMS: «Elections», en *CORPUS JURIS SECUNDUM*, vol. 29, Thomson-West, Danvers, 2005.

128. Giorgio LOMBARDI: «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 27, 1982.
129. Lourdes LÓPEZ NIETO: «Reclutamiento y profesionalización política: reflexiones sobre los parlamentarios españoles», en *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 11, 1997. —«Los nuevos apellidos de la democracia: retos de la participación dirigida o mediatizada en España», en *Cuadernos de pensamiento político*, núm. 13, 2007.
130. Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996.
131. Pablo LUCAS VERDÚ: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», en *Revista de Política Comparada*, núm. 2, 1980.
132. Krister LUNDELL: «Determinants of candidate selection», en *Party Politics*, vol. 10, núm. 1, 2004.
133. Teresa MACDONALD: «California Democratic Party v. Jones: Invalidation of the blanket primary», en *Pepperdine Law Review*, vol. 29, 2002.
134. Antonio MALASCHINI: «Selezioni partitiche per le convenzioni in USA e controllo giudiziario», en *Diritto e Società*, núm. 3, 1973.
135. Bernard MANIN: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
136. Manuel MAROTO CALATAYUD: «Autorregulación y legitimidad corporativa: democracia interna y control social en partidos políticos y empresas», en Luis ARROYO JIMÉNEZ y Adán NIETO MARTÍN: *Autorregulación y sanciones*, Lex Nova, Valladolid, 2008.
137. Thomas R. MARSHALL: «Turnout and representation: caucuses versus primaries», en *American Journal of Political Science*, vol. 22, 1, 1978.
138. M.^a Dolores MARTÍNEZ CUEVAS: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, Marcial Pons y Universidad de Granada, Madrid y Granada, 2006.
139. Pedro MARTÍNEZ RUANO: *El control electoral*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.
140. Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996.
141. Augusto MARTÍN VEGA: *Derecho de partidos: nuevos aspectos constitucionales*, Memoria para el concurso de provisión de plaza de Profesor Titular, presentada en Salamanca en 2003.
142. Pope McCLORKE y Joel L. FLEISHMAN: «Political parties and Presidential nominations: The intellectual ironies of reform and change in the Mass Media Changes», en Joel L. FLEISHMAN (Ed.): *The future of American political parties*. Prentice – Hall Inc., Engewood Cliffs, 1982.
143. Manuel MELLA MÁRQUEZ (Ed.): *Curso de partidos políticos*, ed. Akal, Madrid, 1997.
144. Wallace MENDELSON: «Clear and present danger – From Schenck to Dennis», en *Columbia Law Review*, vol. 52, núm. 3. 1952.

145. Robert MICHELS: *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1972 (original de 1925).
—«Democracia formal y realidad oligárquica», en Kurt LENK y Franz NEUMANN (Eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.
146. Mark MIFFLIN: «Open versus closed primaries: a dilemma in the Illinois election process», en *Southern Illinois University Law Journal*, vol. 2, núm. 1, 1977.
147. Joaquín M. MOLINS LÓPEZ RODO: «El proceso de nominación de los candidatos en las elecciones presidenciales norteamericanas», en *Revista de estudios políticos*, núm. 65, 1989.
148. José Ramón MONTERO y Richard GUNTHER: «Sistemas «cerrados» y listas «abiertas»: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en *Cuadernos y debates*, núm. 49 (La reforma del régimen electoral), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
149. José Antonio MONTILLA MARTOS: «La inscripción registral de asociaciones en la Constitución», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 1996.
—«Algunos cambios en la concepción de los partidos. Comentario a la STC 48/2003, sobre la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos políticos» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 12-13, 2004.
150. John L. MOORE, Jon P. PREIMESBERGER y David R. TARR: *Guide to United States Elections*, vol. I, CQ Press, Washington D. C., 2001.
151. Raúl MORODO y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, Universidad Autónoma de México, México D. F., 2001.
152. Wolfgang C. MÜLLER y Ulrich SIEBERER: «Party law», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY (Eds.): *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006.
153. Rafael NARANJO DE LA CRUZ: «Fomento de la participación política de la mujer y régimen constitucional de los partidos políticos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 63, 2005.
154. José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, CEPC, Madrid, 1999.
—«¿Pueden los partidos políticos expulsar libremente a sus afiliados?», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, 2000 .
—«La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España», en Eduardo ESPÍN TEMPLADO y F. Javier DÍAZ REVORIO (Coords.): *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
155. George W. NORRIS: «Why I believe in the direct primary», en Emmett H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004.

156. Pippa NORRIS: «Recruitment», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006.
157. Sheldon M. NOVICK: «The unrevised Holmes and Freedom of Expression», en *The Supreme Court Review*, vol. 1991, 1991.
158. John E. NOWAK y Ronald D. ROTUNDA: *Constitutional law*. West Publishing Co., St. Paul, 2000.
159. Joan OLIVER ARAUJO y Vicente Juan CALAFELL FERRÀ: *Los estatutos de los partidos políticos españoles*, CEPC y BOE, Madrid, 2007.
160. Mancur OLSON: *Auge y decadencia de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1986.
161. Juan Antonio ORTEGA DÍAZ-AMBRONA en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
162. Carlos ORTEGA SANTIAGO: *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.
—«Sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000.
163. Moisei OSTROGORSKI: *La démocratie et les partis politiques*, 2.ª edición, Editions du Seuil, París, 1979 (original de 1912).
—*La democracia y los partidos políticos (Conclusión de 1912)*, 2.ª edición, Mínima Trotta, Madrid, 2008 (original de 1912).
164. Angelo PANEBIANCO: *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990 (original de 1982).
165. C. Perry PATTERSON: *Presidential Government in the United States*, The University of New Carolina Press, Chapel Hill, 1947.
166. Maurizio PEDRAZZA GORLERO: «Libertà costituzionali e democrazia interna nelle formazioni sociali», en *Diritto e Società*, núm. 2, 1992.
167. Howard R. PENNIMAN, Austin RANNEY y David BUTLER (Eds.): *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1981.
168. Paul PENNINGS y Reuven Y. HAZAN: «Democratizing candidate selection: Causes and consequences», en *Party politics*, vol. 7, núm. 3, 2001.
169. Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: «Parámetros para enjuiciar la continuidad entre partidos ilegalizados y agrupaciones de electores. (La conexión entre las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2003 y la STC 85/2003)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004.
—«Aukera Guztiak y la sucesión de Batasuna: Un nuevo episodio en la ilegalización de partidos. La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2005 y la STC 68/2005», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 74, 2005.
—*La disolución de partidos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

- «ANV: Crónica de una impugnación anunciada», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007.
- «Los partidos políticos a escala europea (artículo 12)», en Javier GARCÍA ROCA y Pablo A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ: *Integración europea a través de derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 2009.
170. Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI: *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.
171. Nathaniel PERSILY: «Candidates v. parties: The constitutional constraints on primary ballot access laws», en *The Georgetown Law Journal*, vol. 89, 2000-2001.
172. Bernard A. PETRIE: «Reformulation of the clear and present danger doctrine», en *Michigan Law Review*, vol. 50, núm. 3, 1952.
173. Cesare PINELLI: *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, CEDAM, Padua, 1984.
174. Hanna Fenichel PITKIN: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985 (Original de 1967).
175. Donatella DELLA PORTA: *I partiti politici*, Ed. Il Mulino, Bolonia, 2001.
176. Javier PRADERA: «La democracia en los partidos», en *El País* de 6 de octubre de 2010..
177. Miguel Ángel PRESNO LINERA: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000 .
—«Los congresos generales como órganos supremos de los partidos políticos», en *Teoría y Realidad constitucional*, 6, 2000.
178. Ramón PUNSET: «Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos», en José Juan GONZÁLEZ ENCINAR (Coord.): *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.
179. Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ: «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980.
180. Gideon RAHAT y Reuven Y. HAZAN: «Political participation in party primaries: Increase in quantity, decrease in quality?», en Thomas ZITTEL y Dieter FUCHS (Eds.): *Participatory democracy and political participation: Can democratic reform bring citizens back in?*, Routledge, Londres, 2007.
181. Artemi RALLO LOMBARTE: *Garantías electorales y Constitución*. BOE y CEPC, Madrid, 1997.
182. Austin RANNEY: *Pathways to Parliament: Candidate selection in Britain*, Macmillan, Londres, 1965.
—«Candidate selection», en Howard R. PENNIMAN, Austin RANNEY y David BUTLER (Eds.): *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1981.
183. Norman REDLICH, Bernard SCHWARTZ y John ATTANASIO: *Constitutional Law*, Matthew Bender, Nueva York, 1989.
184. Giuseppe Ugo RESCIGNO: «Limitare il sovrano: brevi note sui partiti politici», en *Critica del diritto*, núm. 27-28, 1982-1983.

- «Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano», en *Politica del Diritto*, vol. XV, núm. 1, 1984.
185. Fernando REY MARTÍNEZ: «La discriminación positiva de mujeres (Comentario a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 17 de octubre de 1995, asunto Kalanke)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 47, 1996.
- «Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución», en *Aequalitas*, núm. 1, 1999.
- «Jurisprudencia norteamericana reciente sobre la *affirmative action* basada en el género», en *Aequalitas*, núm. 4, 2000.
- «La presentación equilibrada en los partidos políticos», en *Aequalitas*, núm. 20, 2007.
186. Geoffrey ROBERTS: «The German Federal Republic: The two-lane route to Bonn», en Michael GALLAGHER y Michael MARSH (Eds.): *Candidate selection in comparative perspective. The secret garden of politics*, SAGE Publications, Londres, 1988.
187. Miquel ROCA I JUNYENT: «Disciplina en libertad», en *El País* de 20 de julio de 1995.
188. Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
189. Rosa Mari ROIG: «La Ley de Igualdad 3/2007 y las elecciones al Congreso de los Diputados de 2004 y 2008», en *Working papers*, núm. 283, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2010.
190. Marc ROHR: «Communists and the First Amendment: the shaping of freedom of advocacy in the Cold War era», en *San Diego Law Review*, vol. 28, 1991.
- «Grand Illusion? The Brandenburg test and speech that encourages or facilitates criminal acts», en *Willamette Law Review*, vol. 38, 2002.
191. Emanuele ROSSI: «La democrazia interna nei partiti politici», presentación a las III Jornadas Internacionales de Derecho Constitucional (Brasil/Italia/España): *Nuevas dimensiones de la participación política*, celebrado en Segovia el 30 de septiembre y el 1 de octubre de 2010.
192. Emanuele ROSSI y Luca GORI: «Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole», en *Quaderni Costituzionali*, vol. 29, núm. 3, 2009.
193. Rafael RUBIO y Miguel PÉREZ-MONEO AGAPITO: «Teoría y práctica: 30 años de experiencia electoral», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 74, 2008.
194. Fernando SAINZ MORENO: «Ejercicio privado de funciones públicas», en *Revista de la Administración Pública*, núm. 100-102, 1983.
195. Alejandro SÁIZ ARNAIZ: *Los grupos parlamentarios*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
196. Octavio SALAZAR BENÍTEZ: «La presencia de la mujer en los cargos públicos representativos», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 25, 1998.

- El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Comares, Granada, 1999 .
- «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000.
- La ciudadanía perpleja*, Laberinto, Madrid, 2006.
197. Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *El principio constitucional de igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Tesis Doctoral defendida en la Universidad de Valladolid en marzo de 2006, publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2007.
198. Intervención de Julián SANTAMARÍA en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
199. Pablo SANTOLAYA MACHETTI: *Manual de procedimiento electoral*. Ministerio de Justicia e Interior, 1995.
200. Pablo SANTOLAYA y María DÍAZ CREGO: *El sufragio de los extranjeros*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.
201. Pablo SANTOLAYA y Miguel REVENGA SÁNCHEZ: *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
202. Ángel L. SANZ PÉREZ: «La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 (extraordinario), 2001.
203. Giovanni SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza editorial, Madrid, 1999 (original de 1976).
—*Elementos de teoría política*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.
—«Le primarie fanno male al Pd», en *Corriere della Sera* de 3 de enero de 2011.
204. Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «Las garantías del derecho electoral», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 20, 1990.
—«La reforma de los partidos. Reflexiones sobre una promesa del PSOE», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 36, 1993.
—«La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, p. 91.
205. Susan E. SCARROW: *Parties and their members: Organizing for victory in Britain and Germany*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
206. Susan E. SCARROW, Paul WEBB y David M. FARRELL: «From social integration to electoral contestation: The changing distribution of power within political parties», en Russell J. DALTON y Martin P. WATTENBERG (Eds.): *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
207. E. E. SCHATTSCHNEIDER: *Party government*, Rinehart & Company, Inc., Nueva York, 1942.

- «What the political parties are not», en Emmett H. BUELL Jr. y William G. MAYER: *Enduring controversies in Presidential nominating politics*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2004.
208. H. P. SCHNEIDER: «Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana», en Pedro DE VEGA (Ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.
209. J. A. SCHUMPETER: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1983 (original de 1950).
210. Bernard SCHWARTZ: *Constitutional Law. A textbook*, MacMillan Publishing Co., Inc., Nueva York, 1972.
211. Otto STAMMER: «La democratización de la organización», en Kurt LENK y Franz NEUMANN (Eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.
212. Leonard P. STARK: «The presidential primary and caucus schedule: a role for federal regulation?», en *Yale Law & Policy Review*, vol. 15, 1996.
213. Sara STENBERG-MILLER: «The Supreme Court finds that California's «Blanket primary» violates political parties' first amendment right of association», en *North Dakota Law Review*, vol. 77, 2001.
214. Donald Grier STEPHENSON Jr.: *The right to vote*, ABC-Clio, Santa Barbara, 2004.
215. Javier TAJADURA TEJADA: *Partidos políticos y constitución: Un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, y de la STC 48/2003, de 12 de marzo*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2004.
- «La dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 12-13, 2004.
216. Antonio TARANTINO: «I partiti e la loro natura giuridica: punto di orientamento» en *Diritto e Società*, fasc. 1, 1980.
217. Ellen TORELLE (Comp.): *The political philosophy of Robert M. La Follete*, The Robert M. La Follete Co., Madison, 1920.
218. Ignacio TORRES MURO: «Nuevas perspectivas de los derechos de reunión y asociación» en *La declaración universal de los derechos humanos en su 50 aniversario*. Ed. Bosch, Barcelona, 1998.
219. Laurence H. TRIBE: *American Constitutional Law*, The foundation press, Mineola, 1988.
220. Javier TUSELL: «Don Ichiro y los nuevos encasillados», en *El País* de 6 de enero de 1996.
221. Mark TUSHNET: *The new constitutional order*, Princeton University Press, Princeton, 2003.
222. Ignacio URQUIZO: «Dedo, congreso o primarias», en *El País* de 9 de mayo de 2008.
223. Henry VALEN: «Norway: decentralization and group representation», en Michael GALLAGHER y Michael MARSH (Ed.): *Candidate selection in*

- comparative perspective. The secret garden of politics*, SAGE Publications, Londres, 1988 .
224. Ramón Arturo VARGAS MACHUCA: «A vueltas con las primarias del PSOE. ¿Por qué cambiar los partidos?», en *Claves de razón práctica*, núm. 86, 1998.
225. Agustín S. DE VEGA GARCÍA: «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», en *Debate abierto*, núm. 1, 1989.
—«Notas para un estudio del derecho de partidos», en José ASENSI SABATER (Coord.): *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
226. Pedro DE VEGA GARCÍA: «La eficacia frente a particulares de los derechos fundamentales (La problemática de la *Drittwirkung der Grundrechte*)», en Luis AGUIAR DE LUQUE y otros: *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
227. Giuseppe DE VERGOTTINI: *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padua, 2004.
228. Eduardo VÍRGALA FORURIA: «Ejercicio de derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000.
—«Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2003-2004.
229. Klaus VON BEYME: *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
—*Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1986.
230. Alan WARE: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Istmo, Madrid, 2004.
231. Max WEBER: *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 2012 (original de 1919).
—*Economía y sociedad* (original de 1922), Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1969.
232. John Kenneth WHITE: «What is a political party?», en Richard S. KATZ y William J. CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006.
233. William H. YOUNG: *Ogg and Ray's Introduction to American National Government*, Appleton-Century-Crofts, Nueva York, 1966.
234. Virgilio ZAPATERO en *Cuadernos y debates*, núm. 51 (Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
235. Thomas ZITTEL y Dieter FUCHS (Eds.): *Participatory democracy and political participation: Can democratic reform bring citizens back in?*, Routledge, Londres, 2007.
236. Irene ZOE ALAMEDA: «La batalla socialista de Madrid», en *El País* de 12 de agosto de 2010.

JURISPRUDENCIA

A. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

- STC 3/1981, de 2 de febrero (Partido Comunista de España)
- STC 122/1983, de 16 de diciembre (acatamiento al Estatuto Gallego)
- STC 67/1985, de 24 de mayo
- STC 75/1985, de 21 de junio (Entesa de l'Esquerra Catalana)
- STC 85/1986 (Partido Comunista de Aragón)
- STC 123/1987, de 15 de julio (Estatuto General de la Abogacía)
- STC 218/1988, de 22 de noviembre (Asociación Círculo Mercantil)
- STC 132/1989, de 18 de julio (Cámaras Profesionales Agrarias)
- STC 139/1989, de 20 de julio
- STC 244/1991, de 16 de diciembre
- STC 56/1995, de 6 de marzo (Caso Expulsión del PNV)
- STC 139/1995, de 26 de septiembre (Lopesan)
- STC 173/1998, de 23 de julio (Caso Ley Vasca de Asociaciones)
- STC 104/1999, de 14 de junio (Disminuidos físicos de Aragón)
- STC 219/2001, de 31 de octubre (Hermandad de Personal Militar en situación ajena al servicio activo)
- STC 5/2004, de 16 de enero (Disolución de Batasuna)
- STC 236/2007, de 7 de noviembre (LODYLE)
- STC 12/2008, de 29 de enero (Ley para la Igualdad Efectiva)
- STC 13/2009, de 19 de enero (Ley vasca de igualdad de mujeres y hombres)
- STC 155/2009, de 25 de junio (Trascendencia constitucional)
- STC 40/2011, de 31 de marzo (Listas cremallera en Andalucía)

B. Jurisprudencia del Tribunal Supremo

- Auto del Tribunal Supremo, Sala Especial del art. 61 LOPJ, de 24 de abril de 2003, de ejecución de la sentencia de disolución de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna
- STS de 27 de marzo de 2003, de la Sala Especial del artículo 61 LOPJ, dictada en el procedimiento de ilegalización y disolución de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna

- Auto del Tribunal Supremo, Sala Especial del art. 61 LOPJ, de 22 de mayo de 2007, en el proceso de ejecución de la sentencia de ilegalización de los partidos políticos Batasuna, Herri Batasuna y Euskal Herritarrok respecto a la formación «Abertzale Sozialisten Batasuna»

C. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

- STEDH *Refab Partisi and others v. Turkey*
- STEDH *Refab Partisi and others v. Turkey* (Grand Chamber)
- STEDH *Parti Socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie*
- STEDH *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*

D. Jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos

- *Newberry v. United States* [256 US 232 (1921)]
- *Nixon v. Herndon* [273 US 536 (1927)]
- *Nixon v. Condon* [286 US 73 (1932)]
- *Grove v. Townsend* [295 US 45 (1935)]
- *United States v. Classic* [313 US 299 (1941)]
- *Smith v. Allwright* [321 US 649 (1944)]
- *Terry v. Adams* [345 US 461 (1953)]
- *O'Brien v. Brown* [409 US 1 (1972)]
- *Cousins v. Wigoda* [419 US 477 (1975)]
- *Democratic Party v. Wisconsin ex rel. La Follette* [450 US 107 (1981)]
- *Tashjian v. Republican Party* [479 US 208 (1986)]
- *Eu v. San Francisco Democratic Central Committee* [489 US 214 (1989)]
- *California Democratic Party v. Jones* [530 US 567 (2000)]

OTROS MATERIALES

- Entrevista a Antonio GARCÍA SANTESMASES en *Temas para el debate*, núm. 192, 2010
- Informe del Consejo de Estado sobre el Borrador de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, de 18 de abril de 2002
- Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos políticos, de 15 de abril de 2002
- Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009
- *First Report of the Committee on Standards in Public Life* – Informe NOLAN, de mayo de 1995.
- Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: «Informe sobre el borrador de la Ley de Partidos», en *Debates Constitucionales. Revista electrónica de la Red Académica DERECONS*, núm. 5, 2003. Consultado el 21 de febrero de 2011 en <http://constitucion.rediris.es/principal/mscelanea/informebastida.html>

ÍNDICE DE TABLAS

	<i>Págs.</i>
Tabla I – Consecuencia de la relación entre las funciones de los partidos y los principios que informan un funcionamiento y una estructura democrática	161
Tabla II – ¿Quién puede ser candidato?	206
Tabla III – Apertura del procedimiento de selección (de más a menos inclusivo)	209
Tabla IV – Nivel de descentralización del procedimiento de selección y facultades de los niveles organizativos	218
Tabla V – Competitividad en la selección de candidatos de los partidos objeto de estudio	227
Tabla VI – Dimensiones democráticas de distintos selectorados	233
Tabla VII – Comparación de los distintos métodos de selección de candidatos	307
Tabla VIII – Comparación de procedimientos de selección de candidatos de los partidos objeto de estudio	416

La selección de candidatos electorales en los partidos

La selección de candidatos electorales constituye el nudo gordiano de la democracia representativa, pues quien controle este proceso, dominará el sistema político. Esta obra reflexiona sobre si puede construirse un derecho a la participación del afiliado en el interior de los partidos políticos y, más concretamente, un derecho de acceso a la competición electoral ejercitable frente al propio partido.

Del marco teórico, se desprende que el derecho de autoorganización de los partidos no es ilimitado y que, en concreto, de la exigencia constitucional de funcionamiento interno democrático se derivan unos principios mínimos que informan la selección de candidatos. Entre ellos, un derecho de participación de los afiliados en el proceso y la posibilidad de acceder a vías de control del mismo. A fin de determinar en qué consiste un procedimiento democrático de nominación, se analizan y comparan los distintos modelos que han ido apareciendo, conforme a unos criterios de democraticidad. Por último, el análisis de los estatutos de ocho partidos españoles con representación parlamentaria, complementado con la realización de entrevistas a varios de sus candidatos electorales muestra que, sin una presión externa, los partidos no adoptan procedimientos democráticos de nominación.

Por todo ello, habrían de incluirse, bien en la LOREG, bien en la LOPP, unas mínimas exigencias democráticas en la selección de candidatos que sirvan como filtro para el acceso de los partidos a la competición electoral, exigencias que deberán ser desarrolladas por los partidos. Como consecuencia, la posición del militante será susceptible de tutela por el Poder Judicial y, subsidiariamente, por el Tribunal Constitucional. A falta de dicha inclusión, el Poder Judicial podrá aplicar directamente los principios que emanan del artículo 6 CE en un control incidental planteado por un afiliado frente al proceso de nominación llevado a cabo por su partido, si bien, en beneficio de la seguridad jurídica sería deseable la clarificación por el legislador de este punto.

Miguel Pérez-Moneo (miguelperezmoneo@ub.edu), Doctor en Derecho por la Universidad Complutense, acreditado Contratado Doctor por la ANECA, es actualmente profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de Barcelona. Especializado en partidos políticos, ha publicado *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas* (Lex Nova, 2007), el capítulo «Los partidos políticos a escala europea» en el libro *Integración a través de derechos fundamentales*, y varios trabajos sobre anulación de candidaturas presentadas por agrupaciones de electores, en la *Revista Española de Derecho Constitucional* («Parámetros para enjuiciar la continuidad entre partidos ilegalizados y agrupaciones de electores», número 70; «Aukera Guztiak y la sucesión de Batasuna: un nuevo episodio de la ilegalización de partidos», número 74 y «ANV: Crónica de una impugnación anunciada», número 80).

PRECIO: 25,00 euros
(IVA incluido)

ISBN 978-84-259-1541-3



9 788425 915413