



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

LA DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLITICOS: ¿ES POSIBLE REGULAR LAS PRIMARIAS?

Presentado por:

José María Sánchez Montolío

Tutelado por:

Andrés Iván Dueñas Castrillo

Valladolid, 14 de septiembre de 2020

RESUMEN:

La democracia interna en los partidos políticos es una exigencia constitucional que parte de la base del artículo 6 de la Constitución Española. Esta se manifiesta en la limitación del poder de autogobierno del partido, la capacidad de participación de sus afiliados en la toma de decisiones y la garantía de los derechos fundamentales de los mismos. El presente trabajo aborda lo que suponen las exigencias democráticas en los partidos políticos y, más en concreto, si la imposición a estos de seleccionar sus candidatos electorales a través de un procedimiento de elecciones primarias es beneficioso y si tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico.

Palabras clave: democracia interna, elecciones primarias, Constitución, partidos políticos, representantes, representados, afiliados, candidatos electorales, regulación, democracia representativa, participación.

ABSTRACT:

Internal democracy in political parties is a constitutional requirement based on Article 6 of the Spanish Constitution. This is manifested in the limitation of the party's power of self-government, the capacity of its members to participate in decision-making and the guarantee of their fundamental rights. The present work deals with what the democratic demands in political parties imply, and more specifically, if the imposition to these of selecting their electoral candidates through a primary election procedure is beneficial and if it has a place in our legal system.

Key words: internal democracy, primary elections, Constitution, political parties, representatives, represented, members, electoral candidates, regulation, representative democracy, participation.

ÍNDICE GENERAL

1.	INTRODUCCIÓN.	4
2.	LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	5
2.1.	Breve referencia a la crisis de la representatividad.	5
2.2.	El marco jurídico de los partidos políticos en España.	7
2.3.	Derecho de autoorganización vs exigencias democráticas.	9
2.4.	Mínimos democráticos exigidos.	11
2.4.1.	<i>La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.</i>	11
2.4.2.	<i>El control judicial.</i>	12
3.	LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS ELECTORALES: LAS PRIMARIAS.	14
3.1.	La relación entre los representantes y los representados.	14
3.2.	Diferencias entre la elección de cargos internos y elección de candidatos electorales.	17
3.3.	Algunas consideraciones sobre la elección de candidatos electorales.	19
3.4.	Breve análisis de los modelos de selección de candidatos electorales.	22
3.5.	Las primarias.	26
3.5.1.	<i>Las elecciones primarias y los sistemas electorales.</i>	29
3.5.2.	<i>Tipos de elecciones primarias.</i>	30
3.6.	Las primarias: aspectos positivos y negativos de su implantación.	33
4.	¿SE PUEDEN REGULAR LAS PRIMARIAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL?	39

4.1. Propuestas de ámbito autonómico en materia de primarias. 43

4.1.1. *La Proposición de Ley para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León.* 44

4.1.2. *La Proposición de Ley del Principado de Asturias de reforma de la Ley del Principado de Asturias 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General.* 46

4.1.3. *La proposición de Ley 3/2013, de modificación de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.* 47

5. CONCLUSIONES. 48

6. BIBLIOGRAFÍA. 52

1. INTRODUCCIÓN.

La representatividad se encuentra en crisis. No tanto por el sistema en sí mismo, sino, entre otros factores, por la manera de actuar de algunos de sus actores, en concreto, de los partidos políticos. El movimiento del 15 M supuso para muchos una nueva visión de los partidos políticos, en la que se empezaba a apreciar tanto sus carencias democráticas como su falta de transparencia. Son muchas las propuestas que han surgido para intentar que los partidos políticos funcionen acordes a principios democráticos, pero el legislador se ve limitado debido a que estos, se ven amparados por el derecho fundamental de asociación. El debate se manifiesta en cuanto a qué margen de libertad tiene el legislador sin que haya injerencia en la autoorganización de los partidos.

Por otro lado, la implantación de un modelo de primarias cobra fuerza entendiéndose que podría mejorar a los partidos políticos en cuanto a su democracia interna y el sistema electoral en cuanto a la capacidad participativa que implica para los ciudadanos. De manera que, como se expondrá posteriormente en el trabajo, una posible manera de incorporar la obligación de celebrar procesos de primarias para la elección de candidatos electorales podría ser a través de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Julio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG), debido a que la regulación por esta vía debería suponer una menor injerencia en la libertad de autoorganización de los partidos políticos.

Si bien la imposición de este modelo cuenta tanto con apoyos como con críticas, y el efecto de su imposición en nuestro sistema, aunque en parte puede predecirse, se desconoce puesto que España no es un país en cuya tradición política se acostumbre a la celebración de este procedimiento de selección de candidatos electorales. Por todo esto únicamente mediante la práctica de este tipo de procesos se conocería el alcance total del impacto que provocarían.

Mediante este trabajo, se tratará de comprender el alcance de los derechos de los partidos políticos como asociaciones y hasta dónde alcanza el

poder legislativo para alterar la libertad de autoorganización que este derecho implica, tanto para exigir democracia interna en su seno, como para promover otros derechos fundamentales. Además se desarrollará un estudio en torno a las elecciones primarias como modelo de selección de candidatos electorales para ocupar cargos públicos, tanto en su origen, como en sus modalidades, sus aspectos positivos y negativos para los partidos políticos y el sistema democrático. También se comprobará qué opina la doctrina acerca de la regulación de las primarias, tratando de responder si el legislador puede o no introducir este método de nominación de candidatos electorales, y en su caso, cómo hacerlo.

2. LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

2.1. Breve referencia a la crisis de la representatividad.

Si la democracia atiende a la forma en que se organiza el poder en un determinado ámbito¹, en el de los partidos hace referencia a la estructura interna, “la cúpula” y cómo esta ejerce el poder determinando el funcionamiento del partido, así como la participación de los afiliados en la toma de decisiones.

Nos encontramos en un momento en el que los principales partidos políticos españoles son ordenados desde la dirección del partido. La toma de decisiones es unilateral, por lo que el funcionamiento se encuentra carente, prácticamente, de democracia interna. Esto afecta, sin duda, a la calidad democrática del país y a la pérdida de legitimación de los partidos políticos. Por ello la concepción que tienen los ciudadanos de los partidos se ha visto

¹ CARUSO, Bruno. *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato, la democrazia nel governo dell' Organizzazione e nell' Azione sindacale*. Giuffrè: Universidad de Catania Facultad de giurisprudenza, 1986, pp.18-19.

perjudicada, dando lugar a que un porcentaje reducido piense que los partidos políticos se preocupan por los ciudadanos².

Partiendo de que la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio³, aunque relacionadas, son completamente distintas, pudiera ser que, la mejora de la primera, como base, pueda suponer, aunque no necesariamente, la mejora de la segunda. De esta manera, el hecho de que el representante haya sido elegido democráticamente supondría su autonomía en el desarrollo de sus funciones públicas, aumentando la calidad de los cargos y por tanto la representatividad⁴.

De hecho, la democracia representativa española atraviesa un momento de crisis. Los partidos políticos ven cómo su legitimidad se pone cada vez más en duda, por lo que uno de sus elementos más definitorios, la representación, se ve cada vez más distorsionado. Es inevitable que, al hablar de este tema se nos vengan a la cabeza expresiones como “no nos representan” o “más democracia”⁵, que se vienen repitiendo desde 2011. Los representantes, en la actualidad, son concebidos como una clase ajena al resto de ciudadanos, la “clase política”⁶, que en lugar de actuar velando por los intereses de todos los ciudadanos, lo hace anteponiendo los propios a los de la mayoría. Estos se ven cada vez menos identificados con la sociedad, a la vez que su dependencia con el partido aumenta. Esta crisis la podemos ver extendida a las instituciones

² Datos del Observatorio Político Autonómico (OPA, 2007 Y 2011)- F.J. Llera, SEJ2006-15076 (2007) y CSO2009-14381 (2011). Citado en: OÑATE, Pablo. “La representación política en España: las perspectivas de los ciudadanos y los diputados”. *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*, Francisco J. LLERA RAMO (coord.), Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2016, p. 123.

³ BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”. UNED. *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, p. 488.

⁴ PÉREZ MONEO, Miguel. *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2012, p. 91.

⁵ GARRORENA MORALES, Ángel. *Escritos sobre la democracia*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2014, p. 188.

⁶ LEONI, Francesco. “La clase política en Gaetano Mosca”. *Revista de estudios políticos (Nueva era)*, N° 71, 1991, pp. 221-222.

públicas, como el Parlamento, donde se observa un ánimo de descalificación entre contrarios en lugar de una puesta en común de ideas para llegar a soluciones.

Todo esto se ve magnificado debido a los numerosos casos de corrupción en que los culpables no han respondido por su actuación; el hecho de poder comprobar como esta “clase política” se dedica a colocar a los suyos en las estructuras del Estado como principal fin; y por último esa terrible sensación de que los administradores de los fondos públicos no son conscientes de dónde proviene ese dinero. Debido a esto, se ha venido labrando una cierta “ruptura del vínculo de identificación entre ciudadanos y partidos”⁷.

Así, los partidos políticos tratan de paliar esta crisis intentando acercarse más al ciudadano y cumplir con los estándares que se les imponen. Con todo, es difícil no pensar que este intento de transparencia, más bien, lo es de apariencia.

Como señala SÁNCHEZ MUÑOZ, “es absolutamente imprescindible, por tanto, cambiar no solo el concreto modo de selección de candidaturas electorales, sino, en general, las prácticas de socialización política existentes en los partidos. Mientras esto no se haga, resulta casi imposible que los partidos puedan asumir la representatividad que la sociedad les está demandando”⁸.

2.2. El marco jurídico de los partidos políticos en España.

Los partidos políticos en España se encuentran regulados en el artículo 6 de la Constitución Española (desde este momento “CE”), que determina que

⁷ DE ESTEBAN, Jorge. “No nos representan”. *El Mundo*, (05-02-2014). <http://www.elmundo.es/opinion/2014/02/05/52f29c6c22601d6d758b4576.html> .

⁸ SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. “Los partidos y la actual crisis de representatividad del parlamento”. *Participación representación y democracia. XII Congreso de la asociación de constitucionalistas de España*. Coordinadores, José Luis Cascajo Castro y Augusto Martín de la Vega. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 351.

éstos “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Los partidos políticos son asociaciones privadas amparadas por el derecho fundamental de asociación del artículo 22 CE, pero de especial consideración, como pone de manifiesto el Tribunal Constitucional (en adelante, “TC”). Éste entiende a los partidos políticos como una forma específica de asociación puesto que conforman la plataforma que los ciudadanos deberán utilizar, junto con las agrupaciones de electores, para el ejercicio de lo dispuesto en el artículo 23 CE, la participación política y su papel fundamental en un Estado democrático, por lo que varios tribunales extranjeros y un sector de la doctrina los considera como órganos casi públicos⁹. De hecho, la Ley Orgánica 6/2002, reguladora de los Partidos Políticos (desde ahora, “LOPP”) describe que estos gozan de una “segunda naturaleza”, en cuanto a su relevancia constitucional¹⁰. Aún con todo, los partidos políticos siguen teniendo una base asociativa, ya que el artículo 22 CE no excluye que las asociaciones puedan perseguir fines políticos, por lo que éstos no deberían quedar excluidos del artículo¹¹. Como sostiene GIMÉNEZ GLUCK “los partidos políticos, aunque son asociaciones especiales, debido a las importantísimas funciones que cumplen en relación con la participación política, no dejan de ser asociaciones privadas, a consecuencia de lo cual caen bajo la protección del derecho de asociación, regulado en el artículo 22 CE”¹².

El hecho principal que distingue a los partidos políticos del resto de asociaciones se encuentra en relación a la finalidad perseguida, ya que dicha finalidad en el caso de los partidos políticos supone el desempeño de funciones

⁹ STC 3/1981, de 2 de febrero FJ. 1.

¹⁰ L.O. 6/2002 de 27 de junio de Partidos Políticos, exposición de motivos.

¹¹ STC 3/1981, de 2 de febrero FJ.1.

¹² GIMÉNEZ GLUCK, David. “El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, Pp. 212-213.

públicas, sin olvidarnos de algunas asociaciones que pudieran llegar a realizar alguna labor pública, como los sindicatos, por ejemplo. Y por esta finalidad, precisamente, deben verse limitados, por su relevancia constitucional y su importante cometido en una sociedad democrática. Por todo esto los partidos políticos van a tener una regulación especial propia y una concreta exigencia de funcionamiento democrático.

2.3. Derecho de autoorganización vs exigencias democráticas.

El hecho de que los partidos políticos se hayan introducido en la Constitución, como señala KELSEN, “posibilita la democratización de la formación de la voluntad dentro de su esfera”¹³, en contraposición a otros autores como WEBER, que sostiene que estos no deberían constitucionalizarse debido a su naturaleza privada¹⁴.

Con su introducción en la Constitución, los partidos políticos, como asociaciones que son, tienen asegurado su derecho de autoorganización frente a la intervención del Estado. Este derecho de autoorganización se encuentra recogido dentro del propio derecho de asociación, pero desde el punto de vista de su dimensión colectiva, por lo que el titular de este sería la propia asociación¹⁵. Este derecho de autoorganización supone el instrumento para ejercer el propio derecho de asociación del individuo, por lo que podemos entender este último como un derecho puramente formal, puesto que, su propósito, es la garantía del derecho de autoorganización¹⁶. Éste se plasma en la conformación de la estructura convenida en los estatutos para la

¹³ KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia* (original de 1920, segunda edición revisada y ampliada: 1929), traducción de la segunda edición de R. Luengo Tapia y L. Legaz y Lacambra, Barcelona: Guadarrama, 1977.

¹⁴ WEBER, Maximilian, citado por BLANCO VALDÉS, Roberto Luis. *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 64.

¹⁵ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique. *El derecho de asociación*. Madrid: Tecnos, 1996, pp. 154-158.

¹⁶ GÓMEZ MONTORO, Ángel J. *Asociación, Constitución, Ley*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2004, p. 189.

consecución de los fines sociales, en este caso, colocar a sus candidatos en puestos públicos a través de elecciones¹⁷, y la regulación de la normativa interna del partido. La característica principal de este derecho es, por tanto, la falta de intromisión por parte del legislador en la composición de su estructura y en su funcionamiento interno. Para los afiliados al partido esto supone que deberán acatar lo establecido en los estatutos, pues el hecho de afiliarse conlleva la aceptación de estos, sin perjuicio de que sus derechos fundamentales queden, en todo caso, protegidos. Aquí entra en juego el alcance de la potestad disciplinaria de los partidos, especialmente si supone una intromisión en dichos derechos fundamentales, lo que ha generado jurisprudencia, como por ejemplo la STC 226/2016, de 22 de diciembre, en cuanto al alcance de la libertad de expresión del afiliado. Además, hay que tener en cuenta que el militante podrá abandonar en cualquier momento el partido si este no cumple con sus expectativas, ejerciendo el derecho de asociación, pero en este caso, en sentido negativo.

Ahora bien, si encontramos este derecho de asociación, y por tanto, de autoorganización, a nivel constitucional, en el caso particular de los partidos como asociaciones de especial consideración que antes comentábamos, al mismo nivel encontramos la exigencia democrática en su estructura y funcionamiento. Es pues, esta exigencia democrática, la que cincela y pone límites al derecho de autoorganización. Entonces la pregunta que surge es: ¿hasta dónde puede llegar la injerencia de los poderes públicos en pro de las exigencias democráticas y en detrimento del derecho de autoorganización de los partidos políticos?

¹⁷ PÉREZ MONEO, Miguel. *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2012, p. 22.

2.4. Mínimos democráticos exigidos.

2.4.1. *La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.*

La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP), establece en su artículo 6 que “los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la constitución y en las leyes. Los partidos políticos tienen libertad organizativa para establecer su estructura, organización y funcionamiento, con los únicos límites establecidos en el ordenamiento jurídico”, entendiendo que los partidos políticos deben regirse por los principios de democracia y legalidad.

El artículo 7 LOPP recoge en primer lugar, la obligación de que los estatutos de los partidos cuenten con métodos de participación directa para los procesos de selección de dirigentes del partido, es decir, para la formación de los órganos superiores. En segundo lugar, establece que las decisiones más importantes del partido serán tomadas por una asamblea general formada por el conjunto de sus miembros. Esta asamblea podrá ejercer su cometido directa o indirectamente, por medio de compromisarios, tomando las decisiones de mayor peso para el partido, incluida su propia disolución. Dispone este artículo en su punto tercero la obligación de que los órganos directivos de los partidos sean elegidos mediante sufragio libre y secreto. El cuarto punto determina que los estatutos deberán fijar una convocatoria cuyo plazo sea lo suficientemente extenso para que los asuntos a debatir puedan ser preparados adecuadamente, así como el número mínimo de miembros para incluir asuntos en el orden del día, las reglas de deliberación y el establecimiento de mayorías necesarias para la adopción de acuerdos, que por norma general será de mayoría simple de presentes o representados. Por último, se establece la obligación de que en los estatutos figure un sistema de control democrático de los dirigentes elegidos.

El artículo 8 LOPP establece los derechos de los afiliados entre los que encontramos el derecho a ser electores y elegibles para los cargos del partido; a ser informados de la composición de los órganos del partido, las decisiones

tomadas, las actividades realizadas y la situación económica del partido; a impugnar los acuerdos que puedan estimar contrarios a los estatutos o a la ley; y a acudir al órgano encargado de la defensa de los derechos del afiliado. Todos estos derechos se han consolidado en este texto legal tras una amplia jurisprudencia del TC, con sentencias como la conocida STC 56/1995.

Del análisis de esta Ley, y en lo que respecta al trabajo, observando el artículo 7.1 en conexión con el artículo 8.4 letras a) y b) podemos plantearnos si los afiliados pudieran tener derecho a escoger directamente a los candidatos a puestos públicos, a lo que se hará referencia más adelante.

2.4.2. El control judicial.

El control judicial a los partidos políticos supone que estos podrían incluso llegar a ser suspendidos o disueltos por decisión de la autoridad competente para ello, y así se desprende del artículo 61 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial (En adelante "LOPJ"), y de lo dispuesto en el artículo 10 LOPP. El artículo 10 LOPP desarrolla las causas por las que un partido político podría llegar a ser suspendido o disuelto, entre las que podemos destacar la dispuesta en el punto segundo letra b): "cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democrático, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica" y letra c): "cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9".

El procedimiento para iniciar este control judicial tiene base en el artículo 53.2 CE, que determina su iniciación mediante un procedimiento ante la jurisdicción civil, preferente y sumario en el marco de un juicio ordinario, determinado por el artículo 249.1.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; y también por la vía del recurso de amparo, presentado ante el TC.

Cabe distinguir pues, una doble vía para el control judicial de la democracia interna de los partidos que se articularía mediante la protección de los derechos del afiliado, protegiendo por un lado sus derechos inherentes a su condición de afiliado al partido (derechos estatutarios) y por otro lado sus derechos constitucionales. Esto lo refleja el TC en la conocida sentencia 56/1995, de 6 de marzo, donde declara: “si la vulneración de los derechos estatutarios no afecta a otros derechos de los asociados, esa garantía deberá ser dispensada por la jurisdicción ordinaria a través de los procedimientos ordinarios; si conlleva la infracción de otros derechos podrá, en principio, residenciarse en el cauce procesal correspondiente a esos derechos afectados, incluida la vía de protección de los derechos fundamentales cuando de este tipo de derechos se trate.”¹⁸.

El control judicial a los partidos políticos se extiende incluso a las sanciones que estos puedan establecer sobre sus afiliados. En el marco de la sanción que el partido pueda imponer sobre uno de sus afiliados, el TC viene entendiendo que esta procede de una posición dominante, a diferencia de las sanciones que pudieran darse en el marco de una asociación de otro carácter¹⁹, las cuales no están sometidas a un control tan estricto. Esto lo manifiesta el TC en la STC 218/1988, de 22 de noviembre en la que determina en su fundamento jurídico número tres, en cuanto a que la sanción pudiese llegar a determinar la expulsión del afiliado, donde determina que “si la expulsión del socio, por limitarse al supuesto que aquí interesa, se produjese en una asociación que, aun siendo privada, ostentase de hecho o de derecho una posición dominante en el campo económico, cultural, social o profesional, de manera que la pertenencia o exclusión de ella supusiese un perjuicio significativo para el particular afectado”, dándonos a entender que determinadas asociaciones, por su especial consideración van a quedar sometidas a un control más férreo por parte de los tribunales, ya que el derecho de asociación se verá en contraposición con otros derechos fundamentales que va a ostentar el asociado/afiliado. Por ello determinadas

¹⁸ STC 56/1995 FJ.3.

¹⁹ VÍRGALA FORURIA, Eduardo. “Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos”. *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008, pp. 42-43.

sanciones que pudieran dañar derechos de los afiliados deberán aplicarse a través de mecanismos en los que el afiliado pueda impugnar la sanción que se le pretende imponer, además de que se asegure al afectado la capacidad para averiguar lo que ha provocado dichas sanciones. Todo ello dando audiencia previa al afiliado, así como la posibilidad de recurrir la medida²⁰.

3. La selección de candidatos electorales: Las primarias.

3.1. La relación entre los representantes y los representados.

Parece lógico aquí comenzar por definir lo que entendemos por representación, en concreto, representación política. Maurizio Cotta la define así: “Una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales”²¹. La representación política parece nacer de una relación cercana entre representantes y representados, ya que los primeros actúan en pro de los intereses de los segundos. Más bien, la realidad nos muestra una cara distinta de lo que sería la representación política ideal. Ésta no puede nacer de una relación de identidad, puesto que el electorado actual se encuentra en el marco de una sociedad tremendamente plural, la cual nunca va a poder sentirse completamente identificada con la clase política, de esta manera, la representación política en la actualidad, necesita que haya un determinado distanciamiento en la relación entre representantes y representados, sobre todo en sociedades tan plurales como la

²⁰ BILBAO UBILLOS, Juan María. “El control de las sanciones disciplinarias impuestas por los órganos de gobierno de los partidos políticos: el alcance del control jurisdiccional”. *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*. Director, Francisco Javier Matía Portilla. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016 p.131.

²¹ COTTA, Maurizio. “Parlamentos y representación”. *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1993, p. 272.

nuestra²². Dicho distanciamiento se ve incrementado por las serias dificultades que tienen los partidos al llegar al poder para cumplir con la totalidad del programa debido a la interdependencia que hay entre partidos para adoptar acuerdos.

Un sector doctrinal sostiene que el modelo de democracia actual se corresponde con lo que sería una “democracia de partidos”, que GARCÍA-PELAYO define como “una adaptación del principio democrático a las nuevas coyunturas históricas y muy concretamente a dos factores conexionados entre sí (...) la masificación del ejercicio de los derechos democráticos (...) y el hecho de que la sociedad en la que tiene que transcurrir el proceso democrático en nuestro tiempo, es una sociedad organizacional”²³. Esta democracia de partidos ofrece un nuevo punto de vista en la relación entre representados y representantes hasta tal punto que podría decirse que la relación actual es en realidad entre ciudadanos electores y partidos políticos²⁴. Como medida frente a esta democracia de partidos, para garantizar que los representantes obedezcan al interés general, como señala RUIZ-NAVARRO PINAR, “nuestra Constitución no cayó en los excesos de la democracia de partidos y consagró la prohibición del mandato imperativo en el artículo 67.2, precepto que ha sido objeto de una sólida construcción doctrinal elaborada por el Tribunal Constitucional en base a garantizar el derecho a representar y a ser representado reconocido en el artículo 23”. Además el TC ha mantenido en abundante jurisprudencia (STC 5/1983, 10/1983,16/1983,20/1983,28/1983) que el derecho a participar en asuntos públicos es de los representantes y no de los partidos políticos²⁵.

²² BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”. UNED. *Revista de Derecho Político* N.º 100, septiembre-diciembre 2017, pp. 497-498.

²³ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1986 pp. 73-74.

²⁴ Ángel GARRORENA MORALES en (1991): *Representación política y Constitución democrática*. Madrid: Cuadernos Civitas,1991, p. 67.

²⁵ RUIZ-NAVARRO PINAR, José Luis. “El futuro del mandato parlamentario. por diputados y senadores de una democracia del siglo XXI”. *Revista de las cortes generales*, N° 103, 2018, p. 438.

Pese a todo, esta manera actual de entender la representación política, en la que se personifica al partido de manera que prácticamente este deja de ser un intermediario en la relación elector/candidato para ser directamente el candidato, actúa restando importancia a la figura del verdadero candidato, que ha pasado a ser una suerte de figura formada al amparo de las directrices del gobierno del partido. Además, los partidos, cada vez cumplen menos con su función instrumental y mediadora entre los ciudadanos y el gobierno del Estado, pasando a ser organizaciones que actúan en función de sus necesidades y experiencias, admitiendo cada vez menos planteamientos que pudieran cambiarlos o regenerarlos de alguna manera. Por todo esto nos encontramos con una población que cada vez rechaza más los funcionamientos de los partidos, y esa franja del electorado que seguía fiel al partido sin capacidad para criticarlo disminuye cada día más y más²⁶.

Es por esto por lo que de entre las propuestas que surgen para mejorar la calidad de nuestra democracia haya varias destinadas a promover que en la vida interna de los partidos se contrarreste la evolución que están experimentando cada vez más fuerte hacia una total jerarquización y burocratización, ayudando a que la figura del candidato electoral sea más independiente de la cúpula del partido para que esta no fiscalice todo el poder. Por todo esto, la propuesta de que las elecciones primarias de los partidos políticos sean “reguladas por ley, garantizando neutralidad en cuanto al tipo de votación e intervención de la dirección del partido, agentes independientes de recuento, base electoral transparente, acceso a los censos para todas las partes, financiación transparente de los participantes de esas primarias, fiscalización pública de esa financiación”²⁷, supone una gran iniciativa de mejora en una relación entre representantes y representados cada vez más distorsionada.

²⁶ SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. “Partidos políticos y problemas actuales de la democracia representativa” P. 249. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* (RECHTD), Vol. 6, N° 3, 2014, p. 249.

²⁷ LAGO, Jorge. “¿Democratizar los partidos?”, *Nueva Revista*, 2020. <https://www.nuevarevista.net/regeneracion-democratica/democratizar-los-partidos/>

Toda esta idea nace debido a que no tenemos una legislación lo suficientemente desarrollada para asegurar la democratización de los partidos. Además, aunque es una iniciativa claramente en pro de una mayor calidad democrática, habrá que analizar su viabilidad, así como los posibles inconvenientes que pudiera ocasionar.

3.2. Diferencias entre la elección de cargos internos y elección de candidatos electorales.

La distinción entre la elección de cargos internos del partido y la elección de candidatos electorales guarda especial relevancia para el objeto de este trabajo, que versa sobre la regulación de las primarias en sentido estricto, es decir la elección de candidatos electorales.

Y es que las “elecciones orgánicas”²⁸ del partido, es decir, las que supondrán la elección de los órganos de gobierno, están directamente relacionadas con la democracia interna de los partidos, puesto que incidirán directamente en la posterior toma de decisiones del partido, así como en su organización. Mientras que las elecciones primarias para la selección de candidatos, aunque también influyen en la democracia interna del partido, tienen más que ver con la regulación del proceso electoral español. Todo esto, teniendo en cuenta que, en la práctica, en muchas ocasiones, la persona que se escoge para dirigir al partido en las elecciones orgánicas suele terminar por ser el candidato cabeza de lista destinado a la presidencia del gobierno, por lo que la prensa utiliza la terminología de “primarias” para referirse a las elecciones orgánicas del partido, aunque estrictamente no lo sean.

²⁸ Emilio PAJARES MONTOLÍO, Emilio. “Sobre la regulación de las elecciones primarias”. *La reforma del Estado de partidos*, Coordinado por Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo. Madrid: Marcial Pons, 2016, p. 71. Aquí se distinguen los procesos de selección de candidatos electorales de otros procesos orgánicos dirigidos a seleccionar los órganos directivos del partido, por lo que utilizo el concepto “elecciones orgánicas” para referirme a este tipo de procesos.

Si las elecciones orgánicas de los partidos políticos se regulan en su caso por lo dispuesto en sus estatutos, respetando los mínimos exigidos por la Constitución Española y la LOPP, de la que ya hemos hablado antes; las elecciones primarias, deberían quedar reguladas en una ley “ad hoc” o en la LOREG. Aunque no hay una regulación específica para las primarias, la LOREG ya establece algunas obligaciones, como por ejemplo, las cuotas electorales entre candidatos y candidatas, y aunque no estamos hablando de una paridad estricta, algunas legislaciones autonómicas electorales prevén actualmente dicha paridad. Así, el artículo cuarenta y cuatro bis LOREG en su primer punto dispone: “Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas”. Su punto tercero establece dicha paridad para las listas suplentes y el cuarto para las listas que se presenten al Senado.

Dicho esto, como conclusión, las elecciones orgánicas de los partidos políticos se encuentran más al amparo del derecho fundamental de asociación del artículo 22 CE, respecto de las elecciones primarias para la selección de candidatos electorales, las cuales, serían posiblemente, más susceptibles de intervención estatal por parte del legislador. Y esto sería debido a que el hecho de llegar a ser candidato electoral, supone la consecución de una de las modalidades de la participación política del artículo 23 CE.

3.3. Algunas consideraciones sobre la elección de candidatos electorales.

El candidato electoral puede analizarse desde dos puntos de vista. En primer lugar, el candidato como ciudadano que, a través de un partido político o una agrupación de electores, ejerce su derecho a “participar en los asuntos públicos optando a ser elegido directamente en elecciones periódicas por sufragio universal” del artículo 23.1 CE, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13.2 CE. Y el candidato electoral que nos presenta un partido político en las listas electorales que presentan en virtud de sus derechos constitucionales otorgados al amparo de los artículos 6 y 22 CE²⁹.

La candidatura electoral es la proyección de que un candidato ocupe un cargo público, es decir, el hecho de que un ciudadano sea un potencial cargo público electo. Es la fase previa a una posible elección efectiva de un cargo público. Los candidatos electorales “stricto sensu” no ocupan una posición de gobierno en el partido, y no tienen necesariamente que desarrollar actividades de organización interna del partido, de manera que, como antes se ha expuesto, estos no quedan en el ámbito de organización interna del partido. Si bien es cierto que los estatutos de los partidos políticos tienen un apartado dedicado a determinar la relación del partido con los representantes electos de sus listas de candidaturas.

Los candidatos electorales desarrollan una actividad “ad extra” para el partido, consistente en otorgar la posibilidad de que a través de su colocación como cargo público con poder legislativo en el Estado, puedan llevar a cabo sus proyectos como partido que previamente han expuesto a la ciudadanía a través de sus respectivos programas.

Otra de las funciones de los candidatos electorales es la de representar al partido, ayudando a los electores a identificarse con él a través de los propios candidatos. Estos podrán ser abanderados de los intereses más comunes al partido o incluso representar intereses o posturas que se

²⁹ PEREZ-MONEO, Miguel. *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2012, p.163.

encuentren más alejadas de la vía central del partido, atrayendo así a una parte del electorado que de otra manera no se sentiría tan afín al partido.

Por otra parte, las listas de candidaturas presentadas por los partidos suponen una de sus características esenciales que los diferencian de otro tipo de organizaciones similares, de hecho, la propia Constitución Española encomienda esta función a los partidos. Además, la presentación de la lista de candidatos supone el inicio de la campaña electoral y es, junto con el programa, el punto fuerte de presentación con el que cuentan los partidos políticos de cara a la sociedad.

La presentación de la lista de candidaturas es, como acabamos de indicar una de las funciones más importantes del partido. Hasta tal punto esto es así, que podemos identificar de manera sencilla de dónde emana el poder del partido, fijándonos en qué órgano de dirección de éste es el encargado de confeccionar dicha lista. Esta capacidad de control sobre el futuro de la carrera política de los posibles candidatos del partido es un recurso tan valioso que supone, casi de facto, el control del partido³⁰. Esta función elaboradora de la lista de candidaturas tiene especial incidencia en la centralización, así como en la capacidad de inclusión del partido. Por un lado, en cuanto a la centralización del partido, este tendrá un mayor nivel de centralización en función de qué órganos del partido decidan la lista de candidaturas, sobre todo, de la capacidad que éstos tengan para resolver, con un alto grado de dependencia de la voluntad de los afiliados o con un menor grado de dependencia de dicha voluntad. Por otro lado, en cuanto a la inclusividad, esta variará en función de quienes tengan la capacidad de acceder con fuerza decisoria a los procedimientos de selección, aumentando en función de si pueden acceder las personas ajenas al partido, solo los afiliados o solo determinados órganos directivos.

La elaboración de la lista de candidaturas supone una fase de alta tensión en los partidos políticos, puesto que refleja la verdadera lucha interna por el control del partido, al menos en cuanto a lo que se quiere que refleje de

³⁰ RANNEY, Austin. "Candidate Selection". David Butler, Howard Penniman et al. (eds), *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections*, America enterprise institute for public policy research, 1981, p. 367.

cara a la sociedad. El hecho de llegar a ser considerado como miembro de una lista electoral conlleva por parte del candidato una costosa carrera, la mayoría de las veces labrada con años de esfuerzo dedicados al partido. En este punto nos encontramos con la verdadera pugna que se libra en el seno de los partidos, donde el hecho de otorgar un puesto en la lista puede suponer la recompensa a tantos años de esfuerzo o una contraprestación por un favor anterior, así como la satisfacción de los intereses de la organización directiva. La selección de candidatos puede suponer desde la perpetuación de la corriente ideológica del partido, hasta el viraje hacia una nueva forma de actuar, pasando por la inclinación hacia nuevas necesidades de adaptación del partido.

La selección de candidatos electorales, en España, al igual que en otras democracias, se encuentra carente de regulación legal suficiente, fuera del marco público. Los partidos han aprovechado esta falta de regulación legal mediante un sistema de actuación en el que “las direcciones partidistas -en expresión que debe tenderse a interpretar en su sentido más restringido, aunque formalmente se identifique un órgano directivo, normalmente integrado en la estructura central- acuerdan quién va a figurar en las papeletas (y en que puesto, con la importancia que tiene en la abrumadora mayoría de los sistemas electorales que se utilizan en España ser ubicado en un lugar o en otro); suelen ser procesos no precisamente caracterizados por su transparencia y con un cierto grado de complejidad al tener que conciliar una gran variedad de intereses”³¹.

Estos procesos son caldo de cultivo para todo tipo de estratagemas alejadas de un verdadero proceso democrático, quedando, además, en muchas ocasiones, al margen de lo establecido en el estatuto del partido. Por todo esto podemos afirmar que la selección de candidatos electorales, aquellos que

³¹ PAJARES MONTOLÍO, Emilio. “Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias”. *Participación, representación y democracia, XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*. Coordinadores José Luis Cascajo Castro y Augusto Martín de la Vega. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016, p. 153.

tienen mayor relevancia exterior para el partido y para la sociedad en su conjunto, debería quedar fuera de esta dinámica.

3.4. Breve análisis de los modelos de selección de candidatos electorales.

En la práctica política y en nuestro sistema democrático, como se viene señalando a lo largo del trabajo, la selección de candidatos electorales es esencial, ya que es una “conditio sine qua non” para el comienzo de las elecciones, para la distribución de cargos públicos. Las democracias representativas como la nuestra obedecen, como establece el artículo 23.1 CE, a la elección periódica por sufragio universal de los representantes, que como su calificativo indica, representan a los electores, principalmente en sus intereses. El problema surge cuando la relación entre representantes y representados pasa a encontrar un intermediario entre estos dos, el partido³². En este momento, el representante se encuentra ante sí con una dualidad en cuanto a qué intereses debe representar o defender, los del partido o los del elector. Por una parte, el candidato debe respeto y es responsable por su actuación de cara al partido, y por otra, el candidato debe responder también frente a quienes lo eligieron otorgándole su voto y su confianza. En el caso de España, el modelo se caracteriza por la presentación de listas cerradas por parte de los partidos, según dispone el artículo 43.1 LOREG. En este modelo de listas cerradas los electores votan al partido, y no al representante en sí mismo. Este sistema no favorece el acercamiento entre representantes y representados, todo lo contrario. En otros sistemas de listas, como las listas desbloqueadas, el elector puede elegir dar prioridad a los candidatos que seleccione en cuanto a su orden en la lista; o las listas abiertas, en las que el elector puede elegir entre candidatos de distintas listas. Estos sistemas

³² SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. “Los partidos y la actual crisis de representatividad del parlamento”. *Participación representación y democracia. XII Congreso de la asociación de constitucionalistas de España*. Coordinadores, José Luis Cascajo Castro y Augusto Martín de la Vega. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 345.

amplían el margen de acción que tiene el elector a la hora de seleccionar a los candidatos. Como señala FERNÁNDEZ ESQUER, “los sistemas de voto preferencial pueden contribuir a mejorar la relación entre representantes y representados, propiciando que los diputados tengan más alicientes para desempeñar su labor representativa de manera más diligente”³³.

Pero la selección de candidatos electorales también es esencial en el ámbito de los propios partidos políticos, ya que refleja su propio índice de calidad democrática. Hay algunos autores que señalan que el artículo 6 CE legitima al Estado para intervenir la selección de candidatos electorales, pero, como se ha mencionado antes, al no existir regulación legal que determine esto, los partidos políticos pueden establecerla a su antojo, respetando los mínimos a los que se ha hecho referencia. La LOPP no recoge, en los contenidos mínimos de los estatutos de los partidos políticos (Artículo 3.2 LOPP), una disposición que los obligue a determinar el procedimiento a seguir para la elaboración de la lista de candidatos electorales a presentar. Esto es algo curioso, puesto que, en principio, debería quedar reflejado con mayor claridad el procedimiento para la selección de los candidatos electorales que el de los órganos de dirección del partido, si mantenemos la postura de que la selección de estos últimos no queda tan protegida por el derecho de asociación y es más susceptible de control por parte del Estado en pro del derecho de participación política. Esto es, percibir la selección de candidatos electorales como una dimensión “ad extra” del partido, mientras que, en la cara opuesta, la confección de la composición de los órganos directivos del partido quedaría, por supuesto, en una dimensión “ad intra”.

La selección de candidatos electorales tiene como objetivo la consecución de un resultado, ya sea por decisión o por elección, de quien va a ocupar la posición de candidato. Los partidos tienen que conseguir al mismo tiempo un candidato eficaz, que haga que el partido pueda tener opciones de elección, y todo esto evitando los perjuicios que se derivan de una pugna sagaz por conseguir el puesto. Normalmente, los partidos, a la hora de confeccionar

³³ FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos. “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”. *Apuntes Electorales: revista del instituto electoral del Estado de México*, Vol.18, N° 61, 2019, pp. 148-149.

la lista de candidaturas, además de las premisas legales que debe respetar el candidato, tienen en cuenta otros requisitos, como la antigüedad en el partido, el grado de participación en el mismo del posible candidato, su destreza en labores políticas o de comunicación, así como factores personales que pudieran beneficiar al partido.

Aunque de entre los tipos de selección de candidatos, por lo que respecta al trabajo, el que más nos interesa es el de las elecciones primarias, podemos mencionar brevemente otro tipo de procedimientos que se pueden llevar a cabo para establecerla:

1. En primer lugar, cabe mencionar el *autonombramiento*, consistente en acceder a la competición electoral sin necesidad de la utilización del partido político como plataforma. En el caso del sistema electoral español encontramos la base legal de esta modalidad en el artículo 44.1 c) LOREG que otorga capacidad para presentar candidatos o listas de candidatos a “las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de la presente Ley”. Lo que diferencia al autonombramiento del resto de modalidades es la inexistencia de organización en forma de asociación detrás de la candidatura. Es la modalidad más pura de acceso directo a la competición electoral para los ciudadanos.
2. En segundo lugar, otra modalidad de selección de candidatos, algo obsoleta, la encontramos en la *camarilla* o “*caucus*”, que no es más que la selección de las candidaturas en el seno de una asamblea formada por los afiliados del partido político. Es quizá la modalidad que más favorece la oligarquía en el seno del partido, sin perjuicio de que este modelo funcione en otros sistemas como el alemán, donde la Ley no exige un método específico de nominación, pero permite que los afiliados puedan acudir a los tribunales en caso de que se vulneren sus derechos fundamentales en los procesos de selección de candidatos electorales. Como expone FERNÁNDEZ VIVAS, “la participación se sigue asegurando, no sólo a los electores, a través de los

primeros votos, sino también en el seno de los partidos políticos mediante una regulación muy detallada de los mecanismos de selección de los candidatos conforme a los principios democráticos (...) ahora bien, el hecho de que el sistema alemán pueda ser un modelo de referencia, eso no significa que pueda ser extrapolable a España”³⁴.

3. En tercer lugar, nos encontramos con los *comités electorales*, que vendrían a ser las camarillas actuales. Supone la formalización de las reuniones que se utilizaban en las camarillas para atribuir la capacidad decisoria de la selección de candidaturas a los órganos de dirección del partido, pudiendo ser directamente a la dirección ejecutiva de éste o mediante la creación de un órgano *ad hoc* para la confección de la lista de candidatos.
4. Por último, podemos mencionar las *convenciones* o *asambleas* como método de selección interna de candidatos, aunque no necesariamente tienen esto por objeto, puesto que pueden estar destinadas a otros asuntos del partido. En este caso los afiliados intervienen en la selección directamente, en el caso de las asambleas o a través de representantes (compromisarios) en las convenciones. Aquí la selección de candidatos se llevará a cabo por el sufragio universal, que podrá ser o no secreto, de los participantes, ya sean afiliados o cargos del partido. En el caso de que las votaciones se establezcan a través de compromisarios, el verdadero fondo del asunto será el proceso a seguir para la elección de estos. Las convenciones o asambleas ofrecen un mayor grado de unión en el ámbito interior del partido, pero hay que tener en cuenta que la complejidad de la organización que

³⁴ FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda. “El sistema electoral en Alemania a examen”. *Teoría y realidad constitucional*, N°45, 2020, p. 501.

suponen puede ser aprovechada por la cúpula del partido para su manipulación³⁵.

3.5. Las primarias.

Aunque en la actualidad hay una cierta confusión, sobre todo en el ámbito periodístico, en el que se denominan como elecciones primarias a las elecciones orgánicas de un partido, en las que se selecciona su órgano de dirección, el objeto de este trabajo, y siguiendo a un sector de la doctrina, es tratar las elecciones primarias en sentido estricto, es decir, como elecciones para la selección de candidatos electorales, “que habría que distinguir de otro tipo de procesos de carácter orgánico, relacionados con la composición de los órganos de dirección del partido”³⁶. La etimología de la denominación de elecciones “primarias” hace referencia al hecho de que estas se realizan en primer lugar, para posteriormente celebrar las elecciones generales, autonómicas, locales y europeas. Por ello el que en algunos casos también se denominen como elecciones primarias a las elecciones orgánicas de los partidos políticos es un error denominativo. Las elecciones primarias podrían definirse de la siguiente manera: “las elecciones primarias son el proceso por el cual el electorado elige a sus nominados (o a sus líderes) que posteriormente

³⁵ Esta enumeración la he realizado siguiendo a PÉREZ-MONEO, Miguel. *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2012, pp. 234-258

³⁶ GARRIDO LÓPEZ, Carlos. “La exigencia de democracia en los partidos políticos: insuficiencias normativas e iniciativas para concretizarla”. M. Contreras y C. Garrido (eds.), *Interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad*. Zaragoza: Comuniter, 2015, p. 184. Citado en: Emilio PAJARES MONTOLÍO. “Sobre la regulación de las elecciones primarias”. *La reforma del Estado de partidos*, Coordinado por Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo. Madrid: Marcial Pons, 2016, p. 71.

se presentarán a las elecciones generales”³⁷. Esta explicación debe tomarse en sentido amplio y puede detallarse significativamente.

Las elecciones primarias para la selección de candidatos electorales surgen en los Estados Unidos de América, en un contexto en el que en el sistema político de muchos Estados predominaba únicamente un solo partido. Por ello, el electorado sentía que su función exclusiva se basaba en convalidar las listas o candidatos que los partidos habían configurado o presentado. Este modelo unipartidista estaba consolidando una situación en la que el poder lo ostentaba un reducido número de personas, que en algunos casos formaban verdaderos círculos aislados de la sociedad. Los partidos políticos no cumplían en ninguna de sus modalidades su función promotora de la participación ciudadana en la política, trabajando para su propio rédito. Las elecciones primarias surgen como una superación de este modelo oligárquico, para evolucionar hacia una variante del sistema en la que los electores vieran ampliado en gran medida su ámbito de actuación, su capacidad de participación. De esta manera el electorado pasaría directamente a seleccionar a los candidatos que concurrirían en las elecciones generales³⁸. Una de las causas por las cuales las primarias surgen en un país como Estados Unidos es porque se adaptan mucho mejor a una forma de gobierno presidencialista como la suya.

Uno de los grandes precursores de las elecciones primarias fue Robert Marion La Follete, el cual fue abogado y gobernador de Wisconsin. En su carrera política abogó por la sustitución de los *caucus* por elecciones primarias. Señalaba que para que la democracia fuera verdaderamente representativa, no debería haber intermediarios entre los representados y quienes les representen. La Follete formaba parte del movimiento progresista estadounidense, el cual entendía que los partidos políticos desposeían al pueblo del poder político que inherentemente les correspondía a los

³⁷ AMORÓS GONZÁLEZ, Pablo y PUY SEGURA, María Socorro. “Descripción de los procesos de elecciones primarias en Estados Unidos”. *Cuadernos económicos de ICE*, N°83. 2013, p. 65.

³⁸ GAMBINO, Silvio. “Elecciones primarias y representación política, algunas reflexiones para el debate”. *Parlamento y constitución*. Anuario N°1, 1997, pp. 135-136.

ciudadanos. El impulso de este movimiento fue uno de los desencadenantes de la introducción de reformas en el sistema electoral norteamericano de tal calibre como las primarias o la elección directa de senadores, entre otros. Quien apoyaba el movimiento progresista tenía la esperanza de que las primarias, reguladas por ley, combatieran el despotismo político y los candidatos volviesen a sentir que a quien deben sumisión es a los ciudadanos y no a las direcciones partidistas.

Las elecciones primarias, en el marco de nuestro modelo de democracia representativa, supondrían la configuración de la lista de candidatos electorales (presentada por los partidos políticos, federaciones y coaliciones), en su totalidad o en parte, mediante la designación de estos, a través de una votación directa, por parte de los afiliados o de electores ajenos al partido. Las elecciones primarias podrán realizarse también de manera indirecta, siendo los candidatos votados por compromisarios que previamente fueron escogidos por los electores³⁹.

Además de todo lo expuesto, las primarias tienen también una gran importancia electoral, en el sentido de que sirven como encuesta previa con la que el partido podrá trabajar de cara a obtener determinadas ventajas en la competición electoral, si bien este factor se manifiesta en la modalidad de primarias abiertas.

Las elecciones primarias, en los últimos años se han propagado en algunas democracias representativas europeas. En España, “actualmente todos los partidos estatales con representación parlamentaria, menos Vox, han elegido de manera directa a sus líderes y, a excepción del Partido Popular (que únicamente lo dispuso para la elección de su Presidencia nacional), también regulan en sus estatutos las primarias para la designación de candidatos”⁴⁰.

³⁹ PEREZ-MONEO, Miguel. *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2012, p.259.

⁴⁰ DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván. “El conflicto entre la exigencia de democracia interna y el derecho de autoorganización de los partidos políticos: el caso Yabloko Russian United Party and others v. Russia (8 de noviembre de 2016). *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 117, 2019, p. 324.

3.5.1. *Las elecciones primarias y los sistemas electorales.*

Las elecciones primarias actúan como garantes de los electores en cuanto a su capacidad de participación a la hora de poder designar candidatos electorales, arrebatando el monopolio a los partidos políticos. Como señala GIMÉNEZ GLUCK “en este sentido, es una medida que tiene una finalidad similar a la del desbloqueo de las listas electorales, esto es, hacer más partícipe al representado en la elección del representante, lo que, supuestamente, contribuirá a combatir la desafección política”⁴¹. Si el sistema de listas cerradas desbloqueadas, vigente en países como Alemania y que el PSOE, en 2016, planteó introducir en la LOREG⁴², ofrece la opción de alterar el orden de las candidaturas que ofrece un determinado partido en su lista, y las listas abiertas permiten al elector mezclar en su papeleta a candidatos de diferentes partidos (modelo vigente para la elección al Senado y en sistemas como el suizo o el luxemburgués), las elecciones primarias dan un paso más en la inclusión del afiliado, y del electorado en general (en las primarias abiertas y semicerradas) en la participación política. Si bien la transición a un sistema de listas cerradas desbloqueadas o de listas abiertas, en los cuales no se realizasen elecciones primarias, sería un gran paso a tener en cuenta, pero no ofrecería tanta capacidad de participación como en un sistema en el que se realicen elecciones primarias, ya que las listas cerradas desbloqueadas siguen dejando la selección de candidatos en manos de los partidos, que se limitarán a otorgar una lista cuya variación de orden afecte lo menos posible a los intereses partidistas. En el caso de las listas abiertas, como señala HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, “aunque en la realidad la mayoría no lo hace, supongamos que los electores mezclan su voto y votan simultáneamente a candidatos de partidos distintos. Lo único que conseguirán es contribuir a elegir a candidatos con programas distintos, candidatos que, una vez elegidos, votarán de manera idéntica que sus compañeros de partido, porque estarán

⁴¹ GIMÉNEZ GLUCK, David. “El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, p. 218.

⁴² <https://www.psoe.es/gobierno-para-el-cambio/reforma-del-sistema-electoral/>

sometidos del mismo modo a una rígida disciplina de voto y de instrucciones partidistas vinculantes. Es decir, el elector habrá elegido simultánea -y contradictoriamente- dos programas electorales diferentes y aún opuestos, que después se enfrentarán irreductiblemente en el Parlamento”⁴³.

En un modelo basado en un sistema electoral de listas abiertas, la realización de elecciones primarias sería poco pragmática, aunque no inútil, puesto que a los electores ya se les ofrece cierto margen de acción. Las primarias tendrían mayor sentido en sistemas electorales de listas cerradas y desbloqueadas, pero donde mayor incidencia tendrían sería en los sistemas de listas cerradas y bloqueadas.

3.5.2. *Tipos de elecciones primarias.*

No hay un modelo unitario de elecciones primarias, sino que éstas atienden a distintas clasificaciones. Algunos autores catalogan los modelos de elecciones primarias según si al proceso concurren candidatos de diversos partidos en una única elección estatal (lo que serían primarias no partidistas) o si concurren los candidatos de un solo partido en las primarias que celebre cada partido por sí mismo (primarias partidistas). Otros autores las clasifican en función de su inclusividad para con el ciudadano, es decir, su grado de tolerancia hacia quien participe en la votación. Una pequeña enumeración podría ser la siguiente⁴⁴:

1. Primarias abiertas: en las primarias abiertas se aceptaría en la votación a cualquier elector, con la única excepción de participar

⁴³ HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan. “Listas abiertas y elecciones primarias: el problema de los partidos”. *El Notario del siglo XXI*, revista N° 60, 2015. Disponible en: <https://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-60/4048-listas-abiertas-y-elecciones-primarias-el-problema-de-los-partidos>.

⁴⁴ Clasificación basada en AMORÓS GONZÁLEZ, Pablo y PUY SEGURA, María Socorro. “Descripción de los procesos de elecciones primarias en Estados Unidos”. *Cuadernos económicos de ICE*, N°83, pp. 68-77, 2013. Y en PÉREZ-MONEO, Miguel. *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2012, pp. 270-277.

en las primarias de un único partido. Como se puede apreciar es uno de los tipos que podríamos encuadrar en el sistema de primarias partidistas. Las primarias abiertas se caracterizan por un grado de inclusión del ciudadano muy alto. Este tipo vería su articulación óptima si se estableciesen las de todos los partidos que concurren, en las consecuentes elecciones, el mismo día, promoviendo que el elector decida entre los distintos partidos. El problema de este modelo de primarias se encuentra en la posibilidad que se otorga a los simpatizantes de partidos rivales de que mediante su voto consigan desestabilizar la lista del partido rival. Por ello son muchos los que critican este tipo de primarias.

2. Primarias semicerradas: contando con un grado intermedio de inclusividad, en este modelo se permite votar a los no afiliados en el procedimiento celebrado en el seno de cualquier partido, de manera que estos, en principio, mostrarían algún tipo de afinidad con el partido escogido. Los electores afiliados a algún partido no podrán participar en el procedimiento de los partidos rivales, (esto se debería controlar con un censo creado “ad hoc” para dicho proceso, aunque podría plantear problemas en cuanto a la protección de datos personales), consiguiendo de esta manera, un cierto grado de protección frente a los posibles intentos de desestabilización de los que hablaba en las elecciones primarias abiertas. Este modelo se encontraría incluido también en el sistema de elecciones primarias partidistas.
3. Primarias cerradas: este sistema es el más estricto en cuanto a quien se permite participar en la votación, por lo que su nivel de inclusividad es bajo. Siendo también un tipo de primarias partidistas, suponen la prohibición de participar en el proceso a todo aquél que no esté afiliado al partido que celebra la votación. Hay quien considera que las elecciones primarias cerradas es el modelo de primarias con mayor pureza, debido a que el hecho de que únicamente voten los afiliados garantizará que los electores

valorarán únicamente los rasgos positivos del candidato, haciendo de esta selección la consecución de un candidato válido que represente los intereses de la militancia. Este tipo de primarias sería el más respetuoso con el derecho de asociación de los partidos políticos.

4. Primarias top-two: son un modelo de elecciones primarias no partidistas en el que, en un mismo acto, una misma elección, concurren los candidatos de todos los partidos y todos los votantes, afiliados o no, pueden participar en su elección, y, además, los dos candidatos que hayan obtenido mayor número de votos competirán entre ellos en las elecciones generales. Aquí se muestra a los candidatos sin especificar cual es su partido, de manera que dos candidatos de un mismo partido podrían verse enfrentados entre sí en las elecciones generales. A este tipo de procesos no se presentan simplemente candidatos por partidos, sino también candidatos no pertenecientes a ningún partido, independientes. Este tipo de primarias rompe completamente con el modelo de democracia de partidos estableciendo un sistema puro de representantes sin intermediarios. Como indican AMORÓS GONZALEZ y PUY SEGURA, “las primarias top-two, que prescindan del partido político para llevar a cabo la nominación de candidatos. Este nuevo sistema está motivado por la búsqueda de más competencia entre candidatos y el deseo de que los candidatos estén incentivados por satisfacer al electorado y no a la cúpula del partido político”⁴⁵.
5. Primarias generales: un segundo modelo no partidista en el que puede participar cualquier elector, pero concurriendo en el proceso candidatos de todos los partidos e independientes a distintos cargos públicos (Senado, Congreso...). El límite se

⁴⁵ AMORÓS GONZÁLEZ, Pablo y PUY SEGURA, María Socorro. “Descripción de los procesos de elecciones primarias en Estados Unidos”. *Cuadernos económicos de ICE*, N°83, 2013, p. 77.

establece en que cada elector solo podrá escoger en su voto a un candidato por cada cargo.

Otra manera de clasificar los tipos de primarias sería atendiendo a la autonomía del candidato respecto del partido. Las primarias puras serían aquellas en las que el candidato depende en gran medida del partido y las primarias mixtas aquellas en las que el candidato no se encuentra tan inmerso en el ámbito del partido.

3.6. Las primarias: aspectos positivos y negativos de su implantación.

La introducción de las elecciones primarias en España ha suscitado tantas críticas como elogios. Su incorporación a la práctica política española y su posible regulación legal se encuentra en un momento de intenso debate, siendo diversas las opiniones de autores y expertos. En este punto se tratará de incidir tanto en los pros que las primarias ofrecen a la calidad de la democracia interna de los partidos políticos y a la democracia representativa, así como en sus posibles efectos negativos, desde un punto de vista general. Por supuesto, hay que partir de la base de que las primarias no funcionan igual en todos los sistemas electorales o políticos, dependiendo también de la cultura del Estado en particular al que haya que referirse, así como de su forma de gobierno.

Al pensar en las primarias, una de las primeras ventajas que inspiran es la de conocer qué candidatos cuentan con mayor apoyo entre los electores en el caso de las primarias abiertas y semicerradas y de los afiliados en el caso de las cerradas, lo que capacita a los partidos para elaborar listas más competitivas. Además, los candidatos colocados en determinadas circunscripciones por motivos partidistas, ajenos a la cercanía del candidato con aquellos electores, se verían deslegitimados y probablemente se caerían de dicha lista. Frente a esta postura cabe argumentar que el hecho de que

sean los afiliados y demás electores, en su caso, los que configuren la lista con sus votos, supone que la elaboración de la lista perderá en profesionalidad, ya que esta tarea dejará de ser cometido del órgano a quien el partido encargase. De esta manera las estrategias que consideraba el partido como útiles para favorecerles en la competición electoral perderán su sentido, y en mayor medida si se trata de primarias abiertas.

Así mismo, la introducción de elecciones primarias podría favorecer la honestidad dentro de los partidos políticos, mejorando su democracia interna. Según BOIX SERRA, “al quebrar las prácticas oligárquicas que atenazan a todas las organizaciones políticas, las primarias permitirían desterrar toda suerte de corruptelas que se atribuyen al sistema de selección interna imperante hasta hoy en día”⁴⁶. Es decir, la sistemática que vienen llevando los partidos políticos para la selección de sus candidatos, caracterizada por su opacidad y clientelismo, como mínimo se vería reducida en cuanto a su caciquismo. Si bien, aunque reducida, la oligarquía de los partidos no desaparecería, y en este contexto “este mecanismo de control y límite, aunque no asegure la renovación del partido, al menos tendría la ventaja de dejar claro quién vendría a ocupar el espacio que dejan: la militancia (e incluso la ciudadanía); en todo caso, presuponen que no se acepta acríticamente lo que haya decidido la cúpula del partido y permiten que puedan concurrir a las elecciones quienes no cuenten con el apoyo del aparato”⁴⁷. Por todo ello las primarias generarían una mayor aprobación por parte del electorado, en cuanto a la democracia interna de los partidos políticos, o por lo menos cierta sensación de que ésta se ha incrementado. Pese a todo, no podemos ignorar que, aunque los simpatizantes de los partidos demandan cierta regeneración democrática, los datos más actuales nos muestran cómo partidos en los que la

⁴⁶ BOIX SERRA, Carles. “Las elecciones primarias en el PSOE: Ventajas, ambigüedades y riesgos”, *Claves de razón práctica*, N°83, 1998, pp. 34-38. Disponible en: <http://www.princeton.edu/~cboix/primarias>.

⁴⁷ PAJARES MONTOLÍO, Emilio. “Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias”. *Participación, representación y democracia, XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*. Coordinadores José Luis Cascajo Castro y Augusto Martín de la Vega. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016, p.153.

selección de candidaturas electorales carece por completo de procedimientos democráticos (el caso de VOX), se han visto favorecidos por el electorado, mientras que partidos que usan las primarias para la selección de sus candidatos (Podemos y PSOE) se ven castigados en procesos electorales como es el caso de las elecciones generales, en las que se pudo ver el incremento que experimentó VOX, el pequeño descenso del PSOE y el gran descenso de UNIDAS PODEMOS⁴⁸.

Pero no todo son ventajas para los partidos a la hora de incorporar las primarias a su método de selección de candidatos. En primer lugar, el hecho de que las primarias se le impongan al partido, debido a que éstas pasen a ser obligatorias por ley, podría plantear, a primera vista, una intromisión de los poderes públicos en el ámbito interno de los partidos, pudiendo llegar a lesionar su derecho de asociación. Hay quien sostiene que las primarias pueden promover un entorno de distensión en el partido, favoreciendo una competición feroz en lugar de una atmósfera de negociación. Sin olvidar que la legitimidad otorgada a los candidatos por las primarias podría hacer que estos dejaran de sentirse obligados a seguir las directrices del partido, cuando posteriormente, tengan que votar, siguiendo a CRIADO OLMOS, “la experiencia de otros países ha demostrado que algunas modalidades de primarias pueden implicar mayores riesgos. Las primarias para la elección de las listas electorales en cada circunscripción son en este sentido especialmente arriesgadas porque debilitan la disciplina de voto”⁴⁹. El clima de crispación en cuanto a la competición por formar parte de la lista de candidatos existe sin las primarias. Habría que ver si mediando procedimientos de elecciones primarias este se atenuaría o por el contrario aumentaría. Pero lo que sí que es cierto, es que el grado de incidencia en los medios que tendrían las primarias dejaría en evidencia ante la población las disputas internas que hubiese en el partido, en

⁴⁸ <https://resultados.elpais.com/elecciones/2019/generales/congreso/index.html> (2019)

<https://resultados.elpais.com/elecciones/2019-28A/generales/congreso/index.html>

(2019 28A)

⁴⁹ Henar CRIADO OLMOS en (2005): “Los partidos políticos como instrumentos de democracia”. *Fundación alternativas*, documento de trabajo N° 77, 2005, p. 6. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimpo-rt-g0qw1B.pdf.

mayor medida que si no hubiese primarias. De hecho cabe pensar que surgirían complicaciones si en el ámbito de la comunicación masiva, debido a la celebración de primarias, se empezase a incidir más en las crisis internas de los partidos que en el hecho de que estas promuevan la democracia interna, sobre todo en el caso de las primarias partidistas⁵⁰. Un claro ejemplo de la difusión de las crisis de los partidos debido a la celebración de elecciones primarias se pone de manifiesto en los dos supuestos casos de “pucherazo” en los que el partido político Ciudadanos se ha visto implicado, para la elección de la candidatura a la presidencia de la Junta de Castilla y León⁵¹ y la elección de la candidatura a la presidencia de la Asamblea Regional de Murcia⁵².

Además, hay que tener en cuenta que cuanto menos dependan los candidatos del partido, más secundario se vuelve éste, de manera que las primarias pueden acabar por desgastar la configuración de los partidos. Este desgaste estructural del partido podría terminar en una falta absoluta de control sobre los candidatos, en especial en el caso de que hubiese candidaturas independientes.

Por último, en cuanto a los inconvenientes que las primarias podrían generar a los partidos políticos, añadir que la capacidad de adulteración que las élites de los partidos políticos tienen sobre la selección de candidatos electorales no desaparece con la introducción de elecciones primarias. Además, este problema puede verse conectado con otro, el del *hiperliderazgo*. Si al hiperliderazgo político, al alza en el panorama mundial, que supone una figura centralista de líder político, que tiende a simplificar los problemas políticos y sociales, concentrándose en la transmisión pública de emociones, ayudándose del carisma (propio o de su círculo) y envuelto en una determinada

⁵⁰ GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Juan Jesús. “Crisis de la democracia de partidos y segunda transición”. *Revista de Derecho Político*, Nº 100, 2017, p. 619. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/20712/17211>.

⁵¹ Disponible en: https://www.abc.es/espana/castilla-leon/abci-como-gesto-pucherazo-ciudadanos-201903121004_noticia.html.

⁵² https://elpais.com/politica/2019/12/27/actualidad/1577461841_037245.html.

estética que lo acompañe⁵³; se le añaden la celebración de primarias controladas por la maquinaria de los partidos, el resultado podría acabar por determinar la proclamación de hiperlíderes políticos legitimados políticamente por los electores. En este sentido DE CARRERAS SERRA afirma que “Se celebran primarias; el aparato al servicio del líder, y designado por él, las amaña convenientemente para que den una imagen de elecciones limpias y libres. Pero en realidad son un mero simulacro de participación democrática: votan muy pocos afiliados, en su gran mayoría los que previamente han sido movilizadas por el aparato y, naturalmente, triunfa el más fiel y sumiso, el que permanecerá perpetuamente callado, el que nunca criticará a una dirección a la cual le debe todo⁵⁴”. Hay que atender, en todo caso, al tipo de sistema en el que se celebren las primarias, puesto que la afección de este tipo de procedimiento de selección de candidatos cambia de un sistema a otro. A esto se hará referencia más adelante.

Las primarias también tienen efectos sobre los propios candidatos electorales. En primer lugar, facilitan el acceso de los ciudadanos a la ocupación de cargos públicos, destinados sin las primarias únicamente a quienes admitan sumisión a los partidos y a la trayectoria política que estos estimen. Esto siendo conscientes de que el partido siempre tenderá a favorecer al candidato con carrera partidista, por lo que la competición no será en igualdad de condiciones para el que proceda de un ámbito externo al partido. Aún con todo, el hecho de que no se compita en igualdad de condiciones no impide que la introducción de primarias favorezca la participación de los afiliados y electores (según el tipo de primarias), entendiendo que esta competición justa pueda llegar a darse en un futuro.

En la otra cara de la moneda, en especial, cuando los candidatos electorales sean muy independientes al partido, se podría terminar en un proceso en el que se llegase a valorar el carisma del candidato por encima de los

⁵³ LASALLE RUÍZ, José María y QUERO ARIAS, Jordi. “Hiperliderazgo: ¿de qué estamos hablando?”. *Hiperliderazgos*, Coordinadores Antoni Gutiérrez-Rubí y Pol Morillas, CIDOB, ideograma, 2019, pp.10-11.

⁵⁴ de CARRERAS SERRA Francesc. *Partidos de líderes*. El País, columna, 2019.
https://elpais.com/elpais/2019/10/01/opinion/1569948045_319131.html?event_log=oklogin.

contenidos políticos, dando lugar a un procedimiento personalista que separe al ciudadano de la política.

En cuanto al impacto de las primarias en nuestro modelo político, éstas podrían estrechar la relación entre representantes y representados. Si los afiliados y electores participan activamente en el proceso de selección de candidatos podrían dar voz a las duras críticas que reciben los partidos políticos por su modo de actuar. El hecho de que los electores en primarias abiertas y semicerradas, y los afiliados en primarias cerradas, seleccionen candidatos por los que se sienten más representados debería, en principio, mejorar la representatividad política, además los candidatos que sean presentados por los partidos y obtengan buenos resultados en las primarias contarán con un doble grado de legitimidad, por parte de los electores y por parte del partido. Por otra parte, las primarias no terminan de encajar bien con el modelo de democracia parlamentaria español, sino con el modelo presidencialista o parlamentario con distrito uninominal⁵⁵, y que tienen sentido en Estados donde los candidatos prevalecen al partido y son capaces de funcionar autónomamente, movilizándolo a los electores sin ayuda del partido. En los modelos presidencialistas como el de Estados Unidos, los candidatos tienen capacidad de atraer a electores sin necesidad de un partido que les apoye, son modelos en que las estructuras de partido son mucho más débiles que en los sistemas parlamentarios como el nuestro, aquí los partidos se configuran más acorde a lo que sería una plataforma electoral que un partido al uso como conocemos en España, con toda su plataforma interna. Por esto las primarias parecen tener mayor sentido en estos sistemas en los que los partidos como estructura son más débiles. Además un sistema como el nuestro requiere de cierta negociación parlamentaria. Para que dicha negociación funcione se utiliza lo conocido como disciplinas de voto de partido. A través de candidatos completamente independientes que no se vean forzados a negociar

⁵⁵ PAJARES MONTOLÍO, Emilio. "Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias". *Participación, representación y democracia, XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*. Coordinadores José Luis Cascajo Castro y Augusto Martín de la Vega. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016, p.188.

excepto en pro de los intereses que representan y no se vean afectados por dicha disciplina de voto, se podría mermar la iniciativa negociadora.

4. ¿Se pueden regular las primarias en el ordenamiento jurídico español?

Para responder a esta pregunta, hay que determinar en primer lugar el modelo de primarias que sería implantado y en todo caso habrá que estar a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley que regule las elecciones primarias como método de selección de candidatos electorales en España.

El debate sobre si las primarias pudiesen establecerse en España, como obligado cumplimiento para los partidos, es patente. El principal obstáculo con el que se encuentra el legislador es el derecho de asociación, por lo que la regulación de las primarias debería poder coexistir con esa capacidad de organización interna que la CE concede a los partidos políticos. El TC ya ha dejado claro en sentencias como la STC 12/2008 que cuando se regula la proyección externa del partido como objeto principal se otorga al legislador la capacidad de imponer modelos de actuación a los partidos con el fin de obtener resultados lícitos⁵⁶. Asimismo, como señala BIGLINO CAMPOS “el Tribunal Constitucional confirmó la imposición a los partidos políticos de las listas electorales de composición equilibrada, no solo porque no hay un derecho fundamental a presentarse como candidato, sino también porque los partidos políticos están especialmente vinculados por el artículo 9.2 CE, que impone

⁵⁶ PAJARES MONTOLÍO, Emilio. “Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias”. *Participación, representación y democracia, XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*. Coordinadores José Luis Cascajo Castro y Augusto Martín de la Vega. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016, p 153.

lograr una igualdad más real y efectiva y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida política”⁵⁷.

Algunos autores como GIMÉNEZ GLUCK consideran que, aunque las primarias favorezcan el ejercicio del derecho fundamental a la participación política, el hecho de que se traspase una de las capacidades decisorias al electorado, conlleva una injerencia importante en la autoorganización asociativa y por tanto en el derecho de asociación⁵⁸, algo que habría que tener en cuenta si el modelo a imponer fuese de primarias abiertas o semicerradas. Por otro lado, autores como SÁNCHEZ MUÑOZ entienden que las primarias respetan, en todo caso, el límite del contenido esencial del derecho de asociación, puesto que la selección de candidaturas otorga la capacidad de acceder a los cargos públicos, derecho fundamental del artículo 23.2 CE⁵⁹. En este sentido, iría en contra del artículo 23.1 CE la potestad absoluta, por parte de las direcciones de los partidos, para configurar las listas electorales, puesto que como sostiene FLORES GIMÉNEZ: “el derecho de los afiliados *a participar activamente en ellos* no puede verse vaciado de contenido por normas que reserven en exclusiva al órgano de gobierno, sin ninguna intervención de los militantes, la confección de las listas electorales, pues la elección de aquellos que ejercerán la representación popular debe considerarse un elemento imprescindible del núcleo de la democracia, fuera y dentro del partido”⁶⁰.

Un argumento a tener en cuenta, para el sector doctrinal que defiende que la imposición del legislador lesionaría el derecho de autoorganización de los partidos políticos, lo expone DUEÑAS CASTRILLO en su análisis de la

⁵⁷ BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”. UNED, *Revista de derecho político*, Nº 100, 2017, p. 501.

⁵⁸ GIMÉNEZ GLUCK, David. “El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias.”. *Revista española de derecho constitucional*, Nº102, 2019, p. 219.

⁵⁹ SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del derecho constitucional”. UNED, *Teoría y realidad constitucional*, nº35, 2015, p. 422.

⁶⁰ FLORES GIMÉNEZ, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos* P.226. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1998, p. 226. La cursiva de la cita son del autor citado.

sentencia *YABLOKO RUSSIAN UNITED PARTY AND OTHERS V. RUSSIA*, exponiendo que “establecer un concreto modelo de democracia para la nominación de candidatos por parte del legislador podría ser contrario al art. 3 del Protocolo número 1 del Convenio Europeo”⁶¹ y está de acuerdo con BIGLINO CAMPOS en que sería mucho más operativo que el legislador impusiera en los procesos de selección interna de candidatos electorales “los requisitos inherentes al principio democrático, esto es, que el procedimiento sea público y que se lleve a cabo con pleno respeto al derecho de participación, la igualdad y la libertad de expresión de los afiliados. De acuerdo que se trata de requisitos más formales que sustantivos”⁶². Esto podría ser suficiente para asegurar un funcionamiento democrático en la selección de candidatos, sorteando la posible inconstitucionalidad de una regulación que impusiera la celebración de elecciones primarias. Además la STC 56/1995 reconoce que el mandato constitucional de democracia interna en los partidos políticos admite “diversas concreciones” y que el legislador goza de “un amplio margen de libertad de configuración”⁶³, por lo que podría, en principio, optar por distintas formas de hacer cumplir dicho mandato. Ahora bien, el hecho de que se garanticen dichas condiciones democráticas no debería estar reñido con una posible regulación de las elecciones primarias, en tanto en cuanto, ambas medidas suponen una intervención del legislador, por lo que habría que estar a si estas intervenciones pudieran superar el test de proporcionalidad del Tribunal Constitucional. El hecho de que una posible regulación de las primarias que obligue a los partidos a celebrarlas, se realice moderadamente, respetando en la medida de lo posible la autoorganización de los partidos, no debería ir en contra del artículo 11.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; ya que si esto se considera como una restricción al

⁶¹ DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván. “El conflicto entre la exigencia de democracia interna y el derecho de autoorganización de los partidos políticos: el caso Yabloko Russian United Party and others v. Russia (8 de noviembre de 2016)”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 117, 2019, p. 329. El autor, sostiene, además, como alternativa, entender la imposición de primarias por la vía del art. 23, al igual que SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar.

⁶² BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”. UNED, *Revista de derecho político*, Nº 100, 2017, p. 502.

⁶³ STC 56/1995 FJ.3.

ejercicio de libertad de asociación, y entendiendo la imposición de elecciones primarias como garante del derecho de participación política, se podría entender como una de las restricciones legítimas que establece el propio 11.2 CEDH.

La solución podría pasar, como defiende un sector de la doctrina, por que la regulación de las primarias se ciñera a establecer una serie de mínimos que los partidos tuviesen que respetar a la hora de realizar los procedimientos de selección de candidatos electorales mediante primarias. Esto es, establecer como imposición la celebración de elecciones primarias, pero sin establecer un modelo rígido de primarias que todos los partidos tengan que seguir estrictamente sino a través de principios esenciales configuradores.

El siguiente paso sería determinar, en qué norma podrían regularse las primarias. Siguiendo al sector doctrinal que entiende que la selección de candidatos electorales a través de las elecciones primarias tiene incidencia, no tanto en la autoorganización de los partidos políticos, sino en el ejercicio del derecho de participación política activa, y en virtud de lo que establece el artículo 81 CE en cuanto a la elaboración de las leyes, la LOREG podría ser la adecuada para albergar dicha regulación. Si la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, introdujo, a través de su disposición adicional segunda, el artículo 44 bis LOREG, para establecer ciertas condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en la presentación de candidaturas, entendiendo que su aplicación tiene por objeto un mayor grado de protección del artículo 23.2 CE, ¿por qué no introducir en el mismo texto legal una posible regulación de la elecciones primarias? Podríamos encontrar cierto respaldo por parte del TC en el fundamento jurídico quinto de la STC 12/2008, cuando determina que “por satisfacer las exigencias constitucionales para limitar la libertad de los partidos y agrupaciones de electores para confeccionar y presentar candidaturas, que en sentido propio ni siquiera es un derecho fundamental, sino una atribución, implícita en la Constitución (art. 6 CE), que les confiere el legislador (expresamente apoderado por dicho artículo para efectuarla); que goza de una amplia libertad de configuración (aunque no absoluta, claro está). La validez constitucional de estas medidas, como se acaba de decir, resulta clara porque es legítimo el fin de la consecución de una

igualdad efectiva en el terreno de la participación política”⁶⁴. Si la imposición de elecciones primarias, como ya hemos dicho, persigue un fin legítimo, que en este caso sería un mejor acceso a la participación política, y si el TC entiende que se ha regulado proporcionalmente en cuanto a las limitaciones que impone y los beneficios que consigue, podría considerarse de acuerdo a la CE siguiendo esta línea jurisprudencial.

4.1. Propuestas de ámbito autonómico en materia de primarias.

El artículo 148.1 CE capacita a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en cuanto a la organización de sus instituciones de autogobierno, por lo que podría llegar a plantearse la hipótesis de que pudiesen regular las primarias. Este tema es delicado, y depende de la consideración de estas. Si las elecciones primarias para seleccionar candidatos electorales corresponden al régimen electoral, autonómico en este caso, entonces cabe pensar que las CC.AA. podrían añadir determinados requisitos en cuanto a la celebración de las primarias previas a las elecciones autonómicas y municipales si estas hubieran sido reguladas previamente por la LOREG. Pero si consideramos que la celebración de primarias se corresponde con el régimen de partidos políticos, debería ser desarrollada por Ley Orgánica, ya que entran en juego los derechos fundamentales de asociación y participación política, por lo que las Comunidades Autónomas carecerían de competencia en este ámbito.

En el supuesto de que el Estado ya hubiese regulado la celebración de primarias en sentido general, estableciendo principios generales de actuación, partiríamos de una regulación previa estatal, por lo que, en este contexto, pienso que las Comunidades Autónomas podrían completar la legislación general⁶⁵. Todo esto desde el respeto a la normativa general previa.

⁶⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, (BOE núm. 52, de 29 de febrero de 2008). Fundamento jurídico 5º.

⁶⁵ DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván, “La investidura de los presidentes autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario

Se podría ejemplificar, en este ámbito, como un ejemplo de precedente, la potestad que se otorgó a las Comunidades Autónomas de exigir paridad estricta en las listas de candidaturas electorales a según lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 44 bis LOREG en su primer punto, que dispone: “En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas”⁶⁶.

En todo caso y como señala BIGLINO CAMPOS, las Comunidades Autónomas tendrían competencia en esta materia siempre y cuando “posean un título competencial que las habilite para llevar a cabo la actuación de que se trate”⁶⁷.

4.1.1. La Proposición de Ley para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León.

El 19 de febrero de 2016 el grupo parlamentario Ciudadanos, presenta una proposición de Ley para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León⁶⁸, en la que, entre otras modificaciones, proponen establecer elecciones primarias obligatorias para la selección del “Candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León”. En esta proposición de Ley,

autonómico”, Revista de Estudios Jurídicos núm. 17, 2017, pp. 1-34. El autor sostiene la dudosa capacidad de las CC.AA. para regular las primarias, entendiendo que podrían regular el proceso en caso de que los partidos decidan realizarlas voluntariamente, pero en ningún caso imponerlas.

⁶⁶ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Artículo 44 bis.

⁶⁷ BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº monográfico dedicado a La Reforma de los Estatutos de Autonomía, 2005, p. 249.

⁶⁸ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 85 Pp. 11121 y ss.

Ciudadanos plantea un modelo de primarias en el que se permitiría al partido optar por un procedimiento de primarias abiertas, semicerradas o cerradas, estableciendo que en el proceso se garantice “la participación, al menos, de sus militantes”, de manera que no se cierra la puerta a la participación ajena a la militancia. La proposición se centra únicamente en el candidato a la presidencia, dejando fuera de la proposición al resto de candidatos de la lista, por lo que se presenta un modelo de primarias incompletas, en el que se hace hincapié en la figura del líder. Queda preguntarse, como expone DUEÑAS CASTRILLO, “si dicha elección sería vinculante para el Grupo Parlamentario o la Presidencia de la Cámara a la hora de designar, posteriormente, a los candidatos a la Presidencia que se sometan a investidura en sesión plenaria”⁶⁹.

El sistema de primarias que Ciudadanos planteaba incorporar mediante esta proposición de ley, en la que únicamente se propone para ser elegido mediante elecciones primarias al candidato a la presidencia, parece buscar en mayor medida la confirmación del líder, propulsándolo y otorgándole más legitimidad que un avance “en los procesos democráticos que rodean a las convocatorias electorales” como manifiestan en la exposición de motivos de la proposición de ley. Además, el hecho de que el parlamento tenga que motivarse por los resultados de las elecciones primarias, para la designación del presidente de la Junta de Castilla y León podría resultar inconstitucional⁷⁰.

⁶⁹ Andrés Iván DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván. “La investidura de los presidentes autonómicos y primarias en los partidos políticos”. *Revista de estudios jurídicos* Nº 17, 2017, p. 27.

⁷⁰ DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván y Carlos FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos. “Sistema electoral y sistema de partidos de Castilla y León: pasado, presente y futuro”. *Revista jurídica de Castilla y León*, Nº 45, 2018, p. 60.

4.1.2. La Proposición de Ley del Principado de Asturias de reforma de la Ley del Principado de Asturias 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General.

El dos de febrero de 2016, los grupos parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida y Ciudadanos, ven admitida a trámite esta proposición de Ley⁷¹ en la que plantean introducir la celebración, por parte de los partidos de elecciones primarias obligatorias para la selección “del candidato que presenten a la Presidencia de la Comunidad Autónoma, que encabezará la lista por la circunscripción que determinen”. Proponen que los partidos políticos puedan establecer el procedimiento de elección mediante la organización de unas primarias abiertas, semicerradas o cerradas, dando margen a los partidos al dejar abierta la posibilidad de que participen afiliados y otros electores, al determinar que se deberá establecer un proceso “que garantice la concurrencia de candidatos y la participación directa de, al menos, sus militantes”. El texto con el que han formulado la modificación es muy similar al de la propuesta de Ciudadanos en Castilla y León. Además de suponer el mismo propósito, primarias presidencialistas y con la opción de que los partidos permitan participar al electorado no afiliado además de los militantes.

Pero la propuesta asturiana va más lejos, y propone un sistema de listas cerradas desbloqueadas para todos los candidatos con excepción del candidato a la presidencia del Principado de Asturias, determinando que “Los electores podrán dar un voto preferencial a un máximo de 9 miembros de la candidatura, excepto al que ocupe la primera posición y a los que tengan la condición de suplente”, así quedaría el artículo 13.1 e) a. de la Ley del Principado de Asturias 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de

⁷¹ Proposición de los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida y Ciudadanos de Ley del Principado de Asturias de reforma de la Ley del Principado de Asturias 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General, Nº de expediente: 10/0143/0018/04496.

elecciones a la Junta General. Lo que plantea esta reforma es la combinación de un sistema de listas cerradas desbloqueadas o “semi-desbloqueadas” con el de elecciones primarias.

El planteamiento de esta reforma, que en la exposición de motivos se presenta como promovedor de la mejora de la calidad democrática, la transparencia y la participación electoral, parece dar un paso más en cuanto al margen de acción que se le da al elector, aunque sigue manteniendo ese espíritu caudillista de ratificación del líder político.

4.1.3. La proposición de Ley 3/2013, de modificación de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.

El 31 de enero de 2013 se publica en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid la proposición de Ley 3/2013, por parte del PSOE, para modificar la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid⁷². Mediante esta propuesta, el grupo socialista plantea la introducción de un sistema de primarias obligatorias para la selección del candidato o candidata electoral que vaya a ocupar el puesto número uno en la lista, y además establece una cláusula al final del precepto donde declara que “La no celebración del proceso de primarias o su no certificación ante la Junta Electoral Provincial de Madrid será motivo de no proclamación de la candidatura”. La modificación no menciona el carácter que deberá mantener el proceso en cuanto a su grado de inclusividad, por lo que cabe entender que queda a elección del partido determinar si organizará un procedimiento de primarias abiertas, cerradas o semicerradas.

Al igual que en las dos anteriores propuestas que se han señalado en el trabajo, no se establece la obligación de que los partidos realicen elecciones

⁷² Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, nº 104, de 31 de enero de 2013, Pp.12.953-12.957.

primarias para la selección de todos los candidatos electorales. Parece que, de momento, las propuestas de legislación autonómica no dan el paso para solicitar unas primarias completas en cuanto a quien afectan, proponiéndolas únicamente para los cabeza de lista, es decir, quienes vayan a pretender el puesto presidencial. Parece que si la forma de gobierno de las CC.AA. contaba con unos rasgos más presidencialistas que la estatal, el hecho de que se incida en líder político mediante la proposición de implantación de primarias únicamente para su selección parece incidir en el “presidencialismo dentro de un sistema parlamentario”⁷³.

5. Conclusiones.

1. El sistema político español se corresponde, en la actualidad, con una democracia de partidos, en la que estos tienen un mayor grado de conexión con los representados que los candidatos electorales. Por ello, una de las formas en que el legislador podría ayudar a paliar la crisis en que se encuentra nuestro sistema democrático, y, por ende, los partidos políticos, supondría la exigencia de que estos funcionen democráticamente. Si bien, como ya se ha dicho, esta exigencia es un mandato constitucional que choca frontalmente con el derecho de asociación que el TC también ha reconocido a los partidos políticos. Entonces, el legislador, respetando el contenido esencial del derecho de autoorganización podría desarrollar algún precepto de la ley de partidos, asegurándose de que estos mínimos democráticos se cumplan. Otra vertiente que el legislador debería tener en cuenta, es la protección de los derechos de los afiliados de los partidos políticos. Si bien es cierto que ya se ha estado trabajando en una mejora del control de estos, por ejemplo, mediante la Ley Orgánica 3/2015 de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, aún queda un largo camino por recorrer. Como desarrolla GIMÉNEZ GLUCK, “la LOPP guarda un silencio absoluto respecto a otros derechos de

⁷³ Andrés Iván DUEÑAS CASTRILLO en (2017): “La investidura de los presidentes autonómicos y primarias en los partidos políticos”, P.28. Revista de estudios jurídicos N° 17.

participación, como el derecho a la libertad de expresión de los afiliados o el derecho a formar corrientes internas. En esta misma línea, tampoco dice nada respecto al derecho de los afiliados a votar y ser votados para la elección de los candidatos del partido a cargos públicos, a diferencia de lo que ocurre en Alemania⁷⁴. La sociedad en general sigue descontenta con el funcionamiento interno de los partidos, por lo que se debería seguir trabajando en distintas soluciones con las que se pueda llegar a alcanzar ese nivel deseado de democracia interna.

2. Hay sectores doctrinales que defienden los beneficios que las elecciones primarias pueden acarrear sobre la democracia, tanto en el seno de los partidos políticos como para el sistema democrático en general. Otros sectores sostienen que las primarias tienen una incidencia negativa en los partidos políticos, o que no tienen sentido en un sistema parlamentario como el nuestro. Bajo mi punto de vista, las primarias pueden tener tanto efectos negativos como efectos positivos para los partidos y para la democracia, si bien esto depende de la manera en que estén reguladas, de la capacidad de participación previa con la que cuentan los electores y del control público al que estén sometidas. La incorporación de elecciones primarias en el sistema electoral español, teniendo en cuenta el poco margen de actuación con el que cuenta el elector, en un sistema de listas cerradas y bloqueadas donde los partidos se rigen por la disciplina de la cúpula, tendría como poco, cierto sentido. Ahora bien, estas requerirían de cierto control jurídico, para evitar que el uso fraudulento de este sistema contribuya a la formación de líderes políticos ultra legitimados, en un sistema aparentemente garante de un alto grado democrático. En todo caso, si los partidos adoptan como modelo de funcionamiento interno un mecanismo que favorezca la democracia interna y el Estado de Derecho desde el interior proyectándolo al exterior podría suponer una nueva línea de actuación que estaría encaminada a que los partidos que la

⁷⁴ GIMÉNEZ GLUCK, David. "El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias". *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 102, 2014, p. 216.

llevan a cabo sean capaces de instaurar una regeneración democrática que pudiera acabar con la crisis de la representatividad de la que tanto se habla en los últimos tiempos.

3. Las elecciones primarias para la selección de candidatos políticos tienen trascendencia tanto para la autoorganización de los partidos políticos como para el derecho de acceso a la participación en los asuntos públicos, en este caso en cuanto al acceso a ocupar cargos públicos. Por lo tanto, tiene efectos “ad intra” y “ad extra” en los partidos políticos. De la lectura de la STC 12/2008, y entendiendo que la imposición de celebrar procesos de primarias tiene un efecto “ad extra” en los partidos políticos que supone la consecución de un mejor acceso a un derecho fundamental, podría entenderse que su regulación, al perseguir un objetivo legítimo, sería acorde a la Constitución. Ahora bien, creo que el legislador debería trabajar con una precisa técnica jurídica, a la hora de articular la ley que imponga a los partidos la obligación de seleccionar a sus candidatos mediante un proceso de primarias. Otra solución que defienden algunos autores, pasa por, en lugar de imponer a los partidos la celebración de primarias para que seleccionen a sus candidatos electorales, la privación del acceso a determinados instrumentos de financiación pública en el caso de que no opten por adoptar el proceso⁷⁵. Por todo lo dicho hasta ahora, lo óptimo para la regulación de las primarias pasaría por una técnica de respeto a los límites fundamentales del derecho asociativo, mediante lo que podría ser una regulación de mínimos, que aunque otorgue poco margen de control público sobre la organización de las primarias, se asegure de no lesionar el derecho de asociación.

4. El hecho de que el legislador autonómico pueda regular la imposición de elecciones primarias de obligado cumplimiento para la selección de candidatos en procesos electorales de su ámbito se encuentra en el aire, pero parece difícil que sea constitucional. Esto es debido a que parece claro que la

⁷⁵ PAJARES MONTOLÍO, Emilio. “Sobre la regulación de las elecciones primarias”. *La reforma del Estado de partidos*, Coordinado por Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo, 2016 p. 82.

regulación de estos procesos debería realizarse en el marco de una Ley Orgánica, ya que está en juego el ejercicio de derechos fundamentales. Como he mencionado anteriormente, creo lo que se muestra más propicio para que pueda ser regulado por el legislador autonómico, es la adición de detalles a cumplir por los partidos políticos a la hora de llevar a cabo el procedimiento, es decir, el desarrollo de la legislación estatal, puesto que ya nos encontramos con precedentes similares como el que autoriza a las Comunidades Autónomas a establecer una paridad entre candidatos electorales superior a la que regula la legislación general. Si bien, a la hora de analizar las diferentes propuestas que hasta ahora se han planteado para una regulación autonómica de las primarias, nos encontramos con que todas pretenden ajustarse únicamente a la elección del candidato electoral a la Presidencia de la Comunidad. Esta deriva no me parece nada fructífera para el sistema parlamentario autonómico, puesto que el hecho de que sólo se centre en el líder conlleva que, como señala PAJARES MONTOLÍO se “ignora el hecho de que la formación del gobierno en un sistema parlamentario requiere contar con la confianza del parlamento”⁷⁶. Por lo que, bajo mi criterio, en caso de regularse, las propuestas autonómicas deberían pasar por la inclusión, no solo del candidato a la presidencia, en la selección mediante primarias, sino de la lista al completo.

⁷⁶ PAJARES MONTOLÍO, Emilio. “Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias”. *Participación, representación y democracia, XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*. Coordinadores José Luis Cascajo Castro y Augusto Martín de la Vega. Valencia: Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, p. 188.

6. Bibliografía.

AMORÓS GONZÁLEZ, Pablo y PUY SEGURA, María Socorro. “Descripción de los procesos de elecciones primarias en Estados Unidos”. *Cuadernos económicos de ICE*, N°83, 2013.

BIGLINO CAMPOS, Paloma: “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, número monográfico dedicado a La Reforma de los Estatutos de Autonomía, 2005.

BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”. UNED, *Revista de Derecho Político* N° 100, 2017.

BILBAO UBILLOS, Juan María. “El control de las sanciones disciplinarias impuestas por los órganos de gobierno de los partidos políticos: el alcance del control jurisdiccional”. *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*. Director, Francisco Javier Matía Portilla. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.

BLANCO VALDÉS, Roberto Luis. *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos, 1990.

BOIX SERRA, Carles. “Las elecciones primarias en el PSOE: Ventajas, ambigüedades y riesgos”. *Claves de razón práctica*, N°83, 1998.

de CARRERAS SERRA, Francesc. *Partidos de líderes*, El País, columna, 2019.

https://elpais.com/elpais/2019/10/01/opinion/1569948045_319131.html?event_log=oklogin.

CARUSO, Bruno. *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato, la democrazia nel governo dell' Organizzazione e nell' Azione sindacale*. Giuffrè: Universidad de Catania Facultad de jurisprudencia, 1986.

COTTA, Mauricio. “Parlamentos y representación”. *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

CRIADO OLMOS, Henar. “Los partidos políticos como instrumentos de democracia”. *Fundación alternativas*, documento de trabajo N°77, 2005.

https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-g0qw1B.pdf.

DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván. “El conflicto entre la exigencia de democracia interna y el derecho de autoorganización de los partidos políticos: el caso Yabloko Russian United Party and others v. Russia (8 de noviembre de 2016)”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2019. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.117.10>.

DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván. “La investidura de los presidentes autonómicos y primarias en los partidos políticos”. *Revista de estudios jurídicos* Nº 17, 2017.

DE ESTEBAN, Jorge. “No nos representan”. *El Mundo*, 05-02-2014. <http://www.elmundo.es/opinion/2014/02/05/52f29c6c22601d6d758b4576.html>.

FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos y DUEÑAS CASTRILLO, Andrés Iván. “Sistema electoral y sistema de partidos de Castilla y León: pasado, presente y futuro”. *Revista jurídica de Castilla y León*, Nº 45, 2018.

FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos. “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”. *Apuntes Electorales: revista del instituto electoral del Estado de México*, Vol.18, Nº 61, 2019.

FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda. “El sistema electoral en Alemania a examen”. *Teoría y realidad constitucional*, Nº45, 2020.

FLORES GIMÉNEZ, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1998.

GAMBINO, Silvio. “Elecciones primarias y representación política, algunas reflexiones para el debate”. *Parlamento y constitución*. Anuario Nº1, 1997.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. “El Estado de partidos”. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

GARRIDO LÓPEZ, Carlos. “La exigencia de democracia en los partidos políticos: insuficiencias normativas e iniciativas para concretizarla”. M. Contreras y C. Garrido (eds.), *Interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad*. Zaragoza: Comuniter, 2015.

GARRORENA MORALES, Ángel. “Representación política y Constitución democrática”, *Cuadernos Civitas*, Madrid, 1991.

GARRORENA MORALES, Ángel. *Escritos sobre la democracia*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2014.

GIMENEZ GLUCK, David. “El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 102, 2014.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Juan Jesús. “Crisis de la democracia de partidos y segunda transición”. *Revista de Derecho Político*, Nº 100, 2017. <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/20712/17211>.

HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan. “Listas abiertas y elecciones primarias: el problema de los partidos”. *El Notario del siglo XXI, revista Nº 60. Disponible*, 2015. <https://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-60/4048-listas-abiertas-y-elecciones-primarias-el-problema-de-los-partidos>.

KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia* (original de 1920, segunda edición revisada y ampliada: 1929), traducción de la segunda edición de R. Luengo Tapia y L. Legaz y Lacambra, Barcelona: Guadarrama, 1977.

LAGO, Jorge. “¿Democratizar los partidos?”, *Nueva Revista*, 2020 <https://www.nuevarevista.net/regeneracion-democratica/democratizar-los-partidos/>.

LASALLE RUÍZ, José María y QUERO ARIAS, Jordi: “Hiperliderazgo: ¿de qué estamos hablando?”. *Hiperliderazgos*. Coordinadores Antoni Gutiérrez-Rubí y Pol Morillas. Barcelona: CIDOB, ideograma, 2019.

LEONI Francesco. “La clase política en Gaetano Mosca”. *Revista de estudios políticos (Nueva era)*, Nº 71, 1991.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique. *El derecho de asociación*. Madrid: Tecnos, 1996.

OÑATE, Pablo. “La representación política en España: las perspectivas de los ciudadanos y los diputados”. *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*, Francisco J. LLERA RAMO (coord.). Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2016.

PAJARES MONTOLÍO, Emilio. "Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias". *Participación, representación y democracia, XII congreso de la asociación de constitucionalistas de España*. Coordinadores José Luis Cascajo Castro y Augusto Martín de la Vega. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016.

PAJARES MONTOLÍO, Emilio. "Sobre la regulación de las elecciones primarias". *La reforma del Estado de partidos*. Coordinado por Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo. Madrid: Marcial Pons, 2016.

PÉREZ MONEO, Miguel. *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2012.

RANNEY, Austin. "Candidate Selection". David Butler, Howard Penniman et al. (eds), *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections, America enterprise institute for public policy research*, 1981.

RUIZ-NAVARRO PINAR, José Luis. "El futuro del mandato parlamentario. por diputados y senadores de una democracia del siglo XXI". *Revista de las cortes generales*, Nº 103, Primer cuatrimestre, 2018.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: "Partidos políticos y problemas actuales de la democracia representativa". *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, Vol. 6, Nº. 3, 2014.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. "Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del derecho constitucional". UNED, *Teoría y realidad constitucional*, nº35, 2015.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. "Los partidos y la actual crisis de representatividad del parlamento". *Participación representación y democracia. XII Congreso de la asociación de constitucionalistas de España*. Coordinadores, José Luis Cascajo Castro y Augusto Martín de la Vega. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.

GÓMEZ MONTORO, Ángel J. *Asociación, Constitución, Ley*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2004.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo. "Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos". *Revista catalana de dret públic*, número 37, 2008.