

Coords.  
B. Aláez Corral  
A. Arias Castaño  
M. A. Presno Linera  
P. Requejo Rodríguez  
I. Villaverde Menéndez

ESCRITOS EN HOMENAJE A

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO



Universidad de Oviedo

2021



Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.



Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, bajo las condiciones siguientes:



Reconocimiento – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el licenciadore:

Aláez Corral, B.; Arias Castaño, A.; Presno Linera M. A.; Requejo Rodríguez, P.; Villaverde Menéndez, I. (Coords.) (2021). *Escritos en homenaje a Francisco J. Bastida Freijedo* Universidad de Oviedo.

La autoría de cualquier artículo o texto utilizado del libro deberá ser reconocida complementariamente.



No comercial – No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



Sin obras derivadas – No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

© 2021 Universidad de Oviedo

© Los autores

Algunos derechos reservados. Esta obra ha sido editada bajo una licencia Reconocimiento-No comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional de Creative Commons.

Se requiere autorización expresa de los titulares de los derechos para cualquier uso no expresamente previsto en dicha licencia. La ausencia de dicha autorización puede ser constitutiva de delito y está sujeta a responsabilidad.

Consulte las condiciones de la licencia en: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



Esta Editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional

Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo

Edificio de Servicios - Campus de Humanidades

33011 Oviedo - Asturias

985 10 95 03 / 985 10 59 56

[servipub@uniovi.es](mailto:servipub@uniovi.es)

[www.publicaciones.uniovi.es](http://www.publicaciones.uniovi.es)

ISBN: 978-84-18482-26-7

DL AS 1901-2021

## Sumario

<b>Presentación</b> .....	11
<b>La acomodación constitucional de la secesión: el caso español</b> .....	13
Benito ALÁEZ CORRAL	
<b>Lealtad constitucional y partidos políticos</b> .....	61
Leonardo ÁLVAREZ ÁLVAREZ	
<b>El régimen electoral del Principado de Asturias</b> .....	91
Alberto ARCE JANÁRIZ	
<b>La Seditio Act de 1798 y el libelo sedicioso: la criminalización de la libertad de expresión</b> .....	111
Abel ARIAS CASTAÑO	
<b>Voluntad general y representación en el constitucionalismo iusracionalista</b> .....	141
Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA	
<b>La constitucionalización del programa político bolchevique en 1918</b> .....	167
Antonio-Filiu FRANCO PÉREZ	
<b>El ciudadano en la reforma de la Constitución: la participación directa</b> .....	179
Patricia GARCÍA MAJADO	
<b>Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)</b> .....	207
Miguel A. PRESNO LINERA	

<b>El procedimiento de reforma de la Constitución española y las minorías parlamentarias .....</b>	<b>241</b>
Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ	
<b>La (des)igualdad por razón de sexo/género en el espacio público (de un Estado) social .....</b>	<b>267</b>
María Ludivina VALVIDARES SUÁREZ	
<b>Los derechos del público: la revisión de los modelos clásicos de «proceso de comunicación pública» .....</b>	<b>313</b>
Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ	

MIGUEL A. PRESNO LINERA



Dos de las líneas de investigación más fructíferas del profesor Francisco Bastida Freijedo son las que tienen que ver con el estudio sistemático del sistema electoral español y del régimen jurídico de los partidos establecido por la Constitución española de 1978 y, como resulta lógico por su propia y conocida imbricación, ambas líneas han confluído con frecuencia a lo largo de su trayectoria académica; así, por mencionar algunos ejemplos de trabajos emblemáticos, cabe citar, como muestra de ese análisis conjunto, el estudio «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», publicado en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21, 1987, págs. 199-228, y la coordinación del número monográfico de *Fundamentos* sobre la representación política (Oviedo, 2003).

Por lo que respecta a la atención prioritaria al sistema electoral cabe recordar «Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas» en el libro colectivo *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas: aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. 1, 1984, págs. 253-280; «Ley electoral y garantías judiciales», *Poder Judicial*, n.º 1, 1986, págs. 23-40; «Elecciones y Estado democrático de Derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 32, 1991, págs. 115-134 y, en una línea tanto analítica como propositiva, «Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Propuesta para una reforma», *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2009, págs. 705-734.

La aportación de propuestas y sugerencias dirigidas a mejorar la calidad del sistema electoral es una constante en la trayectoria del profesor Bastida y encontramos otros ejemplos en la revista electrónica *Debates Constitucionales*, n.º 6, 2004 («Mayor proporcionalidad del sistema electoral del Congreso y barrera electoral nacional», «Sobre la titularidad del sufragio» y «Sustitución temporal del di-

putado y del representante político en general»), en las comparecencias parlamentarias para reformar la legislación electoral asturiana y en decenas de artículos publicados en diferentes medios de comunicación.

En lo que al régimen jurídico-constitucional de los partidos se refiere, cabe citar los trabajos «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados: la falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en *Derecho de partidos* (coord. por José Juan González Encinar), Tecnos 1992, págs. 67-92, y «La función constitucional de los partidos», en *Parlamento y partidos políticos* (coord. por Francesc Pau i Val) Tecnos, 2009, págs. 21-40; también su Informe crítico sobre el Borrador de la Ley Orgánica de partidos políticos, *Debates constitucionales*, n.º 5, 2003.

Por lo que a mí respecta, el magisterio del profesor Bastida en estos ámbitos fue determinante para, primero, realizar la tesis doctoral sobre las distorsiones jurídicas que el sistema de partidos ha venido generando en el sistema democrático (1999), publicada como *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, 2000, y, un poco más adelante, presentar un segundo ejercicio para el concurso a una plaza de profesor titular de universidad que se publicó como libro con el título *El derecho de voto*, Tecnos, 2003.

Con los mencionados antecedentes me parece que la mejor forma de contribuir a este libro homenaje al profesor Bastida es con la inclusión del trabajo «Régimen electoral (“maquiavélico”) y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)», publicado en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 104, 2015, págs. 13 a 48, donde concluyo, en la línea de sus trabajos, que el régimen electoral español para las elecciones al Congreso de los diputados es un caso paradigmático en el derecho comparado de cómo se puede influir en el sistema de partidos, articulando formaciones muy disciplinadas, reduciendo el número de opciones que consiguen escaños, beneficiando en términos electorales y económicos a las candidaturas que obtienen mejores resultados y aumentando la probabilidad de que se produzcan cómodas victorias electorales del partido mayoritario, marginando así a las minoritarias. También, que este régimen tendría que ser modificado para hacer real la igualdad de oportunidades entre los partidos y para incentivar la participación política de la ciudadanía y su mayor implicación en el funcionamiento democrático de las instituciones.

Para concluir, no se me ocurre mejor fórmula que reproducir una frase del profesor Bastida extraída de su estudio «Elecciones y Estado democrático de Derecho»: «para poder razonar en toda su amplitud el sentido que tiene el que unos ciudadanos conformen a través de su voto la composición de órganos del Estado y la voluntad del propio ente estatal y el sentido político que se da a dicha participación, hay que ahondar en los presupuestos filosóficos e ideológicos que sostienen al Estado democrático de Derecho». Muchas gracias por todo, Paco.

# Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)<sup>1</sup>

*Miguel A. Presno Linera*

La elección del sistema electoral está entre las más importantes –y puede decirse que [es] la más importante– de todas las opciones constitucionales que tienen que hacer las democracias.

Arend Lijphart.

## 1. Aproximación

El régimen electoral español para las elecciones al Congreso de los Diputados, tejido a partir de unos mimbres constitucionales y legales muy rígidos, es un caso paradigmático en el derecho comparado de cómo se puede influir en el sistema de partidos, articulando formaciones muy disciplinadas, reduciendo el número de opciones que consiguen escaños, beneficiando en términos electorales y económicos a las candidaturas –sean las que sean– que obtienen mejores resultados y aumentando la probabilidad de que se produzcan cómodas victorias electorales del partido mayoritario.<sup>2</sup>

La «diferencia española» se evidencia, por recordar un dato elocuente, en que un sistema electoral teóricamente proporcional ha generado, en el espacio tem-

---

<sup>1</sup> Este trabajo se publicó en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 104, 2015, págs. 13 a 48. agradezco muy sinceramente al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales que haya autorizado a publicarlo de nuevo en este *Libro homenaje al profesor Francisco Bastida*. El trabajo se realizó en el marco del Proyecto de Investigación estatal I+D DER2013-40585-P, sobre *Crisis de la representación y reforma de los partidos políticos*, concedido por la Secretaría de Estado de investigación, desarrollo e innovación del Ministerio de Economía y Competitividad para el trienio 2014-2016, del que eran investigadores principales los profesores Paloma Biglino Campos y Francisco Javier Matía Portilla.

<sup>2</sup> Para una aproximación comparada véase el libro colectivo coordinado por Gerardo Ruíz-Rico y Silvio GAMBINO: *Formas de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

poral de 30 años, cuatro mayorías absolutas (elecciones de los años 1982, 1986, 2000 y 2011) sin que en ninguno de esos procesos la formación ganadora hubiera obtenido la mitad de los sufragios, sino poco más del 40% de los mismos.

De esta manera, en España tenemos opciones político-electorales sobrerrepresentadas y otras infrarrepresentadas, componiendo así un Congreso de los Diputados que no refleja como debiera las preferencias ciudadanas, menoscabando de esta manera el valor del pluralismo político que, conforme al artículo 6 de la Norma Fundamental, expresan los partidos. Lo que aquí se evidencia no es tanto, o no solo, la desigualdad en el «poder del voto»<sup>3</sup> como la configuración deliberadamente desigual del régimen electoral, que se acaba trasladando al sistema de partidos.

Es fácil de intuir, y los estudios especializados<sup>4</sup> y las declaraciones de los actores implicados confirman dicha impresión, que la configuración del régimen electoral español –y, probablemente, de todos los que se articulan en un Estado democrático– no fue casual sino que respondió a objetivos concretos en relación con la formación de futuros gobiernos y del sistema de partidos que se pretendía consolidar. Al respecto, son muy ilustrativas las palabras del profesor Óscar Alzaga:

El sistema electoral español es absolutamente original, e infinitamente más original de lo que parece a primera vista, y es bástame maquiavélico. Es original porque el procedimiento se basa en la Ley de 1908 y es bastante maquiavélico porque la ley actual es esencialmente una reproducción del Decreto-ley del 77, y tal Decreto, formalmente pactado por el Gobierno predemocrático con las fuerzas de la oposición, fue elaborado por expertos, entre los cuales tuve la fortuna de encontrarme, y el encargo político real consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta. Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37% de los votos, se buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37%. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista [...]. [Además,] se procuraba que el logro de la mayoría absoluta para el Partido Socialista estuviera situado no en el 36-37%, sino en el 39-40%.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Sobre la diferencia entre la «igualdad en los derechos de voto» (*equility in voting rights*) y la «igualdad del poder del voto» (*equility in voting power*) véase el *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 52nd session*. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad\(2002\)023rev-e&yearrelated=all](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad(2002)023rev-e&yearrelated=all), con versión en castellano: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-spa). A esta diferenciación, con cita de ese Código, se refiere el Consejo de Estado en *El informe sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2009; pág. 124.

<sup>4</sup> Véase el exhaustivo estudio de Ignacio LAGO y José Ramón MONTERO: «Todavía no sé quiénes, pero ganaremos»: manipulación política del sistema electoral español», *Zona Abierta*, 110-111, 2005, págs. 279 y ss.; con posterioridad, el de José Ramón MONTERO y Pedro RIERA: «Informe sobre la reforma del sistema electoral», *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos...*, págs. 375 y ss.

<sup>5</sup> «I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento», en Giancarlo ROLLA (ed.): *Il X anniversario della Costituzione spagnuola: bilancio, problemi, prospettive*, Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, Siena, 1989, págs. 127 y 128.

Es cierto que estas razones explican el origen del régimen electoral español pero no su larga, y plácida, vida; como resumen Ignacio Lago y José Ramón Montero, esta última se debería a «la inercia de las instituciones y, en particular, la ausencia de incentivos para que el partido en el gobierno se decida a cambiar un sistema electoral tan mayoritario, precisamente cuando ha contribuido significativamente a su victoria».<sup>6</sup>

En las páginas siguientes nos ocuparemos de estas cuestiones con la pretensión, no de analizarlas con minuciosidad, sino con el objetivo mucho más modesto de presentar una panorámica de conjunto. Antes, haremos una breve referencia al régimen electoral y al sistema de partidos en la historia constitucional previa a 1977.

## 2. Régimen electoral y sistema de partidos en el pasado

En los 200 años de la historia electoral española ha habido una abrumadora presencia de regímenes electorales mayoritarios con el objetivo de consolidar la presencia parlamentaria de la opción política que gozase del favor del electorado, asegurando así, al menos en teoría, la existencia de gobiernos con fuerte respaldo en las Cámaras. Como es obvio, la teoría pasa a un segundo plano cuando, como ocurrió con frecuencia en la segunda mitad del siglo XIX y en los primeros años del XX, los resultados electorales dependían más de las componendas políticas y el fraude sistemático que del riguroso funcionamiento del sistema electoral.<sup>7</sup> En palabras de Joaquín Costa: «no es el régimen parlamentario la regla, y excepción de ella los vicios y las corruptelas denunciadas en la prensa y en el Parlamento mismo durante sesenta años: al revés, eso que llamamos desviaciones y corruptelas constituyen el régimen, son la regla misma».<sup>8</sup>

Cabe decir, a modo de breve recordatorio, que, durante la vigencia del voto indirecto, entre 1810 y 1834, se combinaron las fórmulas de mayoría simple de votos y mayoría absoluta, si bien no siempre que se hablaba de mayoría absoluta se aludía a la fórmula consistente en obtener la mitad más uno de los votos emitidos. En los casos de empate entre candidatos con el mismo número de votos se acudía al sorteo. La circunscripción era la provincia. En la regulación de 1810 no se aludió al número total de diputados y la proporción era de uno por cada 50 000 personas; en 1820 se menciona la elección de 149 diputados, con una *ratio* de uno por cada 70000; en 1834 se elegían 188 diputados.

En las normas de 1836 y 1837 la proporción era de un diputado por cada 50000 personas para la elección de 258 diputados con un sistema de mayoría a dos vueltas.

---

<sup>6</sup> *Op. cit.*, pág. 343; también, aunque con una visión más comprensiva de esas razones, Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA alude a la «clara tendencia inercial» y a la «acusada resistencia al cambio» de los regímenes electorales; *op. cit.*, págs. 676 y ss.

<sup>7</sup> Me he ocupado de estas cuestiones en *Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*, Iustel, Madrid, 2013.

<sup>8</sup> *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12405085388048940221802/index.htm>.

Las disposiciones de 1846 y 1865 se caracterizaron por introducir la figura del distrito electoral, con una proporción en la primera de 1 diputado por 35000 y en la segunda de 1 por 45000; la fórmula es de mayoría absoluta y, de no conseguirse, la mayoría simple entre los más votados. Con la Ley de 1846 se elegían 349 diputados.

El Decreto de 1868 volvió al sistema de circunscripciones provinciales, aunque en el seno de las mayores podría haber varias divisiones. Se habló por vez primera de mayoría relativa para aludir a la elección del candidato más votado. Pero las normas posteriores de 1870, 1871 y 1877 retornaron al sistema de distritos con mayoría a dos vueltas.

En todo caso, y a partir sobre todo de la Constitución de 1876 y de su aceptación por los dos principales partidos, los textos legales quedaron sometidos a las exigencias del turno, que presuponía la victoria electoral automática del partido que consiguiera la disolución parlamentaria y la convocatoria de elecciones. La contrapartida era la vuelta en el próximo proceso del derrotado en el anterior y la asunción por el vencedor de las acciones legislativas y políticas del que debía abandonar el gobierno.

Las leyes de 1878 y 1890 siguieron con el sistema de distritos, aunque en algunos casos eran plurinominales y la novedad más importante para un sistema mayoritario fue la introducción del voto limitado, que en teoría es un instrumento para garantizar una presencia parlamentaria mínima de las fuerzas políticas de la oposición, pero que en España sirvió más para propiciar acuerdos entre los partidos mayoritarios que para favorecer la presencia de las candidaturas minoritarias. Y dichos acuerdos eran posibles por la existencia, como ha señalado Fernández Sarasola, de unos principios comunes que permitían políticas distintas pero no extremas, de manera que, como si se tratara de un sistema de equilibrio constitucional, el Partido Liberal adoptaba el papel de Cámara Baja (impulso) y el Conservador el de Cámara Alta (reflexión y templanza).<sup>9</sup>

El sistema mayoritario incorporó con la Ley de 1907 un nuevo instrumento propicio para la corrupción: la votación sin elección; el artículo 29 disponía que «en los distritos donde no resultaren proclamados candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos, la proclamación de candidatos equivale a su elección y les releva de la necesidad de someterse a ella...» Con este precepto, los partidos mayoritarios contaron con un instrumento adecuado para pactar las personas que debían ser elegidas sin necesidad de afrontar mayores gastos ni incómodas campañas electorales. Precisamente este instrumento fue uno de los derogados por el Decreto de 1931, que mantuvo el voto limitado con el nombre de «restringido» y volvió al sistema de circunscripciones provinciales.

Esta norma y la Ley de 1933 introdujeron la exigencia de que para resultar elegido no bastaba en primera vuelta tener el mayor número de votos, sino que además debían suponer un porcentaje mínimo de los emitidos (el 20% en 1931, el 40% en 1933); de no darse ambas circunstancias era precisa una segunda vuelta

---

<sup>9</sup> *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pág. 181.

el domingo siguiente. Lo que se pretendía era evitar un fraccionamiento excesivo de la Cámara y favorecer el agrupamiento en grandes formaciones pero en la práctica lo que produjo fueron uniones o coaliciones puramente coyunturales que primero polarizaron las elecciones pero luego dieron muestras de fragmentación y fragilidad en sede parlamentaria, lo que ocurrió primero con la CEDA y luego con el Frente Popular.<sup>10</sup> Y es que se trataba ya de la coalición no entre tendencias disgregadas de una misma formación, como había ocurrido durante la Restauración, sino de auténticos partidos con ideología y organización propias y autónomas, lo que dificultó su cohesión parlamentaria.<sup>11</sup>

### 3. Régimen electoral y sistema de partidos en el presente

#### 3.1. La opción por un régimen electoral supuestamente proporcional

La transición de la dictadura a la democracia se articuló a partir de un régimen electoral que, en esencia, sigue vigente casi cuarenta años después. Ya la Ley para la Reforma Política estableció que la elección de 350 diputados al Congreso se llevaría a cabo de acuerdo con «criterios de representación territorial», pero con la significativa prevención de «dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso» (Disposición Transitoria Primera).<sup>12</sup>

No menos gráfica es la Exposición de Motivos del Decreto-Ley sobre normas electorales, de 18 de marzo de 1977, donde se afirma –las cursivas son nuestras– que

determinado por la Ley para la Reforma Política el número total de diputados y senadores, corresponde al presente Real Decreto-Ley la distribución de dicho número entre las diferentes provincias españolas. En cuanto a los primeros *se ha considerado conveniente asegurar un mínimo inicial de dos diputados por provincia y dividir el resto de los diputados en función de la población... De esta forma se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación...*

*El sistema electoral para el Congreso se inspira en criterios de representación proporcional con candidaturas completas, bloqueadas y cerradas, cuya presenta-*

<sup>10</sup> Véase el análisis de Francesc DE CARRERAS y Josep M. VALLÉS: *Las elecciones. Apéndice: Ley para la Reforma Política y Ley Electoral comentada*, Editorial Blume, Barcelona, 1977, págs. 238 y ss.

<sup>11</sup> Véase, con más detalle, Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *Los partidos políticos en el pensamiento español...*, págs. 268 y ss.

<sup>12</sup> Véase, sobre la aprobación de la Ley para la Reforma Política, Benito ÁLAEZ CORRAL: «La Constitución española de 1978: ¿Ruptura o reforma constitucional?», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 9, 1997, págs. 161 y ss.; sobre su influencia en nuestro vigente sistema electoral, Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA: «Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado», en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 521 y ss. y Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, págs. 66 y ss.; para una panorámica completa del proceso de transición y de consiguiente articulación del régimen electoral véase el trabajo, ya citado, de Ignacio LAGO y José Ramón MONTERO.

*ción se reserva a los partidos y federaciones constitutivos de acuerdo con las normas reguladoras del derecho de asociación política, a las coaliciones de estas fuerzas que pueden formarse por mera declaración ante la Junta Electoral Central, y a los propios electores que deseen promover candidaturas determinadas y no de partido.*

*La distribución de escaños se realizará de acuerdo con la regla de «D'Hondt» que resume en una sola operación el funcionamiento del cociente electoral y el cómputo de restos de acuerdo con el sistema de la mayor media. Esta misma regla ya supone un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias. A esta misma finalidad, responde la exclusión en la atribución de escaños de aquellas listas de candidatos que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos emitidos en la circunscripción.*

Así pues, ya en este Real Decreto-Ley se establecieron las criterios para que el régimen electoral generara un sistema en el que no todos los partidos políticos tendrían una presencia parlamentaria proporcional a su aceptación entre el electorado, donde las formaciones políticas partieran en una situación de ventaja respecto a las meras agrupaciones temporales de ciudadanos y en el cual la determinación del orden de colocación en las listas electorales dependiera de los órganos de dirección de los partidos; se pretendía, en suma, fortalecer a los partidos políticos en general y a los que obtuvieran respaldo electoral mayoritario en particular.<sup>13</sup>

En lo que al sistema de partidos se refiere, y como explican Lago y Montero,<sup>14</sup> lo que se buscaba, y se consiguió, fue «diseñar un sistema electoral que permitiera al partido en el Gobierno (UCD) alcanzar a la vez dos objetivos. El primero consistía en lograr que las fuerzas políticas a su derecha y a su izquierda apoyaran la combinación de los elementos del sistema electoral. El segundo radicaba en maximizar su representación parlamentaria de acuerdo con la información que poseían durante esa fase de la transición democrática. Al cumplirse el primer objetivo, el sistema electoral español comenzó su larga andadura institucional. Y al realizarse el segundo objetivo, la combinación de los efectos mayoritarios y conservadores se proyectó de modo diferenciado sobre los principales partidos de centro-derecha (como la propia UCD) o de centro-izquierda».

Estas previsiones normativas estuvieron muy presentes en el proceso de elaboración del texto constitucional y con su incorporación a la Norma Fundamental<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Para un análisis muy actualizado de esta cuestión véase el estudio de Roberto L. BLANCO VALDÉS: «La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35, 2015, págs. 149 y ss.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, pág. 283.

<sup>15</sup> Con la objeción del Partido Comunista por la merma de proporcionalidad que suponían; al respecto son muy ilustrativas las palabras del diputado Solé Tura el 12 de julio de 1978 en la Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados que debatía el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 108, págs. 4184 y ss. Puede consultarse en <http://www.congreso.es> y en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, tomo II, págs. 2236 y ss.; véanse también las consideraciones incluidas en el estudio de Jordi SOLÉ TURA y Miguel Ángel APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984; me ocupé de esta cuestión en «Crónica de una desproporcionalidad anunciada», en *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Congreso de los Diputados, 2008, vol. 1, págs. 859-874.

se convirtieron en algo indisponible para las Cortes Generales,<sup>16</sup> formando, en expresión gráfica, nuestra «Constitución electoral»,<sup>17</sup> con su ejemplo más acabado en el artículo 68, que fija el número máximo y mínimo de diputados, el carácter del sufragio, la circunscripción provincial, la *proporcionalidad* de la representación, la duración del mandato, quiénes son electores y elegibles, y la franja temporal de celebración de las elecciones.<sup>18</sup>

Aquí están los elementos del sistema electoral para el Congreso de los Diputados, cuya articulación procedimental se deja en manos del Legislador,<sup>19</sup> que cuando se decidió a desarrollarlo admitió sin pudor que su renovación no era en modo alguno radical, «debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el Real Decreto-Ley» (Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, LOREG).

Y, como complemento de lo anterior y evidencia de la conexión entre partidos y régimen electoral, la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos, ya contempló el éxito electoral como una clave para la supervivencia económica de las formaciones políticas: según el artículo 6,

la Administración del Estado financiará las actividades de los partidos con arreglo a las siguientes normas: Cada Partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos cámaras. En los Presupuestos Generales del Estado se consignará la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla con sujeción a lo dispuesto en el apartado anterior. Reglamentariamente se determinará el régimen de distribución de las cantidades mencionadas en el apartado a cuando los Partidos hubieran concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones.

---

<sup>16</sup> Una postura crítica con la incorporación a la Norma Fundamental de numerosas prescripciones electorales es la de Enrique ARNALDO ALCUBILLA en *El carácter dinámico del régimen electoral español*, CEPC, Madrid, 2002, págs. 11 y ss.

<sup>17</sup> FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Elecciones y Tribunal Constitucional. ¿Una intersección no deseada?», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 41, 1991, pág. 95.

<sup>18</sup> «1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. 2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado. La ley distribuirá el número total de diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población. 3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional. 4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. 5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España. 6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones».

<sup>19</sup> MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ señala que «mientras que el sistema electoral demanda una mayor rigidez constitucional que evite su disponibilidad en manos de mayorías contingentes, se puede afirmar que la menor rigidez del procedimiento electoral facilita su adaptación a los cambios que impulsa y exige la experiencia de cada contienda electoral»; véase su trabajo «La dimensión constitucional del procedimiento electoral», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.ºs 11-12, 2002-2003, págs. 425 y ss.; en concreto pág. 443.

### 3.2. *De los partidos como instrumento para la participación política a los partidos como «órganos de manifestación de la voluntad popular»*

Además, en el texto constitucional se reconoció el papel esencial que se quería otorgar a los partidos políticos –«expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política»– y, de manera muy significativa, se postergó cualquier mecanismo participativo que escapara al control de dichas formaciones.<sup>20</sup> Hay que situar las reticencias en el contexto de la transición de la dictadura a la democracia, pero se exageraron sus peligros, se desvirtuó su eficacia en el derecho comparado y nada se hizo después, y con la democracia ya consolidada, para atribuirles la relevancia que merecen. Más bien, como refleja el Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, se consolidaron dichos prejuicios en contra de esta figura y a favor del papel omnipresente de los partidos políticos.<sup>21</sup>

Así, y a propósito del referéndum derogatorio, se pasó de darle cobertura constitucional a suprimirlo durante su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.<sup>22</sup> Y es que, como recuerda Pedro Cruz Villalón,<sup>23</sup> a los constituyentes españoles les parecieron especialmente preocupantes los resultados del referéndum italiano de 11 de junio sobre la Ley de financiación de los partidos políticos, a favor de cuya derogación se pronunciaron el 43% de los votantes. Y, precisamente en esas fechas, el Tribunal Constitucional italiano recordó (Sentencia n.º 16, de 2 de febrero de 1978) que «la institución del referéndum derogatorio fue introducida en la Constitución, como instrumento de genuina manifestación de la soberanía popular».<sup>24</sup>

En España, lo que hace la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, es consolidar el papel de las formaciones políticas presentes en el Congreso de los Diputados pues (art. 14.1),

---

<sup>20</sup> Sobre el proceso constituyente en esta materia véase el libro de Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ: *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 51 y ss.

<sup>21</sup> «...La participación popular en el gobierno del Estado y en la gestión de la cosa pública se encausa básicamente, por tanto, a través de la elección de representantes populares en los órganos de gobierno que alcanza su máxima expresión en las elecciones legislativas, en las que el pueblo designa a sus representantes en las Cortes Generales. Ello no es óbice para que, siguiendo la tendencia de los más modernos estados democráticos, la Constitución se proponga, como se señala en el número 2 del artículo 9, intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública... La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge, asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas. De ahí que la Constitución, amén de excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados, encomiende al legislativo la misión de regular, mediante ley orgánica, la forma concreta del ejercicio de la iniciativa popular...».

<sup>22</sup> Puede leerse el debate de la Sesión de 6 de junio de 1978 en la página (a 15 de noviembre de 2013): [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_081.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_081.PDF)

<sup>23</sup> «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, 2006, 2.ª edición, pág. 270.

<sup>24</sup> Nos ocupamos de estas cuestiones en Miguel Ángel PRESNO LINERA/Roger CAMPIONE: *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional italiano. Estudio de una jurisdicción de la libertad*, CEPC, Madrid, 2010.

durante la campaña de propaganda, los medios de difusión de titularidad pública deberán conceder espacios gratuitos. Solo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos los grupos políticos con representación en las Cortes Generales, de acuerdo con los siguientes criterios: a. En el supuesto de que la consulta se extienda a todo el territorio del Estado, se concederán espacios de alcance nacional. En este caso serán beneficiarios de los espacios los grupos políticos con representación en las Cortes Generales, en proporción al número de diputados que hubieren obtenido en las últimas elecciones generales. b. En las restantes modalidades de referéndum reguladas en la presente Ley los espacios se concederán en emisiones, en las horas de gran audiencia, o publicaciones que cubran las provincias en que se celebre el referéndum. En este caso serán beneficiarios los grupos políticos en proporción a la representación obtenida en el Congreso de los Diputados, conseguida a través de cualquiera de las provincias a las que afecta el referéndum y en la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma o, en defecto de esta, en cualquiera de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el ámbito territorial a que afecte el referéndum.

Y en relación con la iniciativa legislativa popular, Víctor Cuesta recuerda que, además de excluir las materias reservadas a la Ley Orgánica, el constituyente español ha optado por trasladar, casi literalmente, las restricciones materiales del referéndum abrogativo italiano previsto en el artículo 75 de la Constitución italiana<sup>25</sup> al artículo 87.3 de la española, lo que es cuestionable pues mientras esta última institución se dirige al cuerpo electoral que impone su voluntad a los representantes políticos, la iniciativa legislativa ciudadana siempre puede ser rechazada en sede parlamentaria. Como él concluye, se quiere ahorrar al Legislador eventuales presiones políticas externas respecto a un conjunto de materias especialmente sensibles.<sup>26</sup>

Es bien significativo el Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984, donde se alude a

las limitaciones propias de este instituto, derivadas de *las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular; lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría...* La Ley Orgánica trata de recoger con la máxima fidelidad y sencillez el mandato constitucional, regulando el ejercicio de la iniciativa en forma tal, que *respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política*, se canalice el ejercicio de la iniciativa con las máximas garantías...

Nótese que el Legislador se refiere a los partidos no ya como órganos que «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» (artículo 6 de

<sup>25</sup> No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales.

<sup>26</sup> *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Thomson Civitas, 2008, pág. 326; aquí recuerda ejemplos de iniciativas rechazadas por afectar a las materias vedadas.

la Constitución), sino como «órganos de manifestación de la voluntad popular». Con anterioridad se alude a la facilidad para manipular de forma demagógica el pronunciamiento popular directo, riesgo desde luego inexistente en el cauce de la iniciativa legislativa popular, pues la decisión final no es, por definición, competencia del cuerpo electoral, sino de las Cámaras parlamentarias.

El Legislador no consideró suficientes los límites impuestos por el constituyente a la intervención inmediata de los ciudadanos en los asuntos del Estado y ha cegado más los ya angostos canales previstos en nuestro texto constitucional para la interiorización directa de las informaciones políticas procedentes del medio social. De esta forma, los partidos han conseguido hacerse con el control total de los mecanismos jurídicos de interrelación entre el entramado social y la organización estatal, postergando cualquier fórmula externa y alternativa al propio sistema de partidos, con lo que se menoscaba tanto una vía de expresión directa del medio social, como la posibilidad de articular un sistema de verificación de la fiabilidad que ofrecen los partidos como instrumento adecuado de participación política.<sup>27</sup>

### 3.3. Régimen electoral y sistema de partidos «disciplinados»

Como ya se ha dicho, el Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 apostó, para el Congreso de los Diputados, por «candidaturas completas, bloqueadas y cerradas, cuya presentación se reserva a los partidos y federaciones constituidos de acuerdo con las normas reguladoras del derecho de asociación política, a las coaliciones de estas fuerzas que pueden formarse por mera declaración ante la Junta Electoral Central, y a los propios electores que deseen promover candidaturas determinadas y no de partido» y, en consecuencia, se dispuso que «cada uno de los electores de un distrito solo podrá dar su voto a una sola lista, sin introducir en ella modificación alguna ni alterar en la misma el orden de colocación de los candidatos» (art. 20.3).

En la misma línea, y años después de la entrada en vigor de la Norma Fundamental, la LOREG ha dispuesto (art. 96.4) que «serán también nulos en todos los procesos electorales los votos emitidos en papeletas en las que se hubieren modificado, añadido o tachado nombres de candidatos comprendidos en ellas o alterado su orden de colocación...»

El sistema de listas cerradas y bloqueadas –así se denominan en varias Leyes electorales autonómicas– favorece que quede en manos de los órganos de dirección de la formación que promueve la candidatura la composición y ordenación de la misma, a salvo de lo que puedan disponer los respectivos estatutos internos en materia de elecciones primarias, lo que, hasta la fecha, ha favorecido una férrea disciplina de partido. Y ello a pesar del mandato constitucional (art. 6) que impone una estructura interna y un funcionamiento democráticos,<sup>28</sup> cuyo desarrollo le-

---

<sup>27</sup> Me ocupé de estas cuestiones en *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.

<sup>28</sup> Véanse, al respecto, los estudios de Fernando FLORES GIMÉNEZ *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998 y José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ *Partidos políticos y democracia interna*, CEPC, Madrid, 1999; más recientes los de Eduardo VÍRGALA FORURIA: «Ejercicio de derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos

gislativo se realizó en los preceptos no derogados de la Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones Políticas; en la ya citada Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, aprobada antes que el propio texto constitucional, pero teniendo en cuenta los inmediatos dictados de este último, y, finalmente, en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, reformada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, que modifica, entre otros, aunque sin cambios trascendentales, los artículos 7 (sobre la organización y funcionamiento) y 8 (derechos y deberes de los afiliados).<sup>29</sup>

Creo que, en esencia, siguen siendo válidas, veinte años y algunas reformas legales después, las palabras empleadas por el Tribunal Constitucional en 1995 para calificar la normativa entonces vigente: «el Legislador ha optado por establecer unas muy parcas reglas de organización y funcionamiento democráticos y por reconocer unos muy escuetos derechos de los afiliados» (STC 56/1995, de 6 de marzo, F 3.b). En esta resolución, el TC precisa, por vez primera de modo expreso, el contenido del último párrafo del artículo 6, conectándolo con el cumplimiento de las funciones públicas por parte de las formaciones políticas: «el mandato constitucional conforme al cual la organización y funcionamiento de los partidos políticos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que estos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado» (F 3.1. a).

Un ámbito en el que una de las facetas de la democracia interna, entendida como participación de los militantes en las decisiones más relevantes del partido, es clave para contribuir al funcionamiento democrático del Estado es, precisamente, el de la formación de las candidaturas que esa entidad presentará para los órganos que ejercen funciones de representación política. Sin embargo, ni la normativa reguladora del régimen electoral ni la propia del sistema de partidos han querido propiciar instrumentos que hagan efectiva la exigencia constitucional.

Esta cerrazón se ha mantenido hasta la fecha, a pesar del creciente desapego ciudadano respecto a los partidos y al proceso que emplean habitualmente para la selección de dirigentes y candidatos;<sup>30</sup> valgan como muestra dos ejemplos, uno autonómico y otro estatal.

---

políticos», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 6, 2000, págs. 83 y ss.; «Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos», *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, 2008, págs. 21 y ss. y «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35, 2015, págs. 225 y ss.

<sup>29</sup> Véase el estudio de Enrique ÁLVAREZ CONDE y Alexandre CATALÁ BAS: *El derecho de partidos*, Colex, 2013; puede verse una amplia panorámica doctrinal sobre la legislación de partidos en España en el número monográfico de *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35, 2015; pueden resultar de especial interés dos de las últimas encuestas de esa misma revista: la que se incluye en el número 31, de 2013, sobre el control del poder, con participación de los profesores BLANCO VALDÉS, CHUECA, CORCUERA, PRESNO y RODRÍGUEZ-DÍAZ (págs. 15 y ss.), y la que ofrece expresamente sobre los partidos en ese número 35, de 2015, con participación de los profesores ARAGÓN, BASTIDA, BILBAO, CÁMARA, CONTRERAS, CARMONA, ELVIRA, MORALES, PORRAS NADALES y TORRES MUÑOZ (págs. 15 y ss.).

<sup>30</sup> A lo largo de todo el año 2014, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) ha venido concluyendo que para la sociedad española los partidos políticos y la política en general representan el

El primero se produjo en Asturias: el 3 de octubre de 2013 los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida y Mixto (UPyD) registraron en la Junta General del Principado de Asturias una Proposición de modificación de la Ley electoral de Asturias,<sup>31</sup> que, en su Exposición de Motivos, admitía: «Durante el proceso de transición a la democracia en España se tomó la decisión de fortalecer unos débiles partidos políticos que, en muchos casos, salían de la clandestinidad. Para ello, se optó por la configuración de sistemas de listas cerradas y bloqueadas, algo excepcional en los países con sistemas electorales proporcionales pero común en aquellos que tienen transiciones pactadas. Este sistema se ha demostrado eficaz para asegurar la disciplina de voto y la fortaleza de las organizaciones políticas. Sin embargo, este hecho también ha fomentado una centralización del poder de selección de candidatos en las cúpulas. Más aún, el sistema ha implicado que ni el votante puede ejercer ningún tipo de control sobre la lista presentada por el partido ni puede señalar su consideración sobre los diputados de manera individual, rompiéndose así toda vinculación entre elector y elegible».

Para paliar esta situación se propusieron, entre otras reformas, la introducción obligatoria de un sistema de primarias –sin concretar de qué tipo– para la elección de la persona que encabezaría la candidatura<sup>32</sup> y el desbloqueo de las listas entre los puestos 2 a 10.<sup>33</sup> Pues bien, tres semanas después del registro de esta iniciativa la formación política (PSOE) cuya firma la encabezaba voto en contra en el trámite de toma en consideración, alegando que otras dos formaciones de la Cámara (PP y FAC)

---

cuarto motivo de preocupación, por detrás del paro, los problemas económicos y, en tercer lugar, la corrupción y el fraude;

<http://datos.cis.es/anuarios/2014/1General/SIT7.pdf>.

El descrédito social de los partidos es mayor, incluso, que el padecido por las instituciones en las que se han instalado: conforme a la Sexta edición de la Encuesta Social Europea (<http://www.upf.edu/ess/>): hecha pública en enero de 2014 y que recoge datos de 29 Estados referidos a los años 2012 y 2013, el índice de confianza de los españoles en la política se encuentra en el nivel más bajo de los últimos diez años y está a la cola de Europa: los ciudadanos otorgan un 1,91 sobre 10 a los dirigentes políticos y a los partidos a los que pertenecen.

<sup>31</sup> <https://presnolinera.files.wordpress.com/2013/10/proposicic3b3n-de-modificacic3b3n-de-la-ley-electoral-de-asturias.pdf>.

<sup>32</sup> Para el nuevo artículo 21 se proponía la siguiente redacción: «Previamente a la presentación de las candidaturas los partidos y federaciones deberán seleccionar los candidatos que ocuparán el primer puesto de la lista para cada circunscripción mediante un procedimiento de primarias que garantice un proceso democrático de concurrencia de candidatos y la participación de, al menos, sus militantes».

<sup>33</sup> El artículo 13, de hacerse aprobado la reforma, dispondría: «a. 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. b. Se considerará que el candidato percibe un voto preferencial cuando figure una «X» en la casilla que se establecerá al efecto contigua al nombre del candidato. c. Se adjudicarán a aquellos candidatos que hubiesen recibido un número de votos preferenciales igual o superior al 5 por ciento del total de los sufragios recibidos por la candidatura en la circunscripción de que se trate, hasta completar el máximo de escaños correspondientes a cada candidatura. d. En caso de que el número de candidatos que cumplen el requisito previsto en la letra anterior exceda el de escaños correspondientes a la candidatura, primará el número de votos preferenciales obtenidos por cada candidato. e. No se tendrán en cuenta los votos preferenciales obtenidos por cada candidato en aquellas papeletas en las que figuren más de nueve «X». Este supuesto no comportará en ningún caso la nulidad del voto. f. En caso de que ningún candidato cumpliera el requisito previsto en la letra c, o si tras aplicar el procedimiento anterior quedaran escaños vacantes, estos serán adjudicados a los candidatos de acuerdo con el orden de colocación en el que figurasen en la candidatura».

no la aceptaban, cosa que ya habían dejado claro en los meses anteriores. De haber votado los parlamentarios del PSOE a favor de su propia Proposición de Ley hoy podría contar la Comunidad Autónoma asturiana con un sistema obligatorio de primarias y listas parcialmente desbloqueadas, algo inédito en España.

El segundo ejemplo del inmovilismo de los partidos hasta ahora mayoritarios lo encontramos en la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Su preámbulo comienza diciendo: «Los partidos políticos son actores esenciales de la vida política, económica y social. Como cauce de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, son sujetos de derechos. Como partícipes en la estructura del propio Estado, han de ser y son, sujetos de obligaciones. Por ello, junto a la responsabilidad, debe ser la ejemplaridad la que presida las actuaciones de estos entes que sustentan la centralidad social de la democracia». Más adelante se señala que, entre las reformas que afectan a la Ley de partidos se detalla el contenido mínimo que los estatutos han de recoger, lo que permitirá superar la disparidad existente entre partidos políticos en la práctica y profundizar en su funcionamiento democrático...»

Esta aspiración resulta luego muy matizada por el nuevo articulado pues si bien se da nueva redacción al artículo 7.1 –«La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos, estableciendo, en todo caso, fórmulas de participación directa de los afiliados en los términos que recojan sus Estatutos, especialmente en los procesos de elección de órgano superior de gobierno del partido»– nada cambia en lo que se refiere a los procesos de elaboración de candidaturas electorales ni tampoco se aprovecha para modificar la LOREG en ese ámbito.

En este ámbito, el Legislador no puede dejar en manos exclusivas de las formaciones políticas la decisión de si sus candidaturas electorales se aprobarán, o no, con la participación de los afiliados. La especial posición que la Constitución ha otorgado a los partidos es la que justifica que, entre otras ventajas, reciban cuantiosas ayudas públicas, económicas o no, pero al tiempo es la que demanda un cierto intervencionismo estatal en la vida interna del partido para asegurar que en los actos con trascendencia constitucional externa –la presentación de candidaturas lo es–<sup>34</sup> se respete la expresa exigencia constitucional de funcionamiento interno democrático. En palabras de Kelsen, la inserción constitucional de los partidos políticos hace también –debe hacer añadimos nosotros– posible la democratización de la formación de la voluntad colectiva dentro de esa esfera.<sup>35</sup>

No se trata de que el Legislador imponga un concreto modelo de democracia interna entre los diferentes posibles, sino de que obligue, so pena de

---

<sup>34</sup> Véase, al respecto, su detallado estudio *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012; en especial, las páginas 163 y ss., también el de Pippa NORRIS: «Recruitment» en Richard KATZ y William CROTTY: *Handbook of party politics*, Sage Publications, Londres, 2006.

<sup>35</sup> *De la esencia y valor de la democracia*, edición de Juan Luis REQUEJO PAGÉS, KRK, Oviedo, 2006, pág. 85.

no aceptar las candidaturas, a que su formación responda a un mínimo democrático.<sup>36</sup>

Esta pretensión *optimista* –por utilizar la expresión de Pérez-Moneo–<sup>37</sup> de intervencionismo estatal en aspectos de la vida interna de los partidos ha sido cuestionada históricamente argumentado, entre otros, motivos *realistas* –decía Michels que si las leyes quieren poner coto al dominio de los dirigentes, poco a poco cederán las leyes, no los dirigentes–<sup>38</sup> pero también hace ya tiempo que está consolidada en realidades legislativas como la norteamericana.<sup>39</sup> En todo caso, y volviendo a Kelsen, la intervención del Estado en la vida del partido tiene como finalidad superar una realidad que, por lo general, «solo brinda al individuo... un mínimo de autodeterminación democrática».<sup>40</sup>

Y, en lo que al régimen electoral español respecta, esa intervención ya se viene produciendo, por citar algún ejemplo, en la imposición a las candidaturas de un sistema de inelegibilidades, que podría ampliarse, y a través de la exigencia de una composición equilibrada entre hombres y mujeres, avalada esta última por el Tribunal Constitucional en la STC 12/2008, de 29 de enero.<sup>41</sup>

La exigencia legal de la elección democrática de los integrantes de las candidaturas no plantearía, a nuestro juicio, problemas de constitucionalidad; tampoco el desbloqueo de las listas. Como razona el Tribunal en la STC 12/2008, es evidente que la libertad de presentación de candidaturas por los partidos (que, por lo demás, en esta como en sus demás actividades están sometidos a la Constitución y a la ley, como expresa el art. 6 CE) no es, ni puede ser, absoluta. Ya el Legislador, en atención a otros valores y bienes constitucionales protegidos, ha limitado esa libertad imponiéndoles determinadas condiciones para la confección de las candidaturas (referidas a la elegibilidad de los candidatos, a la residencia en algunos supuestos, o incluso a que tales candidaturas hayan de serlo mediante listas cerradas y bloqueadas).

Por ello, nuevas limitaciones orientadas a hacer realidad la democracia interna en las formaciones políticas y a favorecer las opciones de la ciudadanía que par-

---

<sup>36</sup> Fernando FLORES GIMÉNEZ expone los argumentos a favor de una legislación más intensa sobre los partidos: «Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, a la búsqueda del equilibrio». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35..., págs. 362 y ss.

<sup>37</sup> *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012, págs. 111 y ss.

<sup>38</sup> En «Democracia formal y realidad oligárquica», Kurt LENK/Franz NEUMANN (eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, pág. 257.

<sup>39</sup> En su estudio clásico sobre la Constitución y los partidos políticos, Heinrich TRIEPEL se ocupó, ya en 1927, del sistema norteamericano de primarias como una muestra de la penetración democrática por vía legislativa en el sistema de partidos para que este pueda convertirse en piedra angular de la organización del Estado; *La Constitución y los partidos políticos*, estudio preliminar de Ramón PUNSET, Tecnos, Madrid, 2015, págs. 26 y ss.

<sup>40</sup> *Op. cit.*, págs. 85 y 86.

<sup>41</sup> Véanse los comentarios a la sentencia de Paloma BIGLINO CAMPOS: «Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada (Comentario a la STC 12/2008)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 83, 2008, págs. 277 y ss.; Ignacio ÁLVAREZ RODRÍGUEZ/Ignacio TORRES MUÑO: «Iguales, pero separados. Las cuotas electorales ante el Tribunal Constitucional (STC 12/2008, de 29 de enero)», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 7, 2008, págs. 13 y ss. y María LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN: «La Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 142, 2008, págs. 105 y ss.

tipica en los procesos electorales ni son las únicas ni carecen de fundamento constitucional: en primer lugar porque son constitucionalmente legítimos fines como la consecución de la democracia interna en el seno de las formaciones políticas o favorecer la amplitud de opciones en el proceso electoral; en segundo lugar, porque no se trataría de imponer un concreto mecanismo de elección interna (primarias abiertas, cerradas...), sino de permitir que cada formación pudiese optar por una fórmula que, en todo caso, asegurase esa participación efectiva;<sup>42</sup> en fin, porque es inocuo para los derechos fundamentales de quienes, siendo sus destinatarios, los partidos políticos, no son, por definición, titulares de los derechos fundamentales de sufragio activo y pasivo.

En esa línea, el nuevo artículo 7 de la Ley Orgánica 6/2002 ya prevé que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos, *estableciendo, en todo caso, fórmulas de participación directa de los afiliados en los términos que recojan sus Estatutos, especialmente en los procesos de elección de órgano superior de gobierno del partido*. A esta cláusula se podría añadir y «elección de los integrantes de las candidaturas que, en su caso, se presenten a los diferentes procesos electorales». Estas previsiones, de manera similar a lo que ocurre en Alemania,<sup>43</sup> tendrían que tener su correlato en la LOREG y en los estatutos de cada formación política; de esa manera se respetaría su libertad de autoorganización y el propio derecho de sus afiliados a tomar parte en esa decisión, contando para ello con los oportunos recursos internos y, especialmente, administrativo-electorales y judiciales que permitan verificar la corrección democrática del proceso.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Véase, al respecto, los trabajos de David Giménez Gluck: «El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 102, 2014, págs. 211 y ss. y Eduardo Virgala Foruria: «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *Teoría y Realidad Constitucional...*, págs. 236 y ss. que incluye un exhaustivo análisis de los procesos de primarias en España y, en general, de las exigencias de funcionamiento democrático que cabría imponer legalmente a los partidos.

<sup>43</sup> Una completa exposición de la legislación alemana en lengua española es la que realiza Yolanda Fernández Vivas en «El régimen de los partidos políticos en Alemania», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31, 2013, págs. 457 y ss: otra muy reciente la de Martin Morlok: «Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35, 2015, págs. 185 y ss. Una panorámica con perspectiva histórica dentro de la doctrina alemana es la que se ofrece en el libro colectivo coordinado por Dimitris Tsatsos: *30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, 2002; también el estudio de Morlok «Parteienrecht als Wettbewerbsrecht», en P. Häberle/M. Morlok/V. Skouris (eds.), *Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos*, Nomos, Baden-Baden, 2003, págs. 408 y ss

<sup>44</sup> Entre los estudios más completos de la doctrina española en esta materia cabe recordar, además de los ya citados, la ponencia presentada en el XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (Salamanca, 2014) por Emilio PAJARES MONTOLÍO: «Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias», (pendiente de publicación; he consultado el original por cortesía del autor) y el trabajo de Paloma BIGLINO CAMPOS: «Intervención del Legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35..., págs. 203 y ss. Octavio SALAZAR BENÍTEZ y Alejandro SAIZ ARNAIZ se ocuparon de los primeros procesos: «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 6, 2000, págs. 135 y ss.; «Elecciones primarias, representación política y democracia interna en los partidos: entre la ilusión y el escepticismo», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 12-13, 2000-2001, págs. 179 y ss.

En ese proceso interno de elección de los integrantes de las candidaturas tendría que operar el principio de voto libre y secreto de los afiliados y el derecho de cualquiera de las personas afiliadas a ser candidata, ambas cosas previstas ya en la normativa vigente para la elección de los órganos directivos. En dichos comicios, como regla, operaría la de la mayoría simple; esta exigencia se ha incluido en el nuevo artículo 3.2 de la Ley Orgánica 6/2002, a propósito de los órganos de gobierno y representación –los Estatutos deberán incluir «las reglas de deliberación y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, que, por regla general, será la mayoría simple de los presentes, sean estos miembros de pleno derecho o compromisarios»–. Así, las disposiciones estatutarias podrían exigir mayorías cualificadas para la toma de decisiones como la presente si las consideran de especial relevancia para la vida del partido y a propósito de las cuales se busca un respaldo superior al de la mera mayoría simple. Nada impediría tampoco que la formación política abriera el proceso de elección a personas no afiliadas, bien para el sufragio activo, para el pasivo o para ambos.

Por lo que respecta al desbloqueo de las listas, tal reforma daría más libertad al votante, fomentaría la conexión entre electores y elegidos y liberaría algo más a los electos respecto a sus formaciones políticas. No obstante, tendría que compatibilizarse, en la LOREG, con el sistema de elección interna al que acabamos de referirnos y con la obligación de una composición equilibrada entre mujeres y hombres de las listas. A estos efectos, se mantendría la selección de candidatos realizada previamente en el seno de la formación que promueve la candidatura pues seguiría siendo una lista cerrada y, por tanto, no cabría incluir a personas ajenas a la misma; en segundo lugar, y teniendo en cuenta el especial valor político que se suele atribuir a la cabecera de la lista se podría prever que el desbloqueo no afectase a la persona que ocupa el primer lugar en la candidatura, posición que, además, tiene relevancia jurídica en las elecciones locales, dado que para optar a la Alcaldía la LOREG exige (art. 196 a) haber encabezado la correspondiente lista.<sup>45</sup>

También, y afectos de no hacer especialmente complejo ni el voto ni el escrutinio en circunscripciones grandes, cabría optar por un desbloqueo parcial, limitándolo, como mucho, a los puestos 2 al 10. Otra cautela sería prever que el desbloqueo se condicionaría a la obtención de un mínimo de votos a favor por parte del electorado. Finalmente, y en aras a mantener la exigencia actual de composición equilibrada de mujeres y hombres, el desbloqueo tendría que realizarse en los dos primeros tramos de cinco puestos (del 2 al 5 y del 6 al 10).

En Italia, y a propósito del voto de preferencia, la Corte Costituzionale, ya en 1975 (Sentencia n.º 203), afirmó que *«la circostanza che il legislatore abbia lasciato ai partiti il compito di indicare l'ordine di presentazione delle candidature non lede in alcun modo la libertà di voto del cittadino: a condizione che quest'ultimo*

---

<sup>45</sup> Según la STC 31/1993, de 26 de enero, esta condición de cabeza de lista ha de conectarse a una determinada lista de candidatos en un determinado proceso electoral abierto, lista a la que se refiere el art. 44. 1 LOREG, que solo puede ser presentada por partidos y federaciones, coaliciones de partidos o agrupaciones de electores (F 3).

*sia «pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza».*

Respecto a la conveniencia del desbloqueo limitado, en la Sentencia n.º 1 de 2014 se argumenta que *«tale libertà risulta compromessa, posto che il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce».*

Sobre lo que se podría incorporar el régimen electoral español, valga a modo de ejemplo práctico lo recogido en la Proposición de Ley que pretendía reformar la Ley electoral asturiana:

Previamente a la presentación de las candidaturas los partidos y federaciones deberán seleccionar los candidatos que ocuparán el primer puesto de la lista para cada circunscripción mediante un procedimiento de primarias que garantice un proceso democrático de concurrencia de candidatos y la participación de, al menos, sus militantes.

Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudicarán a los candidatos incluidos en ella, el primero al candidato que ocupe la primera posición de la lista, y los restantes de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a.- 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.

b.- Se considerará que el candidato percibe un voto preferencial cuando figure una «X» en la casilla que se establecerá al efecto contigua al nombre del candidato.

c.- Se adjudicarán a aquellos candidatos que hubiesen recibido un número de votos preferenciales igual o superior al 5 por ciento del total de los sufragios recibidos por la candidatura en la circunscripción de que se trate, hasta completar el máximo de escaños correspondientes a cada candidatura.

d.- En caso de que el número de candidatos que cumplen el requisito previsto en la letra anterior exceda el de escaños correspondientes a la candidatura, primará el número de votos preferenciales obtenidos por cada candidato.

f- No se tendrán en cuenta los votos preferenciales obtenidos por cada candidato en aquellas papeletas en las que figuren más de nueve «X». Este supuesto no comportará en ningún caso la nulidad del voto.

e.- En caso de que ningún candidato cumpliera el requisito previsto en la letra c, o si tras aplicar el procedimiento anterior quedaran escaños vacantes, estos serán adjudicados a los candidatos de acuerdo con el orden de colocación en el que figurasen en la candidatura.

### 3.4. Régimen electoral y sistema de partidos desiguales

El pluralismo político, valor superior del ordenamiento que expresan, entre otras entidades, los partidos, se articula sobre la premisa de la existencia de

diversas maneras de entender la organización de la sociedad sin que ninguna sea, *a priori*, mejor o superior a las demás.<sup>46</sup> Esta igualdad tendría que irradiarse al régimen electoral y al propio sistema de partidos; sin embargo, como apuntaremos en las líneas siguientes y ya se ha esbozado en la aproximación inicial, ni el régimen electoral ni el sistema de partidos resultante ofrecen un nivel de igualdad constitucionalmente adecuado; una de las esferas en las que esta desigualdad es más evidente es la de la financiación de la vida política, como se comentará un poco más adelante.<sup>47</sup>

Ahora cabe recordar que la presencia de los partidos en la fase de formación de las candidaturas resulta muy favorecida frente a la posición de salida en la que se encuentran las agrupaciones de electores, obligadas a reclutar una serie mínima de adhesiones a su proyecto político si quieren concurrir al proceso electoral, lo que supone una sucesión de esfuerzos materiales y económicos adicionales, que pueden ser determinantes para que tal presentación se produzca.<sup>48</sup>

Hasta enero de 2011, cualquier partido podía presentar candidaturas mientras que una agrupación de electores estaba obligada a recabar la adhesión de cientos o miles de personas. A resultas de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, ha quedado modificado el artículo 169.3 LOREG y los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en la anterior convocatoria de elecciones, para poder presentar una candidatura a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, necesitan la firma, al menos, del 0,1 por ciento de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Además, ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura.

Es decir, que una reforma legislativa que, en teoría, se orientaba al incremento de la proporcionalidad en la representación y a la mejora de la calidad democrática y del rendimiento de nuestras instituciones produce, como una de sus consecuencias y con el pretexto de favorecer «la seriedad de las candidaturas» –como ya había ocurrido en la República Federal de Alemania–, dificultades adicionales para que los partidos minoritarios cumplan la función, constitucionalmente reconocida, de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Javier JIMÉNEZ CAMPO: «La intervención estatal del pluralismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 1, 1981.

<sup>47</sup> Véase el detallado estudio de Yolanda FERNÁNDEZ VIVAS: *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007; en especial, págs. 289 y ss.; ya antes el profesor SOLOZABAL ECHAVARRÍA había analizado esta cuestión: «Una visión institucional del proceso electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 39, 1993; «La actuación efectiva del proceso electoral y sus posibilidades», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 70, 2004; muy reciente es el trabajo de Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES: *Estado de partidos: participación y representación*; Marcial Pons, Madrid, 2013; págs. 116 y ss.; me ocupé brevemente de esta cuestión en *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 48 y ss.

<sup>48</sup> Así, por ejemplo, en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, «las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción» (artículo 169.3 LOREG).

<sup>49</sup> Véase el estudio de Ricardo CHUECA RODRÍGUEZ y Juan Carlos GAVARA DE CARA: *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, CEP, Colección Foro, n.º 25, 2011, págs. 110 y ss.

Con toda probabilidad, y al igual que también ocurrió en Alemania,<sup>50</sup> el Tribunal Constitucional español no consideraría esta previsión contraria a la Constitución por no resultar desproporcionada en su exigencia, lo que no quiere decir que fuera necesaria o conveniente en aras al principio de igualdad de oportunidades. Más bien parece orientarse en la línea, ya comentada, de contener la fragmentación del sistema de partidos y, en última instancia, la expresión de la pluralidad política.

En segundo lugar, y por lo que hace referencia al proceso de formación y manifestación de la voluntad popular, la regulación que el Legislador español ha realizado de las campañas electorales en los medios de comunicación de titularidad pública tiende a reforzar el papel de los partidos y, en particular, de las formaciones sólidamente asentadas, puesto que «la distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes» (artículo 61 LOREG).<sup>51</sup>

Dicha distribución de espacios tendría que posibilitar que las distintas opciones pudieran expresarse en un contexto de igualdad de oportunidades, que a su vez «guarda estrecha relación con los postulados de universalidad e igualdad de las elecciones, los cuales llevan a su vez la impronta del principio de la democracia...» (Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán 85, 264, pág. 297).<sup>52</sup>

Donde sí tal vez el Alto Tribunal podría admitir la existencia de elementos de inconstitucionalidad es la previsión incorporada, también en enero de 2011, al artículo 66 de la LOREG, según la cual «durante el periodo electoral las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho periodo, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a las Instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente». <sup>53</sup> ¿Cuál es el fundamento para presumir que una televisión es neutral

---

<sup>50</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán *BVerfGE* 60, 16 (168); 71, 81 (96); 82, 353 (364).

<sup>51</sup> Sobre la regulación de las campañas electorales véanse, entre otros, los estudios de Emilio PAJARES MONTOLÍO: *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997; Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEP, Madrid, 2007; del mismo autor, «Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación», *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral...*, págs. 617 y ss. y Leyre BURGUERA AÑEVE: *Libertad de comunicación pública en las campañas electorales*, tesis doctoral, UNED, 2010.

<sup>52</sup> También 73, 40, págs. 89 y 78, 350, pág. 358. En la sentencia citada, el Tribunal Constitucional Federal alemán aclara que «el derecho de los partidos políticos a una igualdad de oportunidades dimana de la importancia atribuida a la libertad de creación de partidos y al principio del pluripartidismo, propios de una democracia libre. Esto es válido en cuanto atañe no solo al acto electoral propiamente dicho, sino también a sus preparativos y a la campaña de los partidos para recaudar donativos, así como a la concesión, por parte del Estado, de ayuda financiera a los partidos políticos».

<sup>53</sup> Véanse los comentarios críticos de Juan José SOLOZABAL ECHAVARRÍA: «Una visión institucional del proceso electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional...*, pág. 78, y Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: «Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación», *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral...*, págs. 648 y ss.

si opera en los debates y entrevistas electorales de acuerdo con los resultados de los comicios precedentes? De actuar así, más que la igualdad y el pluralismo estará favoreciendo la repetición de los resultados anteriores, a lo que ya «contribuyen» por mandato legal los medios públicos y el sistema de financiación electoral. En suma, el favorecimiento en los procesos electorales de las formaciones políticas mayoritarias ya no se mantendrá exclusivamente en las televisiones públicas sino también en las privadas, lo que abunda en la idea de que la pretensión de articular un sistema electoral más plural y participativo es algo que, al menos en las recientes reformas, «nunca pudo haber sido y no fue».<sup>54</sup>

Pero si hay otro factor, y bien conocido, que ha venido incidiendo de manera muy relevante en la minoración del pluralismo representativo es el juego combinado de la fórmula electoral, el número de escaños a elegir por circunscripción y el tamaño de las entidades representativas: una cámara parlamentaria de 350 miembros –Montero y Riera hablan aquí de la «ley de la raíz cúbica»–<sup>55</sup> junto con un tamaño reducido de las circunscripciones provocará que, aunque se emplee una fórmula de carácter proporcional se asistirá a una «distribución desproporcionada de escaños», que beneficiará a los grandes partidos e incrementará la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales de un partido que ha obtenido una victoria electoral mínima.<sup>56</sup>

Eso es, precisamente, lo que ha venido ocurriendo en España como ya se anticipó en la presentación: en 1982 el Partido Socialista Obrero Español consiguió 202 escaños (57,71%) con el 48,11% de los votos; en 1986 esa misma formación política obtuvo 184 escaños (52,57%) con el 44,06% de sufragios; en las elecciones del año 2000 fue el Partido Popular el que con el 44,52% de votos llegó a los 183 escaños (52,28%) y en 2011 con el 44,63% de votos a los 186 (53,14%); en 1989 el PSOE llegó a 175 diputados (50%) con el 39,6% de votos.<sup>57</sup>

Un régimen electoral que genera estos resultados ha sido, sin embargo, avalado por el Tribunal Constitucional, que, si bien comenzó señalando que «la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandato en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando

---

<sup>54</sup> Enrique GUILLÉN LÓPEZ: «El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma (Lo que nunca pudo haber sido y no fue)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 92, 2011, págs. 195 y ss.

<sup>55</sup> *Op. cit.*, pág. 387; actualizando su cálculo (de 2009) para una población, a diciembre de 2014, de 46464000 habitantes la raíz cúbica sería 359.

<sup>56</sup> Véase al respecto, Arend LJPHART: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, págs. 119 y ss. y 182 y ss. Recuerdan LAGO y MONTERO que, «tras décadas de investigación sobre las consecuencias políticas de los sistemas electorales, uno de los puntos básicos de encuentro es que la fragmentación de un sistema de partidos, la proporcionalidad electoral, los votos *malgastados* o la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios dependen de la magnitud de distrito (entendida como el número de escaños que se elige en una circunscripción)», *op. cit.* pág. 321. Me he ocupado de estas cuestiones en *El derecho de voto: un derecho político fundamental*, libro electrónico, <http://presnolinera.files.wordpress.com/2011/10/el-derecho-de-voto-un-derecho-polc3adticofundamental-libro.pdf>, y en *El derecho de voto: un derecho político fundamental*, Porrúa, México D. F., 2012.

<sup>57</sup> Fuente: Ministerio del Interior (<http://www.infoelectoral.interior.es/min/home.html>)

menos sensiblemente ajustada a su importancia real» (STC 40/1981, de 18 de diciembre, F.2), a continuación matizó que «la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes... Consecuencia de ello es que la «adecuada representación proporcional» exigida solo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la hagan flexible, siempre que no altere su esencia»; será preciso, «en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección».

La jurisprudencia posterior ha ido en la línea de otorgar una gran deferencia al Legislador electoral (SSTC STC 75/1985, de 21 de junio; 225/1998, de 25 de noviembre y, más recientemente, 19/2011, de 3 de marzo). La STC 75/1985, que enjuició aspectos del Decreto-Ley de 1977 se limitó a decir que de la aplicación de la fórmula D'Hondt a nuestras circunscripciones «resulta *cierta ventaja relativa* -aunque no superior a la de otras fórmulas consideradas igualmente proporcionales- *para las listas más votadas*, y ello como consecuencia del peculiar sistema de cocientes sucesivos que dicha regla articula...»

Por su parte, en la STC 19/2011, que, aunque se refiere a la elección de una Cámara autonómica es extrapolable a las elecciones al Congreso, se concluye (F.3) que

las genéricas directrices constitucionales... a favor de la proporcionalidad determinan la existencia de un considerable ámbito de indefinición en cuanto al tipo de escrutinio, así como en cuanto a la regulación de otros aspectos del proceso electoral; y esta indefinición únicamente puede ser salvada mediante decisiones del legislador, y en la amplia diversidad de soluciones que este puede adoptar no cabe apreciar sino una confirmación de la naturaleza de las normas, que en otras ocasiones hemos considerado integrantes de un 'bloque de la constitucionalidad' como un espacio abierto a distintas posibilidades legislativas, naturaleza que, en cuanto entraña un bien constitucional en sí mismo valioso, lejos de resultar debilitada, ha de ser preservada y reforzada por este Tribunal. No se trata, en ningún caso, de la exigencia de un sistema puro de proporcionalidad, sino que, por el contrario, la proporcionalidad «es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral hasta el punto de que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa 'pureza' de la proporcionalidad abstractamente considerada» (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5).

«En tanto el legislador se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales (STC193/1989)» (STC 45/1992, de 2 de abril, FJ 4; doctrina que reitera ATC 240/2008, de 22 de julio).

El problema es que lo que resulta de la vigente normativa es mucho más que «cierta ventaja relativa» y, desde luego, esa ventaja, a diferencia de lo que sostiene el Tribunal, sí es superior a la de otras fórmulas consideradas igualmente proporcionales. Basta tomar el propio ejemplo práctico que facilita la LOREG en su artí-

culo 163 -y que reproducen luego las leyes electorales autonómicas- y comparar los resultados que ahí se muestran con los que generaría, por ejemplo, la fórmula Sainte-Laguë, que en lugar de dividir entre la sucesión de números naturales desde el 1 hasta el que coincida con el de escaños a elegir en la circunscripción (fórmula D'Hondt) divide entre los números impares.

Ejemplo del artículo 163 LOREG: 480000 votos válidos emitidos en una circunscripción que elija ocho diputados. Votación repartida entre seis candidaturas y aplicación de la fórmula D'Hondt (no se incluye la división hasta ocho para ahorrar espacio y porque no es necesaria para mostrar lo que se pretende):

División	1	2	3	4	5
A	<b>168000</b>	<b>84000</b>	<b>56000</b>	<b>42000</b>	33600
B	<b>104000</b>	<b>52000</b>	34666	26000	20800
C	<b>72000</b>	36000	24000	18000	14400
D	<b>64000</b>	32000	21333	16000	12800
E	40000	20000	13333	10000	8000
F	32000	16000	10666	8000	6400

En negrita el reparto de escaños: la candidatura A obtiene cuatro; la candidatura B, dos escaños y las candidaturas C y D, un escaño cada una.

Con esos mismos parámetros la aplicación de la fórmula Sainte-Laguë genera más proporcionalidad y pluralismo: la candidatura A obtiene tres escaños; la candidatura B, dos escaños y las candidaturas C, D y E, un escaño cada una.

División	1	3	5	7
A	<b>168000</b>	<b>56000</b>	<b>33600</b>	24000
B	<b>104000</b>	<b>34666</b>	20800	14857
C	<b>72000</b>	24000	14400	10285
D	<b>64000</b>	21333	12800	9142
E	<b>40000</b>	13333	8000	5714
F	32000	10666	6400	4571

Téngase en cuenta que este efecto de desproporcionalidad (la candidatura con más votos resulta sobrerrepresentada en ese ejemplo con un escaño), no casual como ya se ha apuntado, es probable que se produzca en todas las circunscripciones a las que se asignan pocos escaños.

Al respecto, conviene citar un estudio relativamente reciente de Alberto Penadés y Salvador Santauste, en el que se clasifican las circunscripciones al Congreso en tres categorías -circunscripciones pequeñas (de 1 a 5 escaños), medianas (de 6 a 9 escaños) y grandes (de 10 o más escaños)- y se analiza el funcionamiento del régimen electoral español.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> «La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 32, 2013, págs. 89 y ss.

Siguiendo a estos autores, en 2011 «el primer grupo [circunscripciones pequeñas] comprende 27 distritos que conjuntamente eligen 99 de los 350 diputados. Su magnitud media es de 3,7 y su mediana es de 4 escaños. El segundo grupo incluye 18 circunscripciones que suman 124 escaños. La magnitud media del grupo es de 6,9 –prácticamente igual a la media del sistema– pero la del mediano es de 7 escaños. El último grupo lo forman los 7 distritos mayores, que sumados eligen 127 diputados, o el 32,9 %. Las magnitudes mediana y media de este grupo son 18,1 y 12, respectivamente. Si es cierto que la magnitud es el determinante fundamental del sistema electoral, entonces puede decirse que los diputados al Congreso se dividen en tres tercios, cada uno elegido mediante un subsistema electoral distinto...

... las circunscripciones grandes (de 10 o más escaños) están generalmente infrarrepresentadas. En promedio alcanzan el 87% de la representación proporcional. Las circunscripciones pequeñas (hasta 5 escaños) están generalmente sobrerrepresentadas, en un 54% como media, aunque con una dispersión de los valores notablemente mayor. Las circunscripciones intermedias se encuentran, en promedio, proporcionalmente representadas...

A lo largo de las once elecciones, los dos mayores partidos recabaron el 79% de los votos y el 93,5% de los escaños en los distritos pequeños, mientras que en los medianos las cifras fueron el 73,5% y el 85,1%, y en los grandes 71,2% y 77,9%. En los distritos pequeños se observa un sistema bipartidista; en los distritos medianos y grandes un multipartidismo moderado...

¿Son todos los partidos iguales frente al sistema electoral? En la medida en que el sistema contiene un sesgo mayoritario, obtienen un premio de representación los partidos mayores sobre los menores (manteniendo constante su distribución territorial) y, entre los menores, los que concentran su apoyo en unos distritos (de modo que no son localmente menores sino mayores) frente a los que representan minorías dispersas. Ambos fenómenos se verifican en España. Este sesgo mayoritario es compatible con la igualdad de los votantes y, en teoría, podría ser anónimo, es decir, premiar por igual a cualquier partido ganador (global o localmente)...

...Lo peculiar del sistema electoral español no es solo que haya zonas más mayoritarias y zonas más proporcionales, sino que estas coinciden en ser también zonas sobrerrepresentadas e infrarrepresentadas respectivamente... De este modo, los dos mecanismos de ventaja, el reparto mayoritario y la sobrerrepresentación, se acumulan sobre los ganadores en ciertos distritos...

Para entender cómo funciona el doble mecanismo de ventaja podemos utilizar como ejemplo las provincias de Castilla y León. Por una parte, se trata de un conjunto de circunscripciones pequeñas. Una provincia de dos diputados, tres de tres diputados, dos de cuatro y dos de cinco. El reparto de escaños puede clasificarse como más bien mayoritario en todas ellas. Por otra parte, la comunidad en su conjunto se encuentra sobrerrepresentada en el parlamento, ya que con 2.166.857 censados –el 6% del censo– elige 32 diputados –el 9,1% del parlamento–. El peso del voto en la comunidad con respecto a la media del país es de 1,51 (aunque hay diferencias en cada provincia), es decir, un 51% mayor del ideal de votos iguales».

De acuerdo con este trabajo, si el sistema fuera realmente proporcional en las elecciones de 2011, por seguir con el mismo ejemplo, el PP tendría 158

escaños, 28 menos de los que consiguió; el PSOE 102 escaños, 8 menos; IU aumentaría sus escaños hasta 24-25, es decir, ganaría 14-15; UPyD aumentaría hasta 16-17, ganando 11-12; CiU y el PNV podrían perder uno de sus escaños, aunque en ese caso quedarían ligeramente infrarrepresentados.

Además de la anterior evidencia, tampoco parece muy acertado concluir, como hace el Tribunal Constitucional, que la proporcionalidad «es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral hasta el punto de que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa 'pureza' de la proporcionalidad abstractamente considerada» (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5). «En tanto el legislador se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales (STC193/1989)» (STC 45/1992, de 2 de abril, FJ 4; doctrina que reitera ATC 240/2008, de 22 de julio).

Y es que, en primer lugar, la proporcionalidad no es un mero «criterio tendencial» sino un mandato constitucional orientado a hacer realidad, como mínimo, dos valores superiores del ordenamiento –la igualdad y el pluralismo político–; el mandato del artículo 9.2 –promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas...–, el objeto protegido por los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 23.1 y 23.3, el carácter igual del sufragio en las elecciones al Congreso garantizado por el artículo 68.1 y que la elección se verifique atendiendo a criterios de representación proporcional (art. 68.3). Lo que cabe colegir de este último precepto, en palabras de Francisco Bastida, es que no es suficiente que en el resultado final haya proporcionalidad si esta no se produce también en cada circunscripción,<sup>59</sup> cosa que ya hemos visto que no ocurre en la mayoría. Por si fuera poco, como explica también Bastida, esa proporcionalidad tampoco se da –porque así lo quiso el Legislador preconstitucional y lo ha avalado el postconstitucional– en el resultado final de cada renovación del Congreso de los Diputados.

En segundo término, el Legislador sí está causando «discriminaciones entre las opciones en presencia», pues no las trata de la manera más igual posible, sino que se decanta por unos mecanismos (asignar un mínimo de 2 diputados por circunscripción, mantener la elección de 350 diputados y, por tanto, un Congreso de tamaño «pequeño», optar por una fórmula electoral que no es proporcional en circunscripciones pequeñas) que, de antemano, provocan desproporcionalidad y afectan al principio de igual (o similar) valor del voto; como se ha visto más arriba, los dos mecanismos de ventaja, el reparto mayoritario y la sobrerrepresentación, se acumulan sobre los ganadores en ciertos distritos.

Como concluyen Penadés y Santauste, «la competición electoral en España no tiene lugar en condiciones iguales en todas las circunscripciones, y los

---

<sup>59</sup> «Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Propuesta para una reforma», *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral...*, pág. 707.

votos no cuentan todos lo mismo. La variabilidad de la magnitud electoral de los distritos tiene consecuencias para el sistema de partidos. Además, el sistema electoral emplea un método de prorrateo de escaños entre las circunscripciones que introduce otra dimensión de desigualdad: la representación de los ciudadanos».<sup>60</sup>

A esta perspectiva, que analiza la vulneración del principio de igualdad del sufragio, Lago y Montero añaden otra: este *malapportionment* (de origen) es un recurso institucional manejado estratégicamente por las élites partidistas para conseguir mayorías parlamentarias amplias, asegurar su acceso a la formación de gobiernos y facilitar la aprobación de sus políticas.<sup>61</sup>

El propio Consejo de Estado señaló, en su Informe de 2009 (pág. 157), «que el sistema electoral del Congreso de los Diputados..., presenta algunos aspectos que podrían ser susceptibles de mejora, en aras de garantizar la igualdad de electores y partidos políticos en el proceso electoral y de revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de sus representantes... Un avance en este sentido podría comportar efectos beneficiosos para el fomento de la participación política de los ciudadanos y una mayor implicación de estos en el funcionamiento democrático de las instituciones, en línea con lo ya dispuesto en la inmensa mayoría de los ordenamientos europeos».

Es obvio que el Legislador español –primero el preconstitucional y luego el postconstitucional– no ha introducido una prima explícita a la mayoría, como si ha sucedido en otros sistemas electorales de nuestro entorno,<sup>62</sup> pero sí ha propiciado que exista esa prima encubierta, pues no cabe calificar de otro modo esa continuada diferencia entre votos conseguidos y escaños alcanzados.

Y una situación de desigualdad entre las opciones político-electorales como la que se produce en España sería calificada como inconstitucional en Alemania y así ha ocurrido en varias ocasiones (véase al respecto la BVferGE 121, 266, de 3 de julio de 2008):<sup>63</sup> la igualdad de oportunidades de los partidos se irradia sobre el régimen electoral en su conjunto (*Chancengleichheit*) y, en concreto, sobre la

<sup>60</sup> *Op. cit.*, pág. 90.

<sup>61</sup> *Op. cit.*, pág. 327; para Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA la estabilidad parlamentaria y la gobernabilidad son, precisamente, evidencias de que el régimen electoral no es tan negativo; *op. cit.*, págs. 701 y ss.

<sup>62</sup> Puede verse una sucinta exposición del premio de mayoría en el panorama electoral europeo en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Saccommanno y otros c. Italia*, de 13 de marzo de 2012, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110318>.

<sup>63</sup> Véanse los comentarios de H. H. von ARNIM.: «Verfassungswidrigkeit des Bundeswahlgesetzes aufgrund des «negativen Stimmgewichts» - Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008», en *Recht und Politik*, n.º 44, págs. 136-138, y Dieter NOHLEN: «Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n.º 40, págs. 179-195; para una perspectiva completa del sistema electoral germano, Joachim BEHNKE: *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*, Nomos, Baden-Baden, 2007. Sobre el sistema electoral alemán en la doctrina española y su incidencia en el sistema de partidos, véase el ya citado estudio de Yolanda FERNÁNDEZ VIVAS: *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos...*, en particular, págs. 37 y ss.; sobre las últimas reformas en la materia, Carlos VIDAL PRADO: «El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 26, 2012, págs. 217 y ss.

introducción de un determinado sistema, que, a su vez, condiciona la existencia de más o menos grupos parlamentarios.<sup>64</sup>

Pero la tacha de inconstitucionalidad no se ha limitado a la legislación alemana; en el caso italiano, la vigencia de un sistema electoral (la Ley n.º 270/2005) con un ingente premio en escaños a la coalición electoral que obtuviera la mayoría relativa ha implicado, como recuerda Ferrajoli (2011, pág. 46), que la coalición vencedora pudiera acreditarse como mayoría absoluta, «sustituyendo en la propaganda la realidad por la ficción jurídica». Tales previsiones, como argumentó el Tribunal Constitucional italiano en la Sentencia 1/2014 al declarar que esa normativa era inconstitucional, alteraban «el circuito democrático» basado en el principio de esencial igualdad del sufragio y producían

*un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente... dette norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.*

*Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost...<sup>65</sup>*

Finalmente, y como ya se ha apuntado, estos resultados electorales no suficientemente proporcionales condicionan de manera decisiva la supervivencia económica de los partidos, pues dichas entidades se nutren, de manera preferente, de la financiación pública<sup>66</sup> y esta, a su vez, depende de los escaños y votos con-

<sup>64</sup> Dieter NOHLEN: *Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, Verlag Barbara Budrich, 2009.

<sup>65</sup> Pueden leerse los numerosos comentarios a esta sentencia en la página <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.

<sup>66</sup> Como señala en un estudio reciente Roberto BLANCO VALDÉS, entre las consecuencias más censurables provocadas por dicho régimen están la dependencia de los partidos españoles de una financiación pública que se ha demostrado incapaz de hacer frente a una tendencia irrefrenable hacia el crecimiento de los gastos y que esos mismos partidos acabasen por recurrir, para tratar de superar ese desequilibrio entre ingresos insuficientes y gastos, sobre todo electorales, fuera de control, a fuentes irregulares de financiación privada «La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema», *op. cit.*, págs. 158 y ss.; sobre estas cuestiones véanse, entre otros trabajos, los de Pilar CORTÉS BURETA: *Recursos públicos y partidos políticos: balances y perspectivas de reforma*, CEPC, Madrid, 2003; María HOLGADO GONZÁLEZ: *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant, Valencia, 2004, y Manuel MAROTO: *Qué hacemos con la financiación de los partidos políticos*, Akal, 2013, y Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ: «La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 99, 2013, págs. 161 y ss.

seguidos en los comicios al Congreso y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.<sup>67</sup>

Como es bien sabido, con el actual régimen de financiación lo que se promueve por el Legislador es, pura y simplemente, el mantenimiento del *statu quo* político en la medida que si tienen más dinero los partidos que consiguen mejores resultados electorales se están creando las condiciones para que dichos resultados se repitan; obviamente, no siempre es así pero cuando los cambios se producen tal cosa ocurre a pesar del régimen electoral, no gracias a él.<sup>68</sup>

En este sentido, y además de las previsiones que incluye la Ley de Partidos, es bien significativo el artículo 175 LOREG, que vincula las subvenciones al éxito electoral; incluso a la formación de grupo parlamentario

1. El Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas:

a) 21 167,64 por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado.

b) 0,81 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros al menos, hubiera obtenido escaño de diputado.

c) 0,32 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de senador.

2. Para las elecciones a las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,37 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación.

3. Además de las subvenciones a que se refieren los apartados anteriores, el Estado subvencionará a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral de acuerdo con las reglas siguientes:

---

<sup>67</sup> Según el artículo 3 de la Ley Orgánica 8/2007, «el Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento... Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara. Para la asignación de tales subvenciones se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. Igualmente, las Comunidades Autónomas podrán otorgar a los partidos políticos con representación en sus respectivas Asambleas Legislativas, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos autonómicos correspondientes, para atender sus gastos de funcionamiento. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a las indicadas Asambleas Legislativas, en proporción y de acuerdo con los criterios que establezca la correspondiente normativa autonómica. Las subvenciones a las que se refiere este apartado podrán ser también otorgadas por los Territorios Históricos vascos...»

<sup>68</sup> Más extensamente, Emilio PAJARES MONTOLÍO: *La financiación de las elecciones...*, págs. 224 y ss.

a) Se abonarán 0,18 euros por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya presentado lista al Congreso de los Diputados y al Senado, siempre que la candidatura de referencia hubiera obtenido el número de diputados o senadores o de votos preciso para constituir un Grupo Parlamentario en una u otra Cámara...

En resumen, y como señala Sánchez Muñoz, «los criterios de la Ley, lejos de configurar un sistema de financiación pública destinado a compensar las diferencias *de facto* existentes entre los partidos en cuanto a recursos económicos, contribuyendo a optimizar la visibilidad de las distintas opciones políticas por el electorado, producen justamente el efecto contrario, pues benefician desproporcionadamente a los grandes partidos –que son, por otra parte, los que más facilidades tienen para acceder a la financiación privada– y penalizan a los pequeños, lo que en definitiva redundaría en la petrificación del sistema de partidos, sin apenas posibilidades para que nuevas opciones puedan poner en peligro el *statu quo* existente».<sup>69</sup>

#### 4. Epílogo: ¿régimen electoral y sistema de partidos en el futuro?

Parece difícilmente compatible con nuestra Constitución el mantenimiento de un régimen electoral que declara como objetivos explícitos «suavizar la demografía» y «corregir la representación parlamentaria» pero que, sobre todo, está pensado para facilitar que determinadas formaciones políticas puedan conseguir mayorías absolutas con porcentajes de votos de poco más del 40%. Es ese régimen el que ha venido provocando que, a lo largo de casi cuarenta años, y en las ya citadas palabras de Penadés y Santauste, la competición electoral en España no haya tenido lugar en condiciones iguales en todas las circunscripciones, y que los votos no valgan lo mismo. De esta manera, se han venido ocasionando menoscabos en la expresión de la representatividad, además de las distorsiones generadas en el sistema de partidos. Como concluyen Lago y Montero, estamos ante un recurso institucional manejado estratégicamente por las élites partidistas para conseguir mayorías parlamentarias amplias, asegurar su acceso a la formación de gobiernos y facilitar la aprobación de sus políticas.

No se trata, al menos no aquí, de proponer un régimen electoral alternativo; sí de insistir en que la proporcionalidad no es un mero «criterio tendencial» sino un mandato constitucional orientado a hacer realidad, como mínimo, dos valores superiores del ordenamiento –la igualdad y el pluralismo político–; el mandato del artículo 9.2 –promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas...–, el objeto protegido por los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 23.1 y 23.3, el carácter igual del sufragio en las elecciones al Congreso garantizado por el artículo 68.1 y que la elección se verifique atendiendo a criterios de representación pro-

---

<sup>69</sup> «La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate», *Revista Española de Derecho Constitucional...*, pág. 178.

porcional (art. 68.3). Y, como se ha visto, ni se consigue la proporcionalidad constitucionalmente querida en la mayoría de las circunscripciones ni tampoco en el resultado final de cada renovación del Congreso de los Diputados.

Las distorsiones maquiavélicas que el actual régimen electoral provoca en la vida política se evidencian también en todo lo que tiene que ver con su financiación y ello en aras al mantenimiento del *statuo quo* articulado desde los inicios de la transición de la dictadura a la democracia.

Por otro lado, el Legislador no puede dejar en manos exclusivas de las formaciones políticas la decisión de si sus candidaturas electorales se aprobarán, o no, con la participación de los afiliados. La especial posición que la Norma Fundamental ha otorgado a los partidos es la que demanda un cierto intervencionismo estatal en su vida interna para asegurar que en los actos con trascendencia constitucional externa como la presentación de candidaturas se respete la expresa exigencia constitucional de funcionamiento democrático. Estas previsiones, de manera similar a lo que ocurre en Alemania, tendrían que tener su correlato en la LOREG y en los estatutos de cada formación política; de esa manera se respetaría su libertad organizativa y el propio derecho de sus afiliados a tomar parte en esa decisión

En palabras del Consejo de Estado, «un avance en este sentido podría comportar efectos beneficiosos para el fomento de la participación política de los ciudadanos y una mayor implicación de estos en el funcionamiento democrático de las instituciones, en línea con lo ya dispuesto en la inmensa mayoría de los ordenamientos europeos».