



UNIVERSIDAD DE JAÉN  
*Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas*

Trabajo Fin de Grado

# **REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**Alumno: Víctor Vera Cano**

**junio, 2017**



Universidad de Jaén

---

# *Regeneración democrática y participación ciudadana*

## *Alumno*

Víctor Vera Cano

*Estudiante*

Curso 4º

Grado en Derecho

[vvc00005@red.ujaen.es](mailto:vvc00005@red.ujaen.es)



0000-0002-5008-8253

## *Tutor*

Prof. D. Juan José Ruíz Ruíz  
*Área de Derecho Constitucional*  
Facultad de CCSS y Jurídicas

**junio, 2017**

**UJa.**

## **RESUMEN**

Si algo caracteriza a un sistema democrático es su capacidad de cambio y adaptación. En los últimos años se viene observando cómo España intenta impulsar diversos mecanismos que aseguren la participación de los ciudadanos en la vida pública, así como modificar y mejorar las relaciones entre los partidos políticos y el Estado, así como entre los partidos políticos y los ciudadanos.

## **ABSTRACT**

If something characterizes a democratic system is its capacity for change and adaptation. Nowadays, it has been observed how Spain tries to promote different mechanisms to ensure the participation of citizens in the public life, as well as to modify and to improve relations between parties and the State, even between parties and citizens.

## **PALABRAS CLAVE**

Derecho, constitucional, regeneración, democracia, ciudadanos, partidos, Ley, financiación, modificación, Tribunal, Sentencia

## **KEYWORDS**

Rights, constitutional, regeneration, democracy, citizens, parties, Law, financing, modification, Court, judgment

# ÍNDICE

<u>1.- INTRODUCCIÓN</u>	Pág. 1
<u>2.- CONTEXTUALIZACIÓN</u>	2
<b>2.1.- La participación política en la Constitución Española de 1978</b>	
<b>2.2.- Desafección ciudadana ante la crisis de la estabilidad y la crisis de la soberanía</b>	
2.2.1.- <i>Reducción del pluralismo representativo</i>	
2.2.2.- <i>Falta de deliberación pública en las Instituciones</i>	
2.2.3.- <i>Desaparición de la participación ciudadana en el sistema legislativo</i>	
2.2.4.- <i>Desconfianza en el sistema de partidos políticos</i>	
<u>3.- CRISIS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL</u>	9
<b>3.1.- La iniciativa legislativa popular</b>	
3.1.1.- <i>Regulación normativa de la iniciativa legislativa popular</i>	
3.1.2.- <i>Materias exceptuadas de la Iniciativa Legislativa Popular</i>	
3.1.3.- <i>Número de firmas exigidas</i>	
3.1.4.- <i>Regulación de la Iniciativa Legislativa Popular tras la Ley 4/2006</i>	
3.1.4.1.- <i>Modificaciones de menor calado</i>	
3.1.4.2.- <i>Modificaciones más relevantes</i>	
<b>3.2.- Breve referencia a los límites del referéndum en el ordenamiento constitucional a partir de la jurisprudencia sobre la convocatoria de consultas referendarias en Cataluña</b>	
<b>3.3.- Sistema electoral y representatividad</b>	
3.3.1.- <i>Listas electorales. El sistema de listas cerradas y su efectividad para la elección al Congreso de los Diputados</i>	
3.3.2.- <i>Deformación de la representatividad e igualdad de voto</i>	
3.3.2.1.- <i>Deformación de la representatividad</i>	
3.3.2.2.- <i>Igualdad de voto</i>	
3.3.3.- <i>Disciplina de partido y grupos parlamentarios</i>	
3.3.4.- <i>Titularidad de los escaños</i>	
<b>3.4.- La garantía del pluralismo: el marco jurídico de la creación de partidos políticos en España</b>	
<b>3.5.- Las críticas al estatuto de los parlamentarios</b>	
3.5.1.- <i>Remuneración de cargos representativos y elección de los más capaces</i>	
3.5.2.- <i>Incompatibilidades de los cargos más representativos y “puertas giratorias”</i>	
3.5.3.- <i>Privilegios procesales de los parlamentarios</i>	
<u>4.- CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</u>	37
<b>4.1.- La democracia interna de los partidos</b>	
4.1.1.- <i>Elecciones primarias para candidatos a Presidente del Gobierno</i>	
4.1.2.- <i>Elaboración de las listas y programas electorales</i>	
4.1.3.- <i>Elección de los órganos de dirección del partido</i>	
<b>4.2.- Financiación de los partidos políticos</b>	
4.2.1.- <i>Asociaciones y fundaciones relacionadas con los partidos</i>	
4.2.2.- <i>La imposibilidad de control por el Tribunal de Cuentas</i>	
4.2.3.- <i>La financiación de los nuevos partidos políticos</i>	
<u>5.- CONCLUSIONES</u>	45



Universidad de Jaén

---

## **Regeneración democrática y participación ciudadana**

### **1.- INTRODUCCIÓN**

Desde hace unos años, se han ido incorporando nuevas y diversas ideas al debate público, y con ellas nuevos colectivos e identidades: de la memoria histórica a la democratización del movimiento 15M, pueden estar significando el fin del tiempo del consenso y la apertura de una época en la que la conflictividad sea la protagonista.

Independientemente del sistema constitucional en el que nos situemos, cuando analizamos las interacciones entre los poderes del Estado es necesario situarlas en el contexto del sistema de partidos y, siguiendo a Constantino Mortati, en una «parte total», en el sentido de entidades perfectas para ser los exégetas de una ideología de política general, capaz de devenir en un actuar del Estado<sup>1</sup>. No obstante, este sistema de partidos se ha visto comprometido cada vez más por el crecimiento de la desafección social hacia una vida política que se siente, por un gran sector de la sociedad, como un espacio opaco, donde la principal preocupación es ejercer el poder y todo vale para conservarlo, destacando el partidismo y, añadido a eso, se ve afectado también por los cada vez más frecuentes casos de corrupción.

De forma paralela casi, aparece un resurgimiento, un repunte por así decirlo, de los movimientos de la ciudadana como protesta frente a estos problemas, pero también de propuesta de otras políticas y formas de ejercer el poder. A lo largo de esta investigación se analizará, desde el punto de vista constitucional el papel de los partidos políticos y ciudadanos en un contexto histórico tan característico, siguiendo la línea de Rosanvallon, de no «despolitizar la democracia» sino, por contraposición, «repolitizarla», darle centralidad a lo político».

Plantearse el problema de la regeneración de nuestra democracia constitucional exige no solo hacer un análisis de los fallos o deficiencias del sistema político, lo que resulta obvio, sino también realizar un esfuerzo de entendimiento de sus posibilidades, mediante la profundización del modelo democrático, repensando sus supuestos y límites.

---

<sup>1</sup> Mortati, C. *Instituzioni di diritto pubblico* (decima edizione), Cedam, Padua, (1991), Tomo II, p. 796

Se tratará por tanto de sacar el máximo partido a las determinaciones sobre el sistema democrático que figuran en el texto constitucional empezando por el terreno de los principios. Las decisiones del constituyente en el nivel de los principios del modelo democrático deben conducir a una reflexión sobre la democracia como problema constitucional o más exactamente como problema de interpretación constitucional.

## 2.- CONTEXTUALIZACIÓN

### **2.1.- La participación política en la Constitución Española de 1978**

Los derechos de participación política se encuentran reconocidos en el texto constitucional en el artículo 23<sup>2</sup>, donde el legislador constitucional reunió a todos aquellos derechos fundamentales con el máximo valor de garantía. Incluso con su actual estructura, el art. 23 posee un complejo contenido que, al mismo tiempo, posee tres derechos diferenciados entre sí: la participación activa, el acceso a los cargos públicos, y la igualdad de oportunidades al acceder a dichos cargos públicos.

Este tipo de configuración de la participación ciudadana como derecho fundamental viene a coincidir con las circunstancias político-sociales tanto de 1978 como de la actualidad. Nuestra Constitución se creó con la idea de satisfacción de la aspiración social de democracia tras la época franquista, dando la posibilidad de existencia a las diversas alternativas políticas, sin importar la ideología, dando plena libertad para la política en el caso que alcancen el poder.

Siguiendo esta línea, el reconocer los derechos políticos como plenos derechos fundamentales no es más que ordenar constitucionalmente la estructura de la democracia estatal, llevando la acción interventora del ciudadano en aquellos procedimientos decisivos<sup>3</sup> que se han de relacionar necesariamente con el contexto institucional donde dichos derechos tienen más valor<sup>4</sup>.

Esta obligatoria confección legal de la participación política<sup>5</sup> no hace más que dar realidad al entramado institucional más allá de lo establecido constitucionalmente.

Cuando permite la Constitución al legislador la organización de los procesos políticos democráticos, se admiten, dentro de las posibilidades, diferentes definiciones de democracia, o dicho de otro modo, las diferentes configuraciones de la participación moldean la democracia. Ciertamente es, igualmente, que no todas las “democracias”

---

<sup>2</sup> Art. 23 CE: “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

<sup>3</sup> Pérez Royo afirma que los derechos políticos de los ciudadanos conforman el centro de gravedad de la estructura democrática del Estado. Para una ampliación de este contenido, vid, Pérez Royo, J. *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, (2005), p. 461.

<sup>4</sup> Nuestro Tribunal Constitucional ha mencionado en diversas ocasiones la “doble naturaleza” de los derechos fundamentales, indicando que no son únicamente éstos derechos subjetivos, sino también elementos objetivos del ordenamiento jurídico del que emanan deberes positivos para el Estado, destacando las SSTC 24/1981, FJ. 5º; 53/1981, FJ4º o 245/1991, FJ5º.

<sup>5</sup> Para una idea más ampliada, vid. Jiménez Campo, J. “Artículo 53: Protección de los derechos fundamentales” en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Alzaga Villaamil, O (dir), IV, Madrid, Cortes Generales/Edersa, (1996), pp. 439-529.

responden al principio que nuestro Carta Magna establece. No se exime del riesgo de que algunos elementos legislativos puedan entrar en conflicto con una forma propiamente democrática del Estado, incluso si mantienen los elementos del art. 23 CE. El principio democrático ha de ser la piedra angular que evalúe la medida en que se regulan los derechos de participación con su uso práctico relacionados con el Estado social y democrático de Derecho<sup>6</sup>.

Así, la Constitución de 1978 establece, de forma explícita, como medios de participación política ciudadana el referéndum para cuestiones políticas de alta relevancia, y la iniciativa legislativa popular, con la peculiaridad de ser dos instituciones altamente restrictivas. El motivo de esta decisión parece radicar en el hecho de que tras el régimen franquista se necesitaba la creación de un sistema democrático de partidos, pero esta situación anterior de inestabilidad ideológica, hizo que se formara una posición muy cautelosa en relación con la participación directa que podían hacer los ciudadanos contenida en el anteproyecto de Constitución<sup>7</sup>.

## **2.2.- Desafección ciudadana ante la crisis de la estabilidad y la crisis de la soberanía**

### **2.2.1.- Reducción del pluralismo representativo**

Todo sistema electoral elige y filtra las diversas opciones políticas que pueden tener representatividad en los órganos estatales. El problema surge cuando los partidos políticos añaden a estos órganos restricciones que reducen o eliminan el pluralismo más allá de lo necesario para el mantenimiento del sistema institucional.

Estas limitaciones proceden del Decreto-ley sobre normas electorales de 18 de marzo de 1977, es decir, las que regulaban las primeras elecciones democráticas en España. Estas limitaciones se pueden resumir en:

- Un mínimo de diputados por circunscripción
- Una distribución de escaños muy desigual<sup>8</sup>
- Candidaturas en listas cerradas
- El sistema electoral D'Hont

El sistema electoral español representa un caso único en el Derecho comparado de cómo se influye en el sistema de partidos mediante la reducción de formaciones,

---

<sup>6</sup> La democracia entendida constitucionalmente se define haciendo mención a tres elementos esenciales: soberanía popular, pluralismo político y participación. Como ampliación a esta idea, vid. Garrorena Morales, A. *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Madrid, Tecnos, (1992), pp. 204 y ss.

<sup>7</sup> Presno Linera establece de forma significativa cómo los constituyentes más conservadores fueron los que querían reforzar más la participación política directa, mientras que los que deseaban este nuevo sistema fueron quienes lo devaluaron finalmente, demostrando el temor a una democracia no afianzada. en esta línea, vid. Presno Linera, M.A. "La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia". *Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 27. Asamblea legislativa de Madrid, (2012).

<sup>8</sup> A este respecto, Hanna Arendt demuestra que la distribución desproporcionada de escaños beneficia a los grandes partidos e incrementa la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales, vid. Arendt, H. *La promesa de la política*, Paidós, Barcelona, 2008

permitiendo hasta la fecha una manera de obtener cómodas victorias a los grandes partidos. Es decir, existen partidos sobrerrepresentados y otros infrarrepresentados, estableciendo, tal vez a mi juicio, un Parlamento que no refleja las preferencias políticas de los ciudadanos en su totalidad.

Este recelo a una mayor proporcionalidad suscita opiniones muy variadas en cuanto a favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar a las Cámaras su trabajo o, como indica Presno Linera, “asegurar una opción razonable en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas, según establece el FJ 4º de la STC 193/1989”.<sup>9</sup>

La inestabilidad democrática se constata observando el derecho electoral de otros países. El propio Consejo de Estado ha señalado en su Informe sobre la reforma electoral<sup>10</sup> 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”.*

### **2.2.2.- Falta de deliberación pública en las Instituciones**

Uno de los principios propios del sistema democrático es que la toma de decisiones importantes se debe llevar a cabo mediante un proceso que asegure la publicidad, así como el debate. Aunque se podrían mencionar varios ejemplos sobre la poca deliberación que existe en el Parlamento español, es preferible indicar dos muestras recientes de esa irrelevancia en la toma de decisiones a nivel político y constitucional.

- Un primer momento de “olvido” ocurre con la movilización de 750.000 millones de euros para la defensa de la Unión Monetaria. Desde un aspecto democrático, un cambio de tal envergadura en la dirección debería haber sido objeto de la cuestión de confianza que establece el art. 112 CE en cuanto a seguimiento del programa de gobierno o política general.

La cuestión de confianza se utiliza en efecto para que el Gobierno mida el respaldo que tiene respecto de las decisiones que toma, pero también permite que los ciudadanos conozcan las razones con las que se trata de afirmar un cambio total en la política a seguir, lo cual no deja de ser las decisiones que van a afectarles de forma directa.

---

<sup>9</sup> Presno Linera, M.A. “Causas jurídico-constitucionales de la desafección ciudadana hacia el sistema representativo” en Tur, R. (Dir) *Problemas actuales de Derecho Constitucional en un contexto de Crisis*, Comares, Granada, (2015), pp. 137 y ss.

<sup>10</sup> Montero J. R. y Riera P., *Informe sobre la Reforma del Sistema electoral*. Presentado a la Comisión de estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008.

- El segundo momento del que hablábamos es la reforma del art. 135 CE, acometida en 2011. Lo que destaca en este punto no es solamente que entre la entrada de la Proposición y su aprobación y publicación se hiciera en 9 días, sino que las Cortes construyeran la segunda gran modificación de la Constitución en tan solo 6 horas y 10 minutos.

Fuera ya del contenido de la reforma, interesa mencionar que en este caso se aplicó el art. 150.1 del Reglamento del Congreso: *“cuando la naturaleza del proyecto lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acodar que se tramite directamente y en lectura única”*.

Cierto es que el Tribunal Constitucional no dudó en su Auto 9/2012 de 13 de enero que no existe exclusión de lectura única en el procedimiento de reforma constitucional, ni tampoco materias veladas. De esta forma, el Tribunal aportó diversas razones para resolver que este procedimiento calificado de urgencia no vulneraba el derecho de participación, garantizado mediante las enmiendas y el debate en pleno.

Consideramos que la reforma de nuestra Constitución puede hacerse de diversas formas, pero no a través de un “procedimiento de lectura única”, que en su propia definición excluye ya la previa deliberación<sup>11</sup>.

### **2.2.3.- Desaparición de la participación ciudadana en el sistema legislativo**

Queda patente que la participación de los ciudadanos en la vida política optimiza la información que reciben las Cámaras, mejorando la transparencia y publicidad del poder legislativo, así como aumenta la legitimidad de las leyes.

En España, mientras se desarrollaba el debate constituyente, el grupo de Alianza Popular propuso que la normativa de peticiones ante las Cortes Generales añadiera un apartado previendo la recepción de “delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones que siempre tendrán carácter público”. Esta idea no salió adelante ni en la Comisión de Asuntos Constitucionales ni en el Pleno del Congreso<sup>12</sup>.

Nuestro actual Reglamento del Congreso indica únicamente en su artículo 44 que: “las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar la comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión”; y el del Senado, igualmente establece que: “las Comisiones, si lo pide la tercera parte de los miembros, podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informados sobre cuestiones de su competencia”.

El objetivo por tanto de ambas normas sería el de que las personas contribuyan con sus ideas o aportaciones a la mejora de la información sobre una determinada cuestión que se esté debatiendo, pero con el acento puesto en que son formas de participación ciudadana en la política nacional. No obstante, no existen en ningún

---

<sup>11</sup> No ocurre así, por ejemplo, con las Constituciones de Estonia y Finlandia, donde poseen instrumentos de revisión urgente.

<sup>12</sup> El diputado Luis Solana dijo que se optó por dejar las puertas abiertas al posterior desarrollo del sistema de democracia directa, y se creyó que en ese momento no sería prudente constitucionalizar esos sistemas, pues se veían como forma de introducir conflictos graves en el funcionamiento del sistema.

reglamento una previsión concebida especialmente para que participen de forma directa los colectivos que se vean afectados por la aprobación de una ley, si bien es cierto que las cosas están cambiando en los últimos años<sup>13</sup>.

En definitiva, la vía de la participación ciudadana muestra el camino a seguir en esta materia y que se ha reconocido ya en muchos países: ayudar a la ciudadanía a que participe en el proceso de creación de leyes de forma directa o mediante la representación de asociaciones.

#### **2.2.4.- Desconfianza en el sistema de partidos políticos**

Otra de las razones de ese distanciamiento de los ciudadanos respecto de vida política podría ser el no cumplimiento de los programas electorales una vez se llega al poder, pero además, cohabitan otras quizá más importantes.

Pensemos, por poner un ejemplo, en la estructura de la forma de la candidatura en nuestro sistema: listas cerradas y bloqueadas. Esta situación queda agravada además por la enorme crisis económica y social que hemos atravesado o que incluso, a día de hoy, seguimos atravesando. El resultado más visible de esto es la irrupción en nuestro país del movimiento 15M que con lemas del tipo ¡Democracia Real, YA!, demandaban mayor margen para la democracia participativa.

Pero no nos quedemos sólo con el movimiento social. Muchos son los datos que demuestran que los ciudadanos cada vez quieren colaborar de forma más directa en la vida política porque sientan las bases de que sus representantes no los representan, esto es, consideran que no están defendiendo realmente sus intereses.

Ahora bien, este problema no afecta sólo y exclusivamente a la democracia española. Zampetti<sup>14</sup> pone de manifiesto que existe una carencia de democracia en la Europa moderna, ya que está privada de aquellos elementos que debería tener. Efectivamente, esta experiencia no hace otra cosa que demostrar que la participación directa en los asuntos públicos no puede limitarse a elegir representantes.

Es Corchete Martín quien observa que “los partidos políticos se han convertido en instituciones elitistas cada vez más desvinculados de la realidad” y, siguiendo la línea de Carlesarre, “considera que este hecho altera el funcionamiento del Estado ya que los partidos en lugar de ser un elemento de enlace, han devenido en una barrera entre el pueblo y las instituciones”<sup>15</sup>

Los posibles motivos de esta situación pueden ser señalados como los relativos a los propios partidos y otros relacionados con la llevanza de las instituciones, cuya crisis de legitimidad también afecta negativamente a las formaciones políticas, algo que se

---

<sup>13</sup> Así, cabe destacar la labor que desarrollaron con el Estatuto de Autonomía de Cataluña por cuanto su art. 29.4 proclama el derecho a participar directamente en el proceso de elaboración de leyes.

<sup>14</sup> Para una explicación más ampliada sobre la delegación del poder, vid. Zampetti, P.L. *La democracia participativa e il rinnovamento delle istituzioni*, ECIG, Genova, (1995).

<sup>15</sup> Corchete Martín, M. J. “Las nuevas experiencias de la democracia en la ciudad: de la gobernanza al buen gobierno”, en *Participación, representación y Democracia*, AAVV, Tirant lo Blanch, Valencia (2016), pp. 267 y ss.

observa especialmente en España e Italia. Resumiendo por tanto, podemos decir que las causas más comunes de desafección son:

1. Respecto a la estructura interna y actividad de los partidos, si los procedimientos de elección tuvieran una naturaleza más democrática cuanto mayor sea la relación electores-elegidos, parece que se tendría que optar por un tipo de elección directa de los diversos candidatos y no por fórmulas indirectas, predominantes actualmente en España.

Cierto es que lo que parece constatarse es la realización de congresos cuyos objetivos son ratificar decisiones ya tomadas por las cúpulas de las formaciones. Siguiendo esta línea, y aunque los partidos afirman que toman sus decisiones «desde abajo hacia arriba», se organizan «desde arriba hacia abajo».

2. Relacionado inmediatamente con el punto anterior, la financiación de los partidos tiene muchas carencias, entre otras causas, y centrándonos en nuestro caso, podríamos decir que no se ha atendido a una avanzada equiparación entre la financiación pública y la privada, utilizado como medio estimulante para el arraigo social e independencia de los partidos y su independencia.

Los partidos han logrado, mediante la Ley de financiación (LOFPP), que los ingresos provenientes de los grupos parlamentarios y municipales entren en su caja, y sobre ellos exista plena libertad de acceso por parte del partido. Las fundaciones asociadas a los partidos se han usado para obtener ingresos que no pueden percibir directamente los partidos, pues, siguiendo la Reforma de 2012 de dicha ley, no les afectan las prohibiciones de aceptar o recibir donaciones de empresas privadas que, mediante contratos, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas.<sup>16</sup>

3. Se ha extendido la idea entre la ciudadanía de que los representantes poseen un sistema de estatutos privilegiados comparado con aquellos se ha resuelto en una expresión tan gráfica como popular, en España y en Italia: «la casta», donde se unen la visión crítica del funcionamiento estructurado de los partidos, con la idea de una clase política que ostenta el poder, pero que no vive para la política, sino de ella.

Al respecto, hay que tener en mente las famosas puertas giratorias entre los distintos cargos públicos; las entradas y salidas de políticos a las empresas privadas; el alto número de cargos de confianza y su descontrolada designación; y una lista sin casi sin final.

4. Nuestro sistema electoral, dotado de una base constitucional y legal muy rígida, es un paradigma único en el derecho comparado de cómo se puede intervenir en el sistema de partidos, reduciendo las formaciones, beneficiando a los grandes

---

<sup>16</sup> Trasladando estos hechos a otros países, Mauro Calise advierte que «si la fuerza expansiva de los partidos se origina desde abajo, su capacidad de resistencia se encuentra en lo alto, en una esfera estatal que ofrece a los partidos los recursos que ya no son capaces de extraer de su antigua base social. Pero ¿cuánto podrá durar la supervivencia de los poderosos dinosaurios del pasado aprisionado en la red del Leviatán?».

partidos y aumentando la posibilidad de que existan confortables victorias de formación mayoritaria.

La consecuencia es la existencia de partidos políticos muy representados y otros muy poco representados, creando así un Parlamento que no puede reflejar correctamente las preferencias políticas de la ciudadanía.

5. Finalmente, podríamos decir que la desafección ciudadana se genera por la desaparición de procesos de decisión sobre las cuestiones más relevantes para la comunidad. Si, en palabras de Habermas, “el grado de vitalidad de una democracia se mide por el papel que desempeñan la deliberación, la reflexión y el espíritu crítico en la marcha de los asuntos públicos, se podría concluir que la democracia de algunos Estados, especialmente el español, tiene una escasísima vitalidad”.<sup>17</sup>

Como ejemplos de la poca deliberación material en nuestras instituciones podemos citar el uso inadecuado del Decreto-Ley, o la habitual imposibilidad, debida a los Reglamentos actuales, de imponer al Gobierno a un control parlamentario eficaz. Siguiendo el estudio de Presno Linera, nos encontramos con un comentario irónico sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución, publicada oficialmente el 27 de septiembre de 2011. Para él, “lo llamativo no es ya que entre la fecha de la entrada de la Proposición en el Congreso de los Diputados y aprobación y publicación transcurriera un mes sino que la tramitación parlamentaria en sentido estricto duró 9 días”.<sup>18</sup>

A todo lo expuesto anteriormente puede objetarse que la desconfianza en las instituciones representativas y en los partidos no es algo de ahora. Ya en 1920, Hans Kelsen habló de la «fatiga del parlamentarismo» y apeló a la necesaria democratización de los partidos y de las instituciones representativas. El hecho en cuestión radica en que, al contrario que pasaba anteriormente, hoy el proceso de progresiva democratización permite nuevas quejas que, siguiendo a Ulrich Beck, “convierten la mera votación en algo insuficiente y propio de la paz y del carácter autoritario de las relaciones dominantes”.<sup>19</sup>

La ciudadanía exige un cambio, una “nueva” democracia, que desarrolle una concepción distinta de lo político y que dote de órganos más próximos a éstos, pues conocen sus derechos y están dispuestos a participar de forma activa. Además, los diversos casos de censura creciente y palpable entre las reclamaciones ciudadanas que manifiestan su disconformidad con el sistema actual y su representación no hacen sino dar más fuerza y apoyo a las iniciativas ciudadanas y a los nuevos movimientos sociales.

---

<sup>17</sup> Habermas, J. *La teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, (1987), Vol. II, p. 118

<sup>18</sup> Entre las 10:05 y las 12:40 de la mañana del día 2 el Pleno del Congreso debatió y aprobó por 316 votos a favor y 5 en contra la Proposición de Reforma constitucional. En la misma fecha, la Presidencia del Senado, de acuerdo con la Mesa, y oída la Junta de Portavoces, aprobó el calendario de tramitación.

<sup>19</sup> Beck, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, (2006) pp. 44 y ss.

### 3.- CRISIS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Dos son las posibilidades que ofrece el artículo 23 de nuestro texto constitucional para que los ciudadanos participen en los asuntos públicos, bien mediante participación directa, bien mediante representantes. Ahora bien, debemos interpretar aquello que llamamos “participación directa”, ya que la democracia, tal cual la entiende la Constitución de 1978, es representativa, no directa.

Cuestión distinta es que contemple, como complemento a esta democracia representativa, mecanismos o formas directas, aunque para su consecución también es necesaria la participación de los representantes: son los casos del referéndum y de la iniciativa legislativa popular.

A través de un Referéndum, se requiere a todo el electorado para que decida sobre un asunto concreto, pudiéndose pronunciar en sentido afirmativo o negativo. Nuestra Constitución prevé varias formas de referéndum, cuya normativización se ha desarrollado a través de la LODMR, que ha establecido, además, las normas comunes a estas formas.

En cuanto a la iniciativa legislativa popular, la participación ciudadana se relaciona con el ámbito legislativo normalmente en el primer momento del proceso de aprobación de una ley, es decir, la presentación de la proposición mediante las diversas comisiones gestoras. Como ocurre en otras proposiciones de ley, dicha iniciativa debe someterse al Pleno del Congreso. Las Cortes pueden introducir diversas enmiendas, pues al final son éstas las que aprueban la iniciativa o no<sup>20</sup>, como así lo establece el art. 87 CE.

#### Artículo 87

La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Dicho esto, gran parte de la doctrina considera que el marco normativo de la iniciativa legislativa popular es restrictivo. Para que se pueda realizar la iniciativa legislativa popular, es necesaria la firma acreditada y demostrable de 500.000 ciudadanos españoles; pero no es algo que regule nuestro texto constitucional, sino que lo hace la Ley Orgánica 3/1984 reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, en la

---

<sup>20</sup> Para Castellà Andreu, un posible efecto de este planteamiento es, no obstante, que el texto que se apruebe puede distorsionar el propósito de la iniciativa popular, como fue el caso de la iniciativa de la dación en pago.

cual establece tanto la forma, como el plazo de recogida de dichas firmas, etc.

Esta normativa tan restrictiva conlleva en la vida real, un escaso uso de este medio de participación directa. Precisamente, el legislador realizó en 2006 una reforma de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, a través de la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo. De esta forma, en su Preámbulo puede leerse: “El tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, hacen aconsejables algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten su ejercicio”.

### **3.1.- La iniciativa legislativa popular**

El artículo 23.1 CE establece el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Si la iniciativa legislativa popular constituye un mecanismo de participación de los españoles en la creación de la Ley, se puede decir que la misma conforma una declaración del derecho fundamental de participación política asegurado en el artículo 23.1 CE.

El artículo 23.1 CE establece en su máximo exponente normativo la posibilidad de participar en los asuntos públicos en una doble vertiente de participación: a través de representantes y de participación directa<sup>21</sup>.

Este derecho de participar en la vida política contenido en el precepto constitucional no comprende cualquier tipo de participación sino la participación política, es decir, aquella que viene del derecho de la soberanía popular, y así se puede reflejar en la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 119/1995.<sup>22</sup>

Justamente, la iniciativa legislativa popular es en nuestro ordenamiento jurídico una manifestación del derecho de participación política directa, una de las formas a través de la cual aquélla se ejerce. Esta interpretación está apoyada por el Tribunal Constitucional, el cual considera que *“la iniciativa legislativa popular es una manifestación de ejercicio del derecho de participación política que garantiza el artículo 23.1 CE: La participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3). Todos los enumerados se refieren a distintos tipos de referéndum y, en última instancia, a lo que se vienen considerando como formas de democracia directa, aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento al titular de la soberanía”*.

---

<sup>21</sup> Se pone de manifiesto que este precepto constitucional no es uno más de los que integran el texto constitucional, sino que constituye uno de sus fundamentos políticos esenciales en tanto en cuanto estamos en presencia de la vertiente subjetivada de toda la estructura democrática del Estado en Rallo Lombarte, A. *La iniciativa legislativa en el Derecho Autonómico*, Publicaciones de la Universitat Jaume I, Castellón, (1992), p. 272

<sup>22</sup> Como indica el Tribunal Constitucional, “para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo”

### **3.1.1.- Regulación normativa de la iniciativa legislativa popular**

El artículo 87.3 CE remite a una ley orgánica para que se desarrollen “las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley”, incorporando seguidamente la necesidad de que éstas cuenten con el apoyo mínimo de 500.000 firmas, no pudiendo proceder dicha iniciativa “en materias propias de Ley Orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”. Si leemos detenidamente el precepto, veremos que claramente declara el carácter residual con que los padres de la Constitución desarrollaron este instrumento de la ciudadanía.<sup>23</sup>

Tenemos que considerar que las cautelas interpuestas en 1978 en relación a la regulación de esta materia pueden parecer extrañas, sabiendo que eran deudores de un sistema anterior, el régimen franquista. La Constitución española se decantó de esta manera por las instituciones representativas, negadas en otra época, tratando de fortalecer a los partidos políticos, considerados como las voces que, como establece el art. 6 CE, “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”.

Durante el franquismo, el referéndum se usó de forma maquiavélica. Si a esto se le suma que se agrupó en el mismo sistema al referéndum y a la iniciativa legislativa popular, no teniendo en cuenta el hecho de que eran dos elementos diferentes, el resultado obtenido es evidente: se insertó a la iniciativa legislativa popular en un espacio muy pequeño.

Y si en 1978, la iniciativa legislativa popular no era ya vista con buenos ojos, no nos debe extrañar tampoco la situación actual. De ahí que la Constitución, entregue al legislativo la misión de regular, mediante Ley Orgánica, la forma concreta del ejercicio de la iniciativa popular. Es por ello que, si el texto constitucional introdujo de forma muy apretada la Iniciativa Legislativa Popular, el legislador orgánico los apretó más, aumentando los límites y restricciones al ejercicio de este medio.

### **3.1.2.- Materias exceptuadas de la Iniciativa Legislativa Popular**

Del texto constitucional se desprende expresamente las materias no permitidas en la iniciativa legislativa popular destacando:

- **Las materias propias de Ley Orgánica:** Esta prohibición no aparecía en el Anteproyecto ni en el Proyecto inicial de Constitución, sino que se añadió posteriormente. Para averiguar las materias propias de Ley Orgánica es obligatorio remitirse al artículo 81.1 CE que establece la consideración de Leyes Orgánicas “las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”. Por tanto, están excluidos los derechos fundamentales y las libertades públicas, los Estatutos de

---

<sup>23</sup> Por parte de UCD, el diputado Herrero de Miñón consideraba, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas, que la democracia estatal válida es la democracia representativa, siendo los instrumentos de democracia directa susceptibles de ser manipulados por una minoría de electores

Autonomía, el régimen electoral general y todas aquellas materias cuya regulación la CE reserva a una Ley Orgánica, tales como el Poder Judicial (art. 122 CE), Tribunal Constitucional (art. 165 CE), Defensor del Pueblo (art. 54 CE), etc.

Podemos afirmar por tanto que la especial relevancia de estas materias fue causa suficiente para alejarlas de la presión de una parte del cuerpo electoral, el cual puede no tener en cuenta los intereses del Estado en su conjunto. Sin embargo, esta limitación puede devenir muy grande si tenemos en cuenta la no concreción del constituyente ha venido cuando reduce las materias propias de Ley Orgánica.

- **Las materias tributarias:** Esta exclusión que sí se preveía ya en el Anteproyecto de Constitución, influenciado por el artículo 75 de la Constitución italiana que la preveía para un concreto tipo de referéndum, parece tener una buena razón ya que es una cuestión muy sensible a ser objeto de un uso o utilización demagógica por una determinada fracción del cuerpo electoral.<sup>24</sup>. Además, esta exclusión tiene fundamento por cuanto que es coherente con el resto del articulado de nuestra Constitución, atribuyendo al ejecutivo la dirección de la política interior (art. 97 CE)

No obstante, se puede afirmar que se deja en manos de la Mesa del Congreso, un buen margen de actuación para no admitir todas aquellas que, según su propia interpretación, afecten sobre temas tributarios. Nuevamente, y como se dijo supra, es necesaria una buena interpretación, respetuosa con la iniciativa legislativa popular.

- **Materias de carácter internacional:** Como bien señala Astarloa Villena, *“la complicada urdimbre de relaciones que puede originar la política internacional hace aconsejable su sustracción de la iniciativa legislativa popular”*. La eliminación de esta materia del área de la iniciativa popular tiene una justificación en la norma debido a su acuerdo con lo establecido en la norma constitucional relacionado con los asuntos internacionales. Es cierto, la Constitución, toda vez que ha atribuido al Gobierno la dirección de la política exterior (art. 97), contempla una amplia capacitación a favor de las Cortes Generales en lo que se refiere a los Tratados Internacionales (art. 93 y 94).

La magnitud de la expresión utilizada por nuestra Constitución, “materias de carácter internacional”, establece las amplias competencias que se dan para no aceptar aquellas propuestas de origen popular que traten sobre estas cuestiones.

- **La prerrogativa de gracia:** El indulto viene regulado constitucionalmente como un acto propio del Jefe del Estado, ex art. 62.i) CE. La reglamentación de éste atribuye capacidad al Gobierno de la Nación. Al ver esta norma, se deja patente que la prerrogativa de gracia es una medida excepcional, dada por Real Decreto, dándose por el Rey, previa proposición del Ministro de Justicia, tras el debate del Consejo de Ministros. Parece lógico por tanto que esta materia esté eliminada de la iniciativa legislativa popular.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Fraga Iribarne, en los debates constituyentes, “es cierto que en materia fiscal la iniciativa popular puede dar lugar a una tendencia fácil, a pretender que pagando menos impuestos las cosas se arreglen”

<sup>25</sup> La manipulación demagógica de la que puede ser objeto esta materia también se puso de manifiesto por

Estas son las cuestiones que el artículo 87.3 CE separa expresamente del área de la iniciativa legislativa popular. No obstante, un análisis exhaustivo de la Constitución permite descubrir otras materias que podrían estar apartadas del objeto que ahora se trata. Estas materias aparecen esparcidas a lo largo del texto constitucional, pudiéndolas concretar en:

- **Los Presupuestos Generales del Estado:** Parece lógico que nuestra norma máxima indique que la Ley de Presupuestos Generales del Estado tenga origen en un proyecto de Ley, apartándolos de esta manera de la iniciativa legislativa popular. Y así lo demuestra el apartado 1 del artículo 134 CE: *“Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”*.

La exclusión de los Presupuestos Generales del Estado evidencia también la entrega de un “cheque en blanco” a la Mesa para indicar qué propuesta supone aumento o disminución de los ingresos presupuestarios. Usar una consideración extensiva conllevaría grandes restricciones de la iniciativa legislativa, por lo que, al igual que en los anteriores casos, se debe realizar una interpretación adecuada y respetuosa con este instrumento.

- **La planificación de la actividad económica general:** El motivo que da valor a la eliminación de la iniciativa legislativa popular en este presupuesto es exactamente igual que en el apartado anterior. Dirigir la economía es competencia por imperativo del art. 97 CE del Gobierno de la Nación, por lo que, siguiendo esta línea, el art. 131 de la misma permite al Ejecutivo la misión de elaborar los proyectos de la actividad económica general del Estado.
- **La reforma constitucional:** La Constitución en el art. 166 no deja dudas con la materia, puesto que sólo permite la reforma constitucional al Gobierno, Congreso, Senado y Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Por tanto, este precepto señala de manera expresa que tal iniciativa “se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87”, dejando fuera, por tanto, a los ciudadanos.

Como en otros casos, la exclusión de la reforma constitucional no estaba contemplada en el primigenio Anteproyecto de Constitución, pues su art. 157 permitía la iniciativa de reforma constitucional a todos los sujetos que *ex constitutione* tenían atribuida la iniciativa legislativa.<sup>26</sup>

---

Fraga Iribarne en el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y de libertades públicas del proyecto de Constitución al afirmar el entonces diputado de Alianza Popular que “en materia de gracia no cabe duda que es un tema de tal delicadeza y de tal sutileza, y tan fácil hacer una campaña, pudiéramos decir lacrimógena, que tampoco es materia (...)”.

<sup>26</sup> Señalaba Cisneros Laborda que la enmienda presentada vendría a suplir “una omisión manifiesta de los límites de la iniciativa popular que ya se contienen en el apartado 4 del artículo 80 (...). Allí esterilizamos la posibilidad de iniciativa popular con respecto a la materia de gracia, a las cuestiones internacionales y a la reforma tributaria. Parece también prudente hacer extensiva, por esta vía del acotamiento de la remisión, dicha limitación a la reforma constitucional, puesto que no en balde el artículo 160 configura un procedimiento de reforma rígido, moderadamente rígido, pero rígido al fin, con unas mayorías ciertamente cualificadas, con una remisión al referéndum, con una distinción prudente entre reformas de una u otra entidad, y entendemos que esa configuración que de la rigidez, de

Por tanto, la justificación de la exceptuación de la iniciativa popular del ámbito de la reforma constitucional estuvo acreditada por la preferencia decidida de nuestros constituyentes por el sistema democrático representativo y, por ende, el fortalecimiento de las instituciones de partidos, abandonado paulatinamente los instrumentos de democracia semidirecta. Y, además partiendo de que el principio de participación está intacto mediante los referéndums de ratificación de la reforma constitucional previstos en los arts. 167 y 168 CE.

Así, Presno Linera afirma que *“no existen argumentos democráticos en el régimen constitucional patrio para excluir la iniciativa popular tanto en lo que se refiere al procedimiento ordinario como al procedimiento agravado de reforma constitucional”* (arts. 167 y 168 CE, respectivamente). Por tanto, el pueblo puede indicar a las Cortes su pretensión a una reforma más grande de la Constitución; si se trata, de otro modo, de una reforma del artículo 167, la iniciativa tendría ya unas intenciones concretadas en formas jurídicas mientras que si lo que se busca es una reforma a través del art. 168, se seguirá un proceso por el cual habrá un pronunciamiento primero de las Cortes, siendo luego las Cámaras las que ratifican la decisión y proceden al estudio del nuevo texto que se someterá a referéndum de ratificación.

Por tanto habría que comprobar si los ciudadanos tienen alguna posibilidad cuando propongan una reforma constitucional. Siguiendo las pretensiones del artículo 166 CE no existe duda sobre la no posibilidad de que los ciudadanos directamente presenten una propuesta de reforma de la Constitución. Pero, ¿e indirectamente? Debemos tener en cuenta que los ciudadanos pueden, mediante las leyes de iniciativa legislativa popular autonómicas, presentar ante sus Parlamentos propuestas para que éstos a su vez, eleven propuestas de reforma constitucional a las Cortes Generales.

Este fue el caso del Parlamento vasco en 1990. De esta manera, la Comisión Promotora de un colectivo de ciudadanos de Euskadi presentó ante dicho órgano una propuesta de iniciativa legislativa popular en base a la Ley vasca 8/1996, de 26 de junio, reguladora de aquella; propuesta por la que se pedía del Parlamento regional que instara ante las Cortes Generales una reforma de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, de forma que ésta contemplara el derecho de autodeterminación de los territorios forales. La mesa del Parlamento vasco no admitió a trámite dicha proposición de Ley al concurrir una de las causas de inadmisión prevista en la Ley regional, por lo que la Comisión decidió interponer recurso de amparo ante el más alto Tribunal<sup>27</sup>.

Es interesante la STC 76/1994 por cuanto que el Tribunal negó el amparo relacionado con la finalidad del constituyente al excluir la iniciativa popular de reforma constitucional, pues aparecía quebrantada por el ejercicio de la iniciativa legislativa popular autonómica para poner en marcha la iniciativa del parlamento regional<sup>28</sup>.

---

*la flexibilidad constitucional se hace en el artículo 160 vendría de algún modo fuertemente desnaturalizada por la permisón de la iniciativa popular en la materia(...)*”

<sup>27</sup> Para ampliar sobre las acciones del Parlamento vasco, vid. Vidal Marín, T. Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular, InDret, Barcelona, (2015)

<sup>28</sup> Afirma textualmente el TC: *“(...) En rigor, la proposición de Ley presentada por los recurrentes no podía prosperar ya que se refería a una materia, la reforma de la Constitución española, excluida de la iniciativa popular por el artículo 166 CE. La prohibición consagrada en este artículo implica (...) que en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno (...); es decir, supone vetar*

Tal y como establece la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, no serán objeto de petición aquellas prerrogativas que el ordenamiento jurídico desarrolle con un procedimiento específico. La finalidad es alejar a los ciudadanos de la opción de una reforma constitucional; reforma que se intenta desarrollar ahora través de un órgano autonómico pero que proviene de una plataforma ciudadana que ejerce el derecho de petición, ignorando y quebrantando la voluntad del constituyente.

Lo cierto en este caso es que el constituyente español se situaba a la altura de las Constituciones que más influyeron en su elaboración. En la actualidad, la iniciativa popular para la reforma de la Constitución aparece en diferentes Constituciones de los países del este de Europa. Son los casos de Letonia o Rumanía.

Pero no nos paremos sólo en las Constituciones de Europa, sino que la iniciativa de reforma constitucional también está presente en diversas Constituciones del continente americano, destacando las de Perú, en su artículo 206; la de Uruguay, con el artículo 331; el artículo 341.1 de la de Venezuela; y, finalmente, la de Paraguay.

### **3.1.3.- Número de firmas exigidas**

El artículo 87.3 plantea un nuevo inconveniente al solicitar que las proposiciones de la ciudadanía vayan suscritas por “no menos de 500.000 firmas acreditadas”. Así, la Constitución pide una cantidad muy elevada de firmas para presentar las proposiciones ante la Mesa del Congreso; cifra que conforma mínimo, según la interpretación literal del precepto constitucional, pudiéndose incrementar el número de firmas requeridas cuando el legislador lo entienda necesario.

Durante los debates quedó patente que la cantidad de firmas requeridas iba a dificultar soberanamente el arranque de esta modalidad de democracia semidirecta<sup>29</sup>. Asimismo, el senador Villar Arregui afirmaba de manera expresa que “*si se quiere que la iniciativa popular sea eficaz, cualquier legislación comparada en la materia exige una cifra mucho más exigua de ciudadanos*”. Y añadía: “*Adviértase que no estamos en el trance de referéndum derogatorio, sino en el trámite de la iniciativa legislativa que en una democracia debe favorecerse*”.<sup>30</sup>

---

*la posibilidad de instar, por medio de una iniciativa legislativa popular, el ejercicio de las facultades de iniciativa que en aquel ámbito se reconocen (...) al Parlamento Vasco. La Constitución ha querido reservar la iniciativa legislativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, primando los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de esta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, ésta si legitimada por aquel precepto para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión”.*

<sup>29</sup> Así, la enmienda núm. 525 presentada al Anteproyecto de Constitución por D. Raúl Morodo Leoncio (Grupo Parlamentario Mixto) en la que se pedía la sustitución de “quinientos mil electores” por “el diez por ciento de los electores” se justificaba en base a que parecía “excesiva la cifra de quinientos mil electores, por cuanto la finalidad de este artículo debe ser la de garantizar el derecho de las minorías sin representación parlamentaria a elevar proposiciones de ley”.

<sup>30</sup> En similar sentido, se manifestaba el senador independiente del Grupo Mixto, Xirinacs Damian, quien en su defensa de la enmienda núm. 510 solicitando que se disminuyera el número de firmas exigidas a 100.000 afirmaba que “cuesta mucho encontrar tantas firmas, es una barbaridad, una cosa difícilísima (...)”.

Villar Arregui acertaba cuando hacía alusión al menor número de firmas exigidas para ejercer la iniciativa legislativa popular en el Derecho Comparado. Solo hace falta ver el sistema de los países de nuestro entorno alrededor para asegurar la veracidad de la afirmación. Así, en Italia sólo se requieren 50.000 firmas de electores (art. 71 Const.); en Polonia, se precisan 100.000 firmas (art. 118 Const.); en Rumania, se requieren 100.000 firmas de electores (art. 74 Const.), etc.

Con estos datos, resulta evidente que nuestros constituyentes establecieron una cantidad ingente de firmas para poder solicitar la iniciativa legislativa popular. Ahora bien, al exigir un número fijo de firmas, el inexorable paso del tiempo ha modulado este requisito teniendo en consideración la evolución demográfica que ha experimentado nuestro país de tal forma que las 500.000 firmas exigidas, si bien en 1978 suponía el 1,35% de los ciudadanos españoles, actualmente representan el 1,07% de la población española, En cualquier caso, la cifra de firmas exigidas es, hoy día, ciertamente desproporcional.

### ***3.1.4.- Regulación de la Iniciativa Legislativa popular, tras la Ley 4/2006***

La regulación de la iniciativa legislativa popular tuvo su consecuencia en la práctica: el escaso uso de este instrumento de participación. Como se dijo anteriormente, casi todas las iniciativas ciudadanas no lograron convertirse en una ley formal emanada del Parlamento. Por ello, y en aras de mejorar este ejercicio, el legislador orgánico desarrolló en el año 2006 la reforma de la Ley a través de Ley orgánica; exactamente, la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo. El Preámbulo de la Ley no deja dudas en cuanto a que se trata de un cambio necesario para la mejora, pudiéndose leer: *“El tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, hacen aconsejables algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten su ejercicio”*.

Lo que nos interesa ahora es ver cuáles son los cambios introducidos por esta Ley en la regulación de la iniciativa legislativa popular:

#### ***3.1.4.1.- Modificaciones de menor calado***

Los cambios de menor calado se pueden concretar en los siguientes:

- **Eliminación del artículo 3.2 b) de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo:** Según esta modificación, la presentación de la proposición de ley debía tener *“un documento en el que se detallan las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley”*. En 2006, nuestro legislador suprime esta exigencia en relación con las proposiciones de origen popular. De esta manera, se suprime una reiteración innecesaria al incluir una exposición de motivos junto con el documento que detalla el porqué de la solicitud ciudadana.
- **Co-oficialidad de las lenguas.** Con la reforma del 2006, el legislador quiso apoyar el uso de lenguas que, junto al castellano, son co-oficiales en algunas Comunidades Autónomas; es decir, consideró la existencia de otras lenguas oficiales en nuestro Estado. De esta forma, la nueva redacción del artículo 8.1

permite que los pliegos de firmas estén escritos en castellano y en la lengua co-oficial de la Comunidad.

Como no podría ser de otra manera, la co-oficialidad lingüística fue gratamente aceptada por los grupos parlamentarios, especialmente los catalanes para los trámites de la toma en consideración de la proposición de ley<sup>31</sup>.

- **Supresión de la mención a las Juntas electorales Provinciales:** Otro elemento a destacar fue la eliminación de las Juntas electorales provinciales en cuanto a la recogida de firmas. De esta forma, en determinados artículos de la Ley a las Juntas Electorales provinciales, como los artículos 7.3 y 11, ha sido sustituida por la referencia a la Junta Electoral Central.

En efecto, esta reforma era obligatoria casi debido a que las Juntas electorales Provinciales tienen, según lo establece la LOREG, carácter temporal, como no sucede con la Junta electoral Central que es permanente. Lo que llama poderosamente la atención es la referencia a las Juntas Electorales Provinciales del artículo 10.2 de la Ley cuando establece que son órganos donde se puede adquirir la condición de fedatarios especiales, pues no ha sido sustituida por la de Junta Electoral Central.

### **3.1.4.2.- Modificaciones más relevantes**

Junto a estas, el legislador desarrolló reformas de mayor calado, y encaminadas a facilitar el ejercicio de este instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

- **Supresión de la causa de inadmisión:** El artículo 5.2 f) establecía como causa de inadmisión de la proposición de ley procedente de la iniciativa popular “*la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular*”. La supresión hecha por el legislador de 2006 debe ser valorada positivamente debido a que no es posible encontrar ningún motivo que refuerce la referida causa de inadmisión. Las proposiciones no de Ley son iniciativas de orientación política que instan al Gobierno a realizar determinadas actuaciones concretas. Y si poseen carácter político, ello deviene en que no vinculan jurídicamente a aquel. Sin embargo, el ejercicio de la iniciativa legislativa conlleva necesariamente a proponer a la Cámara la tramitación de una Proposición de Ley sobre una concreta materia y, en consecuencia, si la voluntad de las Cámaras es esa, la aprobación final de una Ley.

Podríamos realizar una hipótesis indicando, no obstante, que la Proposición no de Ley goce de la aceptación del Ejecutivo de un Proyecto de Ley sobre el asunto y enviarlo al Congreso para su tramitación. Pero, incluso aquí, la inadmisión estaría

---

<sup>31</sup> Así, el diputado Cerdá Argent, del Grupo parlamentario de Esquerra Republicana, aplaudía la iniciativa puesta en marcha puesto que, entre otras cuestiones, “recogía los derechos lingüísticos de la ciudadanía y puede ser un claro reflejo del plurilingüismo del Estado”. De la misma manera, el Sr. Pigem y Palmés, de Convergencia y Unió, manifestó que no podía ignorarse “en ninguna materia ni ámbito, que nuestro Estado es plurilingüe y que la ciudadanía ha de poder articular su participación en la res pública en su lengua propia siempre y también cuando la vehicula a través de la iniciativa legislativa popular”

incentivada ya que de producirse tal acontecimiento, no habría obstáculo alguno para que la proposición popular y el Proyecto de Ley del Gobierno se acumulasen para su tramitación.

Sí que pueden aparecer problemas cuando las iniciativas no fueran iguales, puesto que sería dejar sin efecto la iniciativa legislativa. El problema aquí expuesto devendría como un mero supuesto de laboratorio, como así lo demuestra Vidal<sup>32</sup>: *“En un sistema democrático como el que nuestra Constitución ha consagrado, no sería viable el hecho que un Gobierno asumiera el coste político que supondría presentar un Proyecto de Ley sobre una materia en sentido contrario a la iniciativa presentada por, como mínimo, 500.000 personas”*.

- **Ampliación del plazo de obtención de firmas:** Para hacer más sencilla la iniciativa legislativa, nuestro legislador en 2006 decidió prorrogar el plazo para obtener las firmas por la Comisión en 3 meses, por lo que, actualmente, este proceso debe desarrollarse en un plazo de 9 meses, pudiendo ser ampliado nuevamente por 3 meses más cuando sea necesario, ex art. 7.3.

Debemos comprender que la mayoría de las iniciativas presentadas desde la entrada en vigor de la Ley 3/1984 caducaron a consecuencia de que la Comisión correspondiente no conseguía en 6 meses conseguir las 500.000 firmas exigidas por la norma constitucional. Esta ampliación temporal necesita, por ende, una valoración afirmativa; adecuadamente positiva, igual que ha sido el legislador en el punto de mejorar el plazo para proceder a la obtención de firmas por parte de la Comisión.

Como se ha dicho más arriba, la Ley contempla la posibilidad de conceder una ampliación de 3 meses más cuando exista una causa justificada, dando a la Mesa la capacidad para apreciarla. En este punto, parte de la doctrina ha rechazado la entrega de esta competencia a la Mesa, entendiendo que tal capacidad debería haberse dado a la Junta Electoral Central. La Junta Electoral tiene atribuida, como es lógico, la misión de proteger el procedimiento ya que dirige y observa la actuación de la Oficina del Censo Electoral.

- **Firma electrónica:** El artículo 7, tras de la reforma del 2006, tiene en cuenta el desarrollo de las nuevas tecnologías en el desarrollo de la iniciativa legislativa popular, permitiendo que, junto a las firmas manuscritas, los ciudadanos manifiesten su apoyo a determinadas proposiciones de ley de origen popular mediante la firma electrónica.

Ha sido la Junta Electoral Central la que siguiendo su Acuerdo de 17 de septiembre de 2009, y estudiando los casos uno por uno, iba realizando acuerdos que aprobaban los sistemas electrónicos de obtención de firmas ofertado por los Promotores, siguiendo las recomendaciones sobre elementos técnicos exigibles para validar las firmas entregados por la Oficina del Censo Electoral. Ante la falta de desarrollo reglamentario, justifica la Junta Electoral Central el referido acuerdo de la siguiente manera: *“(...) conviene con carácter general precisar los aspectos más importantes del procedimiento para la recogida de firmas, tanto en papel como en ficheros electrónicos,*

---

<sup>32</sup> Vid. Vidal Marín, T. op. cit. pp. 39

*a efectos de facilitar la labor de la Comisión Promotora, de la Oficina del Censo Electoral y de la Junta Electoral Central”.*

Pero centrándonos en nuestro tema, es la Comisión Promotora la que debe pedir a la Junta Electoral Central la aceptación del sistema electrónico de obtención de firmas que se vaya a utilizar. Si es legal, la Junta Electoral Central lo aprobará, siempre con un informe previo de la Oficina del Censo, comunicándoselo a la Comisión y a la Oficina del Censo Electoral. Llegado el punto, la Comisión dará la publicidad correcta al acuerdo mediante la página web empleada para las firmas, debiendo quedar identificada a través de un Código y un nombre, impidiendo que la obtención proceda antes de la aprobación por parte de la Junta Electoral del sistema electrónico.

Regulada la entrega de ficheros para verificar las firmas, el Acuerdo estructura una serie de elementos necesarios sobre la validez de la firma. Así, es obligatoria una garantía absoluta de semejanza entre el código y el título de la iniciativa legislativa que aparezca en cada archivo con la asignación que la identifica, dándose como no aceptables las firmas electrónicas que tengan una o varias de estas circunstancias:

- Obtenidas antes del acuerdo de la Junta Electoral que aprobaba el sistema electrónico de recogida propuesto.
- El DNI del firmante difiere del usado en el certificado electrónico destinado para la firma.
- Firmas con certificado electrónico no aceptado por la sede electrónica del INE, esté caducado, o los datos se hayan modificado después.

Aceptar la firma electrónica supone un gran acierto por parte del legislador ya que favorece la obtención del ingente número de firmas solicitadas en el plazo indicado. De esta forma, propuestas populares anteriormente obligadas a fracasar, poseen ahora con la firma electrónica la posibilidad de entrar al Congreso.

- **Inclusión de la Proposición en el orden del día del Pleno:** Según esta modificación, se incluye un tiempo de 6 meses, para que, asegurando que se ha obtenido el número de firmas solicitadas, la Proposición de Ley se incluya en el orden del día del Pleno, como establece el art. 13.1.

Esta inclusión parece haber sido un gran acierto por parte del legislador para evitar que caigan en el “sueño de los justos”<sup>33</sup>. Por el contrario, la interposición de un plazo concreto puede devenir como una intrusión en la autonomía que al Parlamento reconocen tanto la Constitución como los Reglamentos Parlamentarios; ahora bien, Tomás Vidal considera que “tal intromisión, además de ser proporcionada puesto que el plazo de 6 meses es un plazo generoso, estaría justificada en tanto en cuanto tiene por finalidad facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular en tanto que instrumento que permite la participación directa de los ciudadanos en los asuntos

---

<sup>33</sup> Como puso de manifiesto el representante del grupo parlamentario vasco (PNV) en el debate de toma en consideración de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/1984, “hemos visto que ha habido iniciativas que han caducado simplemente porque la Mesa o el órgano correspondiente de la Cámara no ha decidido incluirlas en el orden del día y han estado durmiendo el sueño de los justos”

públicos y, por tanto, proyección del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución”<sup>34</sup>.

Otro sector de la doctrina, centrado en BIGLINO CAMPOS justifica la ausencia de plazo en base a que, “*el Reglamento del Congreso de los Diputados no señala tampoco plazo para su inclusión en el orden del día del Pleno para el resto de proposiciones de Ley (art. 126 Reglamento del Congreso)*”. Este sector no comprende que es el Presidente del Congreso quien debe fijar el orden del día del Pleno, en colaboración con la Junta de Portavoces, donde estará presente el portavoz del grupo parlamentario que haya presentado la proposición.

- **Acceso de la Comisión en la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley:** El legislador desarrolló una nueva interpretación del apartado 2 del artículo 13 por cuanto que: “*La tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la Comisión Promotora*”.

Antes, la Ley establecía que en el inicio del debate se diera lectura al documento donde constasen los motivos por los que debía tramitarse y aprobarse la proposición de ley. Parece no ser coherente, en opinión de la doctrina, que para otras iniciativas se permita la defensa ante el Congreso. Al respecto, es nuestra Constitución la que, en el art. 87.2 al reconocer la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, da la opción de delegar ante dicha Cámara “*un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa*”.

Sea como fuere, el legislador dispone ahora que uno de los promotores de la Proposición de Ley ciudadana pueda defender la misma en el debate de toma en consideración.

- **Compensación estatal por los gastos realizados:** Esta modificación realizada por el legislador de 2006 merece, al igual que las anteriores, una valoración positiva en cuanto que, además de subir la cuantía a 300.000 euros, la Ley indica un plazo en el que debe realizarse el pago, como lo establece su artículo 15 en cuanto que “*la compensación estatal no excederá, en ningún caso, de 300.000 euros*”, siendo dicha cantidad revisable anualmente conforme a la evolución que experimente el IPC, la Disposición Adicional Segunda dispone de manera expresa que “*el Gobierno deberá incluir como obligación de gasto en los Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio la compensación económica de las iniciativas legislativas populares que hayan alcanzado su tramitación parlamentaria*”.

Así, el legislador intenta evitar que los gastos originados durante la recogida de firmas se conviertan también en un obstáculo al ejercicio de la iniciativa, tratando, por tanto, de facilitar el mismo.

---

<sup>34</sup> Vid. Vidal Marín, T. Op. Cit. p. 43

### **3.2.- Breve referencia a los límites del referéndum en el ordenamiento constitucional a partir de la jurisprudencia sobre la convocatoria de consultas referendarias en Cataluña.**

Como se indicaba anteriormente, existe un dilema ya muy asentado entre el sistema de la democracia directa y el de la democracia representativa. Resulta cada vez más complicado convencer a los ciudadanos de la idea constitucional de la representación. En esta nueva era en la que todos disponemos de información directa, parece existir una clara inclinación a pensar que la propia voluntad da lugar a una capacidad o posibilidad de decidir sobre política, sea o no lícito para el ordenamiento jurídico.

El problema con el Referéndum de Cataluña, la denominada “consulta soberanista”, aparece con la Ley 4/2010 catalana de consultas populares mediante referéndum, ley que fue recurrida ante el Tribunal Constitucional y que quedó suspendida, aunque posteriormente se levantó dicha suspensión. Tras esta ley, apareció un proyecto de ley de consultas populares no referendarias, que no prosperó al terminar la legislatura autonómica. Es esta segunda proposición de ley la que levanta ciertas sospechas ante el apercibimiento del intento de no cumplir el ordenamiento jurídico, como así lo establecen dos importantes sentencias de nuestro Tribunal Constitucional:

- La STC 103/2008 establece que el referéndum es una especie única dentro de las consultas populares. Si se convoca el censo electoral y se usan todas las garantías indicadas en las leyes electorales, inequívocamente estamos ante un referéndum, independientemente del nombre que se le quiera dar. Es por ello que debe someterse siempre a la autorización previa del Gobierno, como así lo establece el art. 149.1.32 CE en cuanto a competencias exclusivas del Estado.
- La STC 31/2010 resuelve un recurso contra el Estatuto de Cataluña. En su Fundamento Jurídico 69, el Tribunal se refiere al art. 122 del Estatuto por cuanto a las competencias exclusivas propias de la Generalitat, entre las que se incluyen los “foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 CE”. La opinión del Tribunal respecto este artículo es que se debe entender bien este artículo, dejando fuera de su comprensión el referéndum.

Volviendo a la normativa, la Ley catalana 4/2010 “de consultas populares vía referéndum” era anterior a la STC 31/2010 mencionada anteriormente, y establecía en su art. 2 que: *“La presente Ley es de aplicación a las consultas populares por vía de referéndum que promuevan las instituciones públicas o la ciudadanía de Cataluña [...] sobre cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía”*.

Así, el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña tuvo que emitir un dictamen ante una iniciativa cuyo propósito era conseguir apoyo ciudadano para una consulta popular mediante referéndum, siguiendo las directrices propias de la Ley 4/2010. Resultó llamativo que, incluso antes de la emisión de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio, el Consejo de Garantías indicara en su dictamen que la iniciativa no era compatible de forma alguna con el Estatuto de Autonomía, asegurando que el Parlamento Catalán puede formular propuestas de reforma constitucional dentro de los límites interpuestos por su Estatuto, quedando fuera de sus

competencias la independencia de Cataluña.

El dictamen del Consejo de Garantías, por tanto, eliminaba la presión que hipotéticamente tendría el Parlamento autonómico catalán si se realizaba la consulta. No obstante, los últimos resultados electorales han dado un giro a la demanda de independencia. Ya no se pretende tanto unas elecciones plebiscitarias como una necesidad de preguntar a los ciudadanos sobre su opinión, acerca de la separación con España. El dictamen señala que no se puede producir dicha separación, pero que cabe una interpretación que permite preguntar.

La Constitución permite, siguiendo lo establecido en el art. 92, que el Gobierno solicite la autorización para practicar un referéndum no vinculante al Congreso de los Diputados sobre decisiones “de especial trascendencia”. Existen igualmente otras modalidades de referéndum que aparecen reguladas en la Ley Orgánica 2/1980 de distintas modalidades de referéndum.

Siguiendo la línea de Xavier Arbós<sup>35</sup>, bastaría una reforma de la Ley 2/1980 para poder incluir el supuesto de la consulta sobre la separación de Cataluña. Como se indicaba anteriormente, el art. 92 CE permite al Gobierno someter las decisiones políticas de gran trascendencia a un referéndum, pero no impide que se sometan estas decisiones a una consulta entre ellos. En este caso no se trata de un referéndum vinculante, sino meramente consultivo que no elimina la obligación de cumplir con el ordenamiento jurídico.

### **3.3.- Sistema electoral y representatividad**

#### ***3.3.1.- Listas electorales. El sistema de listas cerradas y su efectividad para la elección al Congreso de los Diputados***

Las últimas elecciones generales de 2016 han arrojado unos resultados novedosos en un sistema que hasta la fecha había garantizado un aferrado bipartidismo. La cuestión sobre el sistema electoral español ha sido continua desde su imposición en 1978. Sin embargo, sólo dejarán huella aquellos que hablen de regeneración política y electoral en el plano ejecutivo español.

Conviene, entonces, comenzar con el objeto de este epígrafe: las listas cerradas. Éstas se configuran como una garantía del principio de democracia paritaria, instaurado en el sistema electoral español desde 2007 mediante la Disposición Adicional 2ª LOIMH. Este hecho no es ajeno a las ideas de cambio que confían en un nuevo tipo de lista electoral, las listas abiertas y desbloqueadas, como un mantra para la mejora de la representatividad política, pues, siguiendo a Nohlen<sup>36</sup>, allí “*donde se utiliza la lista cerrada y bloqueada existe una discusión casi permanente sobre la forma de la lista y su reforma*”<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Arbós Marín, X. “Las leyes de consultas populares de Cataluña en el marco de la Jurisprudencia Constitucional” en *La Participación política directa. Referéndum y consultas populares*, AAVV, Comuniter, (2013), pp. 205 y ss.

<sup>36</sup> Nohlen, D. *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, (2004), p. 66

<sup>37</sup> Continúa Nohlen en cuanto que “En España y América Latina se aboga por la lista no bloqueada en

Dicho lo anterior, es reseñable el hecho de que en la Constitución, como tal, no se recojan las principales cuestiones normativas que debemos manejar en este punto; es en la Ley Orgánica donde se va a desarrollar la regulación de las listas cerradas. Esta falta de regulación expresa en el texto constitucional, como en cambio sí sucede en países cercanos, ha generado diversas críticas por parte de la doctrina sobre la oportunidad y el modo de conseguir una igualdad real que se identifique con la sociedad posmoderna en que vivimos.

Salvo en el Senado, que sigue un sistema de *panachage* de múltiple voto limitado, en el resto de elecciones rige el sistema de listas cerradas y bloqueadas, introducido en el Congreso por el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, pero que se ha mantenido ya en la etapa constitucional con la LOREG. Este modelo establece que la lista cerrada implica que los votantes no pueden elegir libremente a los candidatos, sino que deben escoger de entre quienes figuran en diferentes candidaturas, pero tampoco pueden alterar el orden en que aparecen los candidatos de la lista finalmente elegida al estar ésta bloqueada.

Pues bien, la LOREG extiende este modelo, que implica “un voto, un elector”, a las elecciones al Congreso de los Diputados y a las europeas. En las elecciones autonómicas rige el mismo modelo por el mimetismo de los Estatutos de Autonomía que han copiado este sistema casi en su totalidad<sup>38</sup>.

Centrándonos en el punto de vista electoral, se ha añadido a la LOREG un artículo, encuadrado dentro del Título I Capítulo VI sección 2ª, sobre presentación y proclamación de candidatos.<sup>39</sup> Así, la Disposición Adicional 2.ª LOIMH<sup>40</sup> ha dado tenor al nuevo art. 44 bis LOREG, que viene a establecer nuevos requisitos que deben concurrir en las candidaturas que presenten los partidos y federaciones legalmente inscritos en el Registro de Partidos Políticos, las coaliciones que aquellos quieran realizar así como las agrupaciones de electores que, en su caso, acudan a unas elecciones (art. 44 LOREG), y cuyos efectos tienen un carácter general y transversal en todos los procesos electorales.

Los sujetos que pueden presentar candidatos a unas elecciones son sólo aquellos que únicamente prevé el art. 44 LOREG y que hemos indicado justo arriba. Dejando aparte a las agrupaciones de electores, tanto los partidos políticos como las federaciones y coaliciones expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son el instrumento fundamental para la participación política, como así lo indica expresamente el art. 6 CE. Por este motivo, nuestro legislador optó por facultarlos para que elaboraran listas de candidatos, en su doble vertiente de instrumentos de actualización del derecho subjetivo de asociación y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático y por ende, cauces válidos

---

función de mejorar las relaciones entre elector y elegidos, el grado de conocimiento de su representante por parte del votante, y la responsabilidad del representante frente a sus electores”.

<sup>38</sup> Vid. Álvarez, M.I y Alcón, M.F (coords). *Estado y comunidades autónomas en España: Sistemas electorales y participación política*, Temas del Senado, Madrid, 2011

<sup>39</sup> Vid. *La democracia representativa paritaria: consideraciones al hilo de la LO 3/2007*, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, Universidad de Córdoba y Diputación de Córdoba, Delegación de Igualdad, (2008), pp. 141-145

<sup>40</sup> Debemos destacar que es esta DA 2.ª LOIMH que atañe a materia electoral, junto con las DDAA 1.ª y 3.ª, las que confieren el carácter orgánico a esta Ley, conforme a la DF 2.ª LOIMH.

para el logro de la sustantivación de la igualdad propugnada en el art. 9.2 CE<sup>41</sup>.

Ello no hace que el partido sea titular del derecho fundamental de sufragio en su doble vertiente, sino que este se mantiene de forma individual en cada ciudadano. Para este es evidente que el derecho de sufragio pasivo despliega sus efectos en el momento de su proclamación como candidato, y en especial como electo; es por ello que no significa que se tenga derecho a ser candidato de un partido cualquiera. En efecto, es el partido el que goza de una libertad de selección de sus candidatos. El nuevo art. 44 bis LOREG no establece la manera en que deben elegirse los candidatos, tan sólo añade una nueva exigencia a la hora de configurar las variadas listas electorales. En palabras del Tribunal Constitucional, extraídas de la STC 12/2008 en su FJ 5º, “*esa restricción de la libertad del partido resulta perfectamente constitucional por legítima, por razonablemente instrumentada y por no lesiva para el ejercicio de los derechos fundamentales*”<sup>42</sup>.<sup>16</sup>

Siguiendo esta Sentencia, de su Fundamento Jurídico 7º se puede deducir que lo dicho hasta el momento es aplicable también al régimen de las agrupaciones de electores, recordando que no caben candidaturas individuales mediante este procedimiento de agrupaciones de electores, pues su mismo carácter refleja la necesidad de concurrir a un proceso electoral formando una lista.

### **3.3.2.- Deformación de la representatividad e igualdad de voto**

#### **3.3.2.1.- Deformación de la representatividad**

El paso de la dictadura a la democracia actual se llevó a cabo a partir de un régimen electoral que sigue vigente a día de hoy. Ya lo establecía la Ley para la Reforma Política<sup>43</sup> en cuanto que la elección de los 350 diputados se llevaría a cabo a través de criterios de representación territorial, pero realizando diversas prevenciones para evitar fragmentaciones en la Cámara. Una manifestación de lo anteriormente expuesto la encontramos en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley sobre normas electorales de 18 de marzo de 1977, donde se afirma que:

*«La distribución de escaños se realizará de acuerdo con la regla “D’Hont” que resume en una sola operación el funcionamiento del cociente electoral y el computo 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.»*

De esta forma, en el Real Decreto-ley se establecieron ya los criterios para que el

---

<sup>41</sup> A este respecto vid. SSTC 48/2003 FJ 5º y 12/2008 FJ 5º.

<sup>42</sup> Una posición contraria al pronunciamiento del Tribunal, en cuanto que se considera que se cercena la libertad ideológica y de autoorganización de los partidos la podemos encontrar en el Voto Particular a la STC 12/2008 de Rodríguez Zapata.

<sup>43</sup> Vid. Álaez Corral, B. “La Constitución española de 1978: ¿Ruptura o reforma constitucional?”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, (1997), pp. 161 y ss.

régimen electoral crease un sistema donde no todos los partidos políticos tuvieran una presencia proporcional a su aceptación entre los ciudadanos, donde ciertos grupos tuvieran más ventajas respecto a otros y donde la determinación del orden de colocación en las listas electores dependiera de las cúpulas de los partidos. Así se pensó que se podría fortalecer a los partidos políticos en general, y más en particular a aquellos que tuvieran más respaldo<sup>44</sup>.

Hablando de sistemas de partidos<sup>45</sup>, lo que se pretendía era “diseñar un sistema electoral que permitiera al partido en el Gobierno alcanzar dos objetivos: lograr que las diversas fuerzas apoyaran la combinación del sistema electoral; y maximizar su representación parlamentaria de acuerdo con la información que tenían. Estas previsiones estuvieron tan presentes en el proceso de elaboración de la Constitución que se convirtieron en un elemento necesario en las Cortes Generales<sup>46</sup>, formando la Constitución electoral, destacando el contenido del art. 68 CE en cuanto a que fija el número máximo y mínimo de diputados, tipo de sufragio o circunscripciones.

Como complemento de lo anterior, y observando la clara conexión entre partidos y régimen electoral, la Ley 54/1978 de 4 de diciembre de Partidos Políticos, ya observó el éxito electoral como una clave para que las formaciones políticas pudieran sobrevivir económicamente, como así se deduce de su artículo 6.

El pluralismo político se basa sobre la premisa de la existencia de varias formas de comprender la organización de la sociedad, sabiendo que ninguna es mejor o peor a las otras<sup>47</sup>. Esta misma realidad debería de reflejarse en el régimen electoral y en el sistema de partidos, pero lo cierto es que ninguno de ellos ofrece un nivel de igualdad adecuado.

Hasta principios de 2011, los partidos podían presentar candidaturas mientras que una agrupación de electores tenía la obligación de recabar la adhesión de cientos o miles de personas. Con la Ley Orgánica 2/2011, se modifica el art. 169.3 LOREG por lo que partidos, federaciones y coaliciones que no hubieran obtenido representación en las anteriores elecciones, necesitaban ahora la firma de, por lo menos, el 0.1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que solicitaban la elección.

De esta forma, nos encontramos ante una reforma que pretendía incrementar la proporcionalidad en la representación y mejorar la calidad democrática, pero que ha creado grandes dificultades adicionales para que los pequeños partidos cumplan la función de concurrir a formación y ser instrumentos de participación política de los ciudadanos<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Siguiendo una línea más actualizada, vid. Blanco Valdés, L. “La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema” en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, (2015), pp. 149 y ss.

<sup>45</sup> En este sentido, Lago, I y Montero, J.R. “Todavía no se quienes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español” en *Zona Abierta*, núm. 110-111, (2005), pp. 279 y ss.

<sup>46</sup> Para una postura crítica, vid. Arnaldo Alcubilla, E. *El carácter dinámico del régimen electoral español*, Madrid, CEPC, (2002), pp. 11 y ss.

<sup>47</sup> Jiménez Campo, J. “La intervención estatal del pluralismo” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, (1981).

<sup>48</sup> Chueca Rodríguez R y Gavara de Cara, J.C. *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral*

Por lo que respecta al proceso de formación y manifestación de la voluntad popular, la regulación que nuestro legislador ha hecho 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 más asentadas, pues la distribución de espacios para propaganda electoral se hace en función del número de votos obtenidos anteriormente, según establece el art. 50 LOREG. Esta distribución debería posibilitar que los diversos partidos pudieran expresarse en un contexto de igualdad de oportunidades.

Nuestro Tribunal Constitucional podría admitir la existencia de elementos de inconstitucionalidad en el art. 66 LOREG, pues las emisoras privadas deberían respetar igualmente los principios de pluralismo político e igualdad, así como los de proporcionalidad y neutralidad informativa<sup>49</sup>. Recapitulando, el favorecer a las formaciones políticas de mayor voto no se mantendrá ya de forma exclusiva en las televisiones públicas, sino que las privadas podrán hacerlo del mismo modo.

Diversa jurisprudencia ha ido en la línea de amparar las grandes diferencias derivadas de la legislación electoral, destacando la STC 75/1981. Esta Sentencia que enjuició aspectos del Real Decreto-ley de 1977, únicamente dijo que de la aplicación de la fórmula D'Hont a nuestras circunscripciones *“resulta cierta ventaja relativa para las listas más votadas, y ello como consecuencia del peculiar sistema de cocientes sucesivos”*. El problema aparece cuando se observa que es mucho más que una cierta ventaja relativa lo que surge de la vigente normativa y, francamente, esa ventaja, a diferencia de lo que establece el Tribunal, si es superior a la de otras fórmulas también llamadas proporcionales.

- Además de lo anterior, no parece muy adecuado determinar, como lo hace el Tribunal Constitucional en su STC 75/1985 de 21 de junio, FJ 5º, que la proporcionalidad *“es más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por diversos factores del sistema electoral [...] implicando necesariamente un recorte a esa “pureza” de la proporcionalidad abstractamente considerada.”*

Finalmente, se debe señalar en primer lugar que la proporcionalidad no es un mero “criterio tendencial”, sino un mandato constitucional que pretende hacer realidad la igualdad y el pluralismo político y, en segundo lugar, nuestro legislador sí que está creando discriminaciones entre las diversas opciones, pues no las trata de la manera más equitativa posible. En palabras de Penadés y Santauste, “la competición electoral en España no tiene lugar en condiciones de igualdad en todas las circunscripciones. [...] 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>50</sup>

---

General, núm. 25, CEPC, Colección Foro, (2011), pp. 110 y ss.

<sup>49</sup> Solozábal Echevarría, J. “Una visión institucional del proceso electoral” en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral, enero 1993*, Congreso de los Diputados, Madrid, (1997), pp. 27 y ss.

<sup>50</sup> Penadés, A y Santauste, S. “La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 32, 2013, pp. 89 y ss.

### 3.3.2.2.- Igualdad de voto

Para que unas elecciones sean consideradas como democráticas, deben garantizar ciertas condiciones, ciertos requisitos indispensables que no están sujetos a discusión desde la teoría de la democracia y que se aceptan como presupuestos sine qua non. No son normas constitucionales o leyes positivas, pues el criterio aquí utilizado se relaciona con la legitimidad, no con la legalidad.

Siguiendo nuevamente a Dieter Nohlen<sup>51</sup>, en cuanto a igualdad del sufragio, «no es admisible diferenciar la importancia del voto de los electores en función de criterios de propiedad, ingreso, pago de impuestos, educación, religión, raza, sexo o posición política». Esos principios, «pertenecen a la concepción democrática. La difusión del derecho de sufragio universal, igual, directo, secreto y libre se ha de entender como la historia de las normas jurídicas que es inherente al concepto estricto del derecho electoral. En correspondencia con estas normas jurídicas podía el individuo tomar parte en las elecciones, como elector o como elegible, con voto igual al de los otros electores o con voto desigual, directo o indirecto, secreto o público»

Se podría decir que existe cierta confusión entre dos elementos que históricamente han seguido el devenir del desarrollo del sufragio universal, por un lado, y la del voto igual, por otro. En algunos autores, la confusión entre universalidad e igualdad del voto es explícita. Así, Miguel Satrústegui afirma que «*el sufragio universal es, por definición, un sufragio igual. No se trata sólo de que todos puedan votar, sino también de que el voto de cada ciudadano tenga el mismo valor*»<sup>52</sup>. Pero, generalmente, la confusión es más sutil. Una cosa es quién puede votar, y otra cosa totalmente diferente es si el voto es o no igual.

De cualquier manera, a día de hoy es posible ofrecer criterios que delimiten con exactitud la existencia o inexistencia de la igualdad del voto dada una determinada comunidad de electores. Un *tertium* compuesto, al menos, por dos criterios diferenciados:

#### - El valor del voto<sup>53</sup>

Esta noción de «valor de voto» puede entenderse, a nuestro juicio, de dos formas distintas: dividiendo el número de habitantes de una circunscripción entre el número de escaños que se eligen en ella o, al revés, dividiendo el

---

<sup>51</sup> Nohlen, D. *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 65-72.

<sup>52</sup> Satrústegui, M. «El Cuerpo electoral», en: AAVV *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, 1977, p. 77.

<sup>53</sup> «*El sufragio desigual propiamente dicho (se refiere al voto censitario) está actualmente muy poco extendido: nadie se atreve a atacar oficialmente el principio de igualdad de sufragio. Pero, en la práctica, este principio es frecuentemente puesto en jaque por distintos procedimientos que introducen considerables desigualdades en la representación. [...] Supongamos dos circunscripciones que eligen cada una a un diputado; la primera, poblada por 50.000 electores; la segunda, por 100.000. Oficialmente, cada elector no tiene más que un voto. Pero, de hecho, todo sucede como si los electores de la primera circunscripción tuvieran dos votos cada uno, y los electores de la segunda sólo uno: para la elección de diputados, cada uno de los primeros 'pesa' dos veces menos que cada uno de los segundos. Esta técnica, muy elemental, se emplea frecuentemente,* en Duverger, M., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 99

número de escaños entre el de habitantes. El mero hecho de que sean en efecto diferentes estos valores da a entender que necesariamente el voto no es equitativo.

España representa un caso extraño en el escenario internacional, ya que su nivel de desigualdad es extremadamente alto<sup>54</sup>. La razón se encuentra en la curiosa forma por la que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General ordena distribuir los escaños entre las 52 circunscripciones. Queda claro que un grado de desigualdad es inevitable, debido en gran medida al sistema matemático empleado. Pero tal desigualdad, se ve desarrollada de forma extraordinaria por la LOREG debido a la disposición que obliga a otorgar al menos dos escaños a cada provincia con independencia de su población.

Siendo 50 provincias, esta cláusula supone dar 100 de los 350 escaños de forma desigualitaria, aumentando así el índice de desigualdad electoral hasta posicionarlo, como se dijo antes, a la cabeza del escenario internacional.

#### - **La vulnerabilidad**

Este segundo criterio viene indicado por el número de escaños a escoger en cada circunscripción, que debería ser el mismo para todos los ciudadanos. Esta exigencia se desprende a partir de que tal factor determina una característica del voto: su vulnerabilidad. El voto es más vulnerable cuanto menor probabilidad haya que sea eficaz. El número de escaños ha sido reconocido como el principal elemento que configura de una u otra manera los sistemas electorales tal forma que de ellos quepa esperar unas u otras consecuencias.

Lo que resulta pertinente aquí es el hecho de que el principio de igualdad no permite diferencia alguna con respecto a esa propiedad: para todos los votantes de un determinado lugar, la capacidad designativa habrá de ser igualmente vulnerable, no admitiéndose disparidad alguna a este respecto.

Estos criterios comparten dos propiedades básicas. En primer lugar, se trata en ambos casos de aspectos formales, constitutivos del derecho a voto. No indican aspectos novedosos del sufragio al elector antes de que éste disponga de él de uno u otro modo en uso de su libertad. La desigualdad surge antes de la decisión. En segundo lugar, ambos criterios resultan medibles desde un punto de vista puramente matemático. Tanto un criterio como otro pueden ser medidos, de forma que se puede averiguar hasta qué punto son desiguales unos y otros votos<sup>55</sup>. La doctrina defiende, y así podemos destacar a Jorge Urdanoz<sup>56</sup> en este sentido, que “la LOREG podría modificarse en un sentido más igualitario dentro de los límites que impone la Constitución”. Esto sería posible si, por ejemplo, se elevara a 400 el número de escaños a elegir y se redujera a uno el número mínimo de diputados por provincia.

---

<sup>54</sup> Samuels, D. y Snyder, R., “The value of a vote: malapportionment in comparative perspective”, *British Journal of Political Science*, 31, (2001), p. 661.

<sup>55</sup> Véase al respecto Urdanoz, J., “¿Defendió Stuart Mill la Representación Proporcional? Notas contra un paradigma”, *Revista de Estudios Políticos*, 139, (2008), pp. 13-44

<sup>56</sup> Urdanoz Ganuza, Jorge. “La desigualdad del voto en España” en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Editorial de la UAM, Madrid, (2009), p. 284

Esto indica que la Carta Magna configura el derecho al sufragio de los españoles de tal forma que no sólo imposibilita el voto igual, sino que establece una relación inversamente proporcional entre los dos criterios que articulan desde un punto de vista matemático la igualdad de voto: cuanto más incrementemos el uno, más reduciremos el otro.

### **3.3.3.- *Disciplina de partido y grupos parlamentarios***

El Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977 quiso arriesgarse y optar por unas “candidaturas completas, bloqueadas y cerradas, cuya representación se reserva a los partidos y federaciones de acuerdo con las normas reguladoras del derecho de asociación política, coaliciones y a los propios electores que quieran hacer concretas candidaturas y no de partido” y, por ello, se dispuso en el art. 20.3 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”.

Del mismo modo, la LOREG dispone en su art. 96.4 que “serán también nulos en todos los procesos electorales los votos emitidos en papeletas en las que se hubieren modificado o alterado su orden de colocación”.

Así, el Legislador no debe dejar al arbitrio de las formaciones políticas la decisión de si sus candidaturas electorales estarán aprobadas o no con la participación de los afiliados. La constitución se sitúa en una posición de ventaja que establece un determinado intervencionismo estatal en la vida interna de los partidos con el objetivo de asegurar que en determinados actos se respeta la exigencia constitucional del correcto funcionamiento interno de forma democrática.

Por tanto, no se trata de que nuestro Legislador establezca un determinado modelo de democracia interna, sino la obligación, bajo penas de no aceptación de candidaturas, de que las formaciones respondan a ese mínimo democrático<sup>57</sup>. En lo que atañe al régimen electoral español, este intervencionismo ya se está produciendo, por ejemplo, en la imposición a las candidaturas en el sistema de inelegibles, pudiéndose ampliar mediante una composición equilibrada de hombres y mujeres, y que está avalada por la STC 12/2008 de 29 de enero<sup>58</sup>.

Esta exigencia legal de elección democrática de los integrantes de las candidaturas no debe plantear, a nuestro modo de ver, problemas de constitucionalidad. De esta forma, el Tribunal Constitucional razona en la sentencia citada anteriormente que es evidente que la libertad de presentación de candidaturas por partidos no puede ser absoluta. El legislador limitó esa libertad imponiendo determinadas condiciones para la realización de las candidaturas.

---

<sup>57</sup> Sobre los argumentos a favor de una férrea legislación, vid. Flores Giménez, F. “Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, a la búsqueda de equilibrio” en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, pp. 362 y ss.

<sup>58</sup> Para un estudio más profundizado, vid. Biglino Campos, P. “Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada (Comentario a la STC 12/2008)” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, (2008), pp. 277 y ss.

Se debe considerar que son constitucionalmente legítimos fines como la obtención de la democracia interna en los partidos políticos o favorecer otras opciones en los procesos electorales; así como el permiso a que cada formación opte por diversas fórmulas que asegurasen la participación efectiva<sup>59</sup>.

En este contexto, el art. 7 de la Ley Orgánica 6/2002 sobre Partidos Políticos ya establece que la estructura interna de los partidos 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 órganos superiores de gobierno”. Estas pretensiones deberían seguir su desarrollo lógico en la LOREG y en los estatutos de cada formación política, respetando así la libertad de gobierno y el derecho de los integrantes a tomar parte en esa decisión<sup>60</sup>.

A través de ese proceso interno de elección, debería existir el principio de voto libre y secreto de los afiliados, así como el derecho a ser elegido candidato<sup>61</sup>. En estas elecciones debería usarse el sistema de mayoría simple, siendo incluido en el apartado 2º del art. 3 de la Ley Orgánica 6/2002. Nada impediría por tanto que el partido político abriera el proceso de elección a personas que no están afiliadas, bien para el sufragio activo, el pasivo, o ambos<sup>62</sup>.

### 3.3.4.- Titularidad de los escaños

En España, existe un gran rechazo social cuando un miembro de un partido electoral con representación en el Congreso toma la decisión de abandonar el Grupo constituido por los componentes de su partido o coalición, conservando el escaño y pasando al Grupo mixto. La idea que se ha ido repitiendo en esta investigación es que los partidos políticos son elementos creados libres, producidos por el ejercicio de la libertad de asociación que consagra el artículo 22. Debido a la función de servir de cauce fundamental para la participación política, la legislación electoral da a los partidos la facultad de presentar candidaturas en las que figura la denominación del partido junto al nombre del candidato que propone.

La elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos. La forma establecida para sustituir candidatos antes de la proclamación de los electos y para cubrir las vacantes puede enturbiar esta evidencia, pero ese enturbiamiento debe desaparecer con la simple reflexión de que ese proceso es una consecuencia del sistema proporcional, en el que no cabe la celebración de elecciones parciales para cubrir una sola vacante y opera con referencia a la lista

---

<sup>59</sup> Siguiendo la línea, vid. Giménez Gluck, D. “El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias” en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 102, (2014), pp. 211 y ss.

<sup>60</sup> Pajares Montolio, E. “Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias” en *Participación, Representación y Democracia*, Tirant lo Blanch, (2016), pp. 151 y ss.

<sup>61</sup> Me viene a la memoria en este punto el cicatero intento de Pedro Sánchez (PSOE) de hacer unas elecciones relámpago para la elección de Secretario General, observándose después su dimisión como Secretario General.

<sup>62</sup> En este punto, cabría recordar aquellas palabras de Pablo Iglesias (PODEMOS) por cuanto permitir un sistema de listas muy abiertas, donde cualquier ciudadano podría ser el nuevo Secretario General, entrando en la polémica de si ese ciudadano debe ser militante o solamente simpatizante.

propuesta a los electores.

Todo esto hace que el Tribunal Constitucional, analizando el artículo 11.7 de la Ley 39/1978 desde el punto de vista de su constitucionalidad considere que este artículo tenga un grave error de dicción y piense que está formado a partir de una presunción implícita que, de no verificarse en la realidad, como es posible, aunque improbable, conduciría a un resultado absurdo. Este error se da en el enunciado del supuesto de hecho, pues las listas de candidatos son propuestas y la representación surge sólo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral y nunca del autor de la propuesta.

El partido permanece, pues, si éste desaparece, por disolución o cualquier otra causa, todos sus candidatos dejarían de pertenecer a él y será imposible la sustitución mencionada. Viendo todo lo anterior, parece claro que el Tribunal Constitucional se pronuncie por la propiedad de escaño en favor del representante elegido. Que el representante haya sido elegido por formar parte de una lista cerrada propuesta por un partido no parece ser de suficiente peso.

Una forma de obtener un sistema sancionador se podría conseguir ampliando los motivos de inhabilitación que prevé la Ley Electoral. Así, se podría considerar causa de inhabilitación futura para la concurrencia a nuevas elecciones si el representante no cumple con su permanencia en el grupo correspondiente a la lista cerrada en que en su día fue elegido, dado que la praxis indica que el ciudadano vota en su inmensa mayoría la lista que le proponen desde las siglas de su preferencia.

Finalmente, se debe hacer notar que para los ciudadanos el representante elegido en lista cerrada no es dueño de su escaño, ya que con muchas veces resulta elegido siendo un completo desconocido, pero que aparece condicionado por las siglas bajo las que concurrió a las elecciones. Para el ciudadano en general, los actos de las personas que les representan, para cambiar después la intención de su voto, por muy legales que sean, al usar el escaño a su antojo, el ciudadano lo ve como una nueva forma de corrupción.

### **3.4.- La garantía del pluralismo: el marco jurídico de la creación de partidos políticos en España**

Los partidos políticos son asociaciones, por lo que su creación depende del derecho fundamental contenido en el art. 22 CE, pero debido a su gran importancia en el desarrollo del Estado democrático, poseen una mención separada en el Título Preliminar de la Constitución, como así lo establece el art. 6 CE por cuanto que:

#### Artículo 6

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. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Independientemente de su carácter asociativo, los partidos políticos se rigen por

su normativa específica, la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos. Este reconocimiento que hace el texto constitucional del art. 6 es lo que permite la existencia del llamado Estado de Partidos.

Este Estado de partidos es la forma que adoptan los Estados constitucionales en la actualidad en los que los partidos son los protagonistas de la vida política. De esta forma, el Estado de Partidos debe entenderse como una pretensión constitucional de reconocer y regular el protagonismo de las formaciones en un contexto de democracia pluralista. El objeto, por ende, que pretende proteger el artículo 6 CE recoge dos características, pues se consiguen dos realidades diferentes, aunque relacionadas entre sí, como establece Ángel Rodríguez<sup>63</sup>: el protagonismo de los partidos en la vida pública y su sujeción a los principios constitucionales. Estos elementos deben estar presentes si se analiza el art. 6 desde la perspectiva de otros enunciados constitucionales.

Así, se podría diferenciar en el art. 6 CE dos principios diferentes: el de constitucionalización de los partidos políticos, asignándoles las funciones importantes en el desarrollo del Estado constitucional y, por otro lado, la propia constitucionalidad de los partidos, que regula la forma en la que quedan sujetos a las reglas constitucionales.

Centrándonos ahora en la constitucionalización de los partidos, ésta ha sido reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, destacando desde el primer momento la importancia y el significado del art. 6 CE como reconocimiento del protagonismo del sistema de partidos en nuestra práctica constitucional, justificado en la STC 3/1981 en su Fundamento Jurídico 1, “por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas”. En opinión del propio Tribunal, la situación del art. 6 hace que la Constitución ampare la existencia del sistema de partidos políticos como tal, en cuanto conforma un elemento imprescindible para el desarrollo y el actuar del pluralismo político<sup>64</sup>.

En cualquier caso, no es posible concebir a los partidos políticos como el único modo de expresar el pluralismo político. Considerar a los partidos políticos como instrumentos fundamentales demuestra que nuestra Constitución prevé otras formas de pluralismo político en las que no hay partidos políticos, pues además, del mismo art. 6 CE, usando una interpretación sistemática, podemos deducir que los partidos políticos son expresiones del pluralismo político, pues sin el pluralismo, no existiría los partidos, y no al revés.

Ahora bien, analizado el pluralismo político, conviene aquí hacer una pequeña crítica sobre las fundaciones de éstos, pues si bien se ha hablado de la constitucionalización de los partidos, poco se dice sobre la formación de sus cúpulas, como se analizará en el siguiente epígrafe. Esta falta de responsabilidad se ha desarrollado de forma histórica mediante las fundaciones de los partidos. La creación de zonas donde se forma y se potencia el pensamiento y la cultura podrían suponer la base

---

<sup>63</sup> Rodríguez, Ángel. “Libertades Públicas (II): El Derecho de asociación, la libertad de partidos políticos y los derechos de participación”, en AAVV, *Manual de Derecho Constitucional*, 7ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, (2016), pp. 543 y ss.

<sup>64</sup> Para una opinión más desarrollada, vid. STC 85/1986, FJ 2º.

que, posteriormente, no desarrollará solo el conjunto de ideas de partido, sino la formación de los afiliados o de los representantes.

La Ley de Partidos no establece nada sobre la formación y desarrollo de las cúpulas de los partidos, por lo que sólo se puede decir, en un sentido amplio, que las fundaciones pueden contribuir a un mejor desarrollo de la formación de sus dirigentes.

Ya la Ley 50/2002 de Fundaciones establece en su Exposición de Motivos<sup>65</sup> que las fundaciones deben luchar para defender la democracia, fomentar la solidad y asegurar la protección del bienestar de los ciudadanos. Además, la Disposición Adicional séptima de dicha ley regula especialmente las fundaciones relacionadas con los partidos políticos, disponiendo que:

*“Las fundaciones vinculadas a los partidos políticos se regirán por lo expuesto en la presente Ley, y sus recursos podrán proceder de la financiación pública a través de los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas en los términos establecidos en la legislación presupuestaria aplicable y, en su caso, mediante las correspondientes convocatorias públicas”.*

Pero fuera de lo que establece la Ley, todo se puede encontrar sobre las fundaciones. Es cierto, efectivamente, que su idea de finalidad es la de ser un espacio de pensamiento, de investigación enfocada hacia el partido, hacia sus ideas; pero la realidad actual es que estas entidades son meras editoriales de los diversos informes que realizan los partidos, o entes que organizan conferencias o seminarios y ciclos de formación.

### **3.5.- Las críticas al estatuto de los parlamentarios**

#### **3.5.1.- Remuneración de cargos representativos y elección de los más capaces**

Antes de analizar esta apartado, conviene distinguir dos aspectos: por un lado, los representantes ciudadanos como parlamentarios tanto del Congreso y Senado, como en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos; por otro lado, los cargos de las Administraciones Públicas. Las diversas remuneraciones establecen la relación por la que hay que dar tratamiento diferenciado a estas dos funciones.

Es cierto que en el debate doctrinal sobre la regeneración democrática se han oído diversas voces que establecían la necesidad de reducir la remuneración que se les da a los cargos públicos, en un afán ejemplificador en los tiempos de crisis que hemos vivido y que vivimos a día de hoy. Son los cargos públicos los primeros que deberían de experimentar dicha bajada salarial, solicitando para otros cargos representativos la supresión de la remuneración<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Exposición de motivos que se basa en la Resolución del Parlamento Europeo sobre las fundaciones en Europa (RA 304/93)

<sup>66</sup> Se pretendería hacer por tanto un sistema parecido al suizo, donde la política se convertiría en una especie de afición en la que no se cobra. Cada uno de los políticos posee a su vez un trabajo “corriente” que es de donde obtiene su fuente de ingresos.

La reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, que introdujo la reducción de la remuneración de los parlamentarios autonómicos y, en un segundo momento, también se planteó la reducción del número de escaños autonómicos fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la STC 36/2014 de 27 de febrero<sup>67</sup>. Reformas similares han sido estudiadas en comunidades autónomas como Galicia o Madrid<sup>68</sup>.

Es posible que las medidas indicadas puedan tener su justificación en lo dicho anteriormente, pero también podría encontrarse en la percepción más o menos estandarizada de que los sueldos de los diversos cargos representativos no guardan la debida proporción con las tareas que desempeñan, dando a entender a mi juicio que esa opinión estaría basada en la desconsideración de sus tareas y obligaciones. Aun así, reitero mi posición al decir que sin parlamentarios, la democracia como la entendemos no existiría, entendiéndolo que tal encargo debe tener una contribución.

Pero además, estas remuneraciones de los cargos políticos generan un contraste con las de los cargos del sector privado, no tanto por la cantidad, sino porque incluso las propuestas de reducción de los sueldos del sector privado son realmente menores que las propuestas del sector público. En esta situación, una de las obligaciones de los partidos políticos parece que es la de captar más militantes y seleccionarlos de los más preparados para acceder a los cargos públicos que consiga el partido, como se verá a continuación. Una de las bazas más utilizadas por estos partidos es la de ofrecer a los futuros militantes los cargos públicos que desean conseguir pero, si los sueldos sufren una merma considerable, parece que preferirán dichos candidatos vincularse al sector privado donde pueden optar a puestos parecidos con mejores sueldos.

A nuestro juicio, esta participación en la vida pública requiere de incentivos, de remuneraciones adecuadas con el puesto de trabajo que tienen que desempeñar, más aún en una sociedad plural en la que la búsqueda a cualquier precio del poder parece imponerse a la verdadera vocación de servicio en el mundo público.

Como se adelantaba antes, los partidos políticos buscan para sus puestos las personas más capaces para desarrollar las obligaciones y tareas que conllevan. Los partidos políticos tienen ahora casi la obligación de extraer de la parte de los ciudadanos formados académicamente, aquellos preparados y cualificados que, además, compartan las ideologías de partido. Es cierto, hoy existen dificultades para encontrar candidatos que quieran enfrentarse a esa clase de responsabilidades, evidenciando la sociedad española actual, pero además evidencian los problemas de los partidos, que han pasado a un segundo plano de atracción y seducción para la población.

---

<sup>67</sup> El Tribunal Constitucional ya se posicionó sobre este asunto en su STC 36/2014 de 27 de febrero, cuyo FJ 9º establece que *“estamos, por tanto, ante un legítimo cambio normativo del régimen de retribuciones de los Diputados autonómicos, sin que dichos representantes públicos puedan exigir, invocando el art. 9.3 CE, una suerte de derecho consolidado que el legislador deba considerar intangible a lo largo de una legislatura, pues el legislador autonómico es libre para configurar la modalidad retributiva que considere oportuna, así como el momento en el que dicho cambio normativo ha de entrar en vigor”*. Todo el Fallo del Tribunal Constitucional se puede localizar en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3246](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3246)

<sup>68</sup> En 2012, la presidenta de la Comunidad de Madrid anunció la intención de promover una reforma del Estatuto de Autonomía para reducir el número de diputados regionales a 65.

La participación debe fomentarse mediante incentivos creados por el sistema en sí o por los partidos políticos. Si los partidos solo piden adherirse a un determinado programa, a una determinada ideología, sin ninguna instrucción, me parece ciertamente incoherente que existan esas quejas por cuanto falta de nuevos militantes. Los partidos deben dar instrumentos a los militantes para que se desarrollen, pero además deben tener mecanismos adecuados a las necesidades de selección del personal más preparado o capacitado para ejercer las diversas funciones que se le puedan encargar.

### **3.5.2.- Incompatibilidades de los cargos representativos y “puertas giratorias”**

Al igual que indicábamos anteriormente, para abordar este punto resulta necesario diferenciar distintas situaciones: por un lado, los cargos de los partidos políticos acceden a ser representantes de los ciudadanos como parlamentarios, bien a nivel nacional, como a nivel autonómico y local; por otro lado, pueden aceptar cargos de gestión pública en las diversas Administraciones. La valoración de las incompatibilidades depende de que, en primer lugar, pueda desempeñar correctamente el cargo público y, en segundo lugar, que ese desempeño no trabe de ninguna forma su vida como cargo político y público. Garrorena Morales establece que *“a la hora de reclutar el personal político llamado a representarnos [...] los partidos políticos tienen poco donde elegir, es decir, no pueden contar con la clase política que hubiesen querido, sino con la que, mejor o peor preparada, ha entrado en sus cuadros”*<sup>69</sup>.

La LOREG establece, con una claridad meridiana, en su art. 157 que el mandato de los diputados y los senadores se realizará en un régimen de dedicación exclusiva, por lo que es incompatible con el desarrollo, por el mismo o mediante sustitución, de cualquier otro puesto de trabajo, sea como fuere, que posea retribución mediante sueldo, honorarios, o cualquier otra forma establecida. Cierto es que la ley permite una serie de excepciones a este principio, y como consecuencia directa, a día de hoy podemos decir que en torno a un 12% de los miembros del Congreso de los Diputados desarrollan actividades privadas al margen de su puesto o cargo público.

La Ley 5/2006 de 10 de abril de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado establece un estricto régimen de incompatibilidades. Siguiendo su art. 5, y al igual que indicábamos anteriormente, los altos cargos deberán ejercer sus funciones con dedicación en exclusiva y no estará permitido compatibilizar su actividad con el desarrollo de otros puestos o cargos, así como tampoco podrán percibir remuneración alguna. Las excepciones aparecen en los art. 9 y 10, refiriéndose a realizar cargos institucionales, misiones temporales de representación, etc. Resulta interesante, del mismo modo, el art. 7 por cuanto la imposición a los cargos públicos el deber de inhibición y abstención respecto de los asuntos en cuyo despacho hubiesen intervenido. Finalmente, el art. 8 regula el régimen de limitaciones de actividades tras el cese.

Este régimen debería evitar los posibles conflictos de intereses que se darían en una misma persona cuando concurre un posible cargo público con otro desempeño laboral, pero, una vez analizado el régimen, podemos decir que no es conveniente que dicho sistema pueda cerrar o dificultar el acceso del candidato al servicio público,

---

<sup>69</sup> Vid. Garrorena Morales, A. *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, (1994), p.38

considerado como un puesto provisional, impidiendo su posterior desarrollo en el negocio privado.

El problema en este punto que necesita de una reforma, a mi parecer, es que el régimen de incompatibilidades pueda convertirse en un sistema demasiado estricto y poco flexible para permitir al político seguir con su empleo privado, toda vez que acabe su cargo público, y más aún cuando se ha hablado de reducción de salarios, reiterando en este punto mi opinión favorable con respecto al sistema político de Suiza.

### **3.5.3.- Privilegios procesales de los parlamentarios**

Nuestra Constitución de 1978 establece una serie de privilegios con el objetivo de asegurar el ejercicio adecuado de las funciones que les corresponden a diputados y senadores, según establece el art. 71.

#### Artículo 71

Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.

Esta inmunidad que establece la norma constitucional, siguiendo y uniéndome a la opinión de Presno Linera<sup>70</sup> alcanza unas cotas difícilmente justificables, pues, efectivamente *“durante el periodo de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y solo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara representativa”*.

Resulta ciertamente excesivo el hecho de que los parlamentarios españoles sean detenidos solo y exclusivamente en caso de flagrante delito, sin atender a la gravedad del hecho delictivo cometido o a las repercusiones de su detención. Fuera de este contexto, es necesario que para que se pueda procesar a un parlamentario, se solicite la figura del suplicatorio a la Cámara a la que pertenezca<sup>71</sup>.

Hablando de la figura de la inviolabilidad, también conocida como la exención total de responsabilidad en cuanto a opiniones y actos en el ejercicio de su cargo, se debe entender que esta aplicación de ha de ajustar objetivamente a los términos constitucionales e interpretándose de forma restrictiva. A este respecto, el Tribunal Constitucional establece en su STC 51/1985, de 31 de octubre, concretamente en su Fundamento Jurídico 6º que no se usará como circunstancia que impida la exigencia de

<sup>70</sup> Presno Linera, M.A., ob cit. Pág. 2

<sup>71</sup> Esta exigencia no existe en países como Alemania, Irlanda o Suecia, además de tenerlo nosotros instaurado en los Parlamentos Autonómicos.

la responsabilidad:

*“cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano fuera del ejercicio de competencias y función que le pudieran corresponder como parlamentario. Así las funciones relevantes para el art. 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien siéndolo, actúa jurídicamente como tal”<sup>72</sup>.*

Por contraposición a este punto, el Tribunal Constitucional no siempre se ha mantenido coherente en su jurisprudencia, como demuestra la STC 30/1997 de 24 de febrero por cuanto entendía que la constatación de unas declaraciones realizadas en una sesión de la Cámara no era suficiente para que se iniciara un procedimiento contra él, aunque dichas declaraciones no guardaran relación alguna con su cargo.

Una vez analizado esto, entiendo que es conveniente, si no necesaria, una reforma del art. 71 CE por cuanto se elimine la inmunidad de diputados y senadores o, de forma reducida, la imposibilidad de las detenciones en los delitos que comentan que guarden relación con sus funciones como cargos públicos.

Una última observación cabe hacer acerca de los Diputados autonómicos. Parece no poder justificarse la extensión de las prerrogativas procesales a estos diputados, pues corresponde decidir sobre todos los aspectos procesales de los mismos a los Tribunales Superiores de Justicia de cada Comunidad Autónoma, dejando la vía del Tribunal Supremo sólo para los casos de actos cometidos fuera de dicha comunidad.

#### 4.- CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

##### **4.1.- La democracia interna de los partidos**

###### ***4.1.1.- Elecciones primarias para candidatos a Presidente de Gobierno***

Elegir a los candidatos se considera como una de las principales tareas encomendadas a los partidos políticos, debido en parte a la formación del Parlamento así como la relación con la responsabilidad de los miembros elegidos. Ahora bien, muchas de las democracias actuales, entre las que se encuentra la nuestra, establecen que la elección de los candidatos es una cuestión que no depende de la ley.<sup>7374</sup>

Cierto es que la doctrina, o al menos un sector mayoritario de la misma, asocia estas elecciones primarias a la idea de regeneración democrática de los partidos políticos. De esta forma, cierto sector doctrinal encabezado por Blanco Valdés, si bien se mostraba anteriormente pesimista en cuanto democratización de los partidos, ahora

---

<sup>72</sup> En este punto recuerdo las últimas noticias sobre las supuestas conversaciones filtradas entre diversos cargos públicos entre los que están el Ministro de Justicia por cuanto da apoyos a Ignacio González, encausado en una trama de corrupción, recordando un poco así el famoso “Luis, se fuerte” que envió el Presidente del Gobierno.

<sup>73</sup> En este sentido vid. Pérez-Moneo, M. *La selección de los candidatos electorales en los partidos*. CEPD, Madrid, (2012), p. 176.

<sup>74</sup> Resulta especialmente llamativo que sólo los estatutos de ERC establezcan de forma expresa y clara la celebración de elecciones primarias para elegir al cabeza de lista, concretamente en su art. 109. Usa un sistema de primarias abiertas.

manifiesta cierta esperanza en el proceso de obtención de la democratización de los partidos. La razón, el desapoderamiento como estructura de poder, buscando que la sociedad vuelva a adquirir las tareas delegadas en los partidos. En este punto, conviene recordar lo que decía ya en 1996 Pérez Royo<sup>75</sup> por cuanto que:

*“La sociedad de nuestros días, con una población mucho más rica y totalmente alfabetizada, con una enseñanza secundaria generalizada y una escolarización universitaria del 30% en las cohortes entre 18 y 25 años, que va a ser del 50% a finales de siglo, con una jornada laboral más reducida y con mucho más volumen de información, difícilmente puede considerar satisfactorio limitarse a optar entre lo que se le ofrece sin participar en la definición de la oferta”.*

De esta forma, continúa Blanco Valdés observando que el sistema democrático y la oferta que se hace pasa necesariamente por las primarias, influyendo de forma y profunda en la democratización de los partidos<sup>76</sup>, mejorando no solo el consenso, sino que podría haber un aumento en el número de afiliados, considerando los ciudadanos la oportunidad real de ser parte del proceso de selección de los líderes de partidos.

Antes de seguir avanzando, y siguiendo la línea de Jorge Alguacil<sup>77</sup>, que a su vez la toma de Pérez-Moneo, parece conveniente distinguir los tipos de elecciones primarias:

- Cerradas: Participan sólo los afiliados
- Semicerradas: Afiliados y no afiliados
- Abiertas: Cualquier elector
- Generales: Selección de varios candidatos para diversos proyectos
- Neutras: electores y elegidos participan en una sola votación

Tras observar los diversos tipos de elecciones primarias, parece que las cerradas y las semicerradas son las únicas compatibles con nuestro sistema, pues únicamente participan afiliados o simpatizantes que, sea como sea, no pueden pertenecer a otro partido al mismo tiempo. El problema que surge con las primarias cerradas o semicerradas es la posibilidad de reducir no sólo la política general, sino también la propia política interna de los partidos, peleando por liderar.

Es cierto, no obstante, que las primarias semicerradas podrían interesar más a nuestro sistema por su funcionalidad, ya que permite participar no solo a los afiliados, sino también a los simpatizantes, creando así una participación ciudadana y una conexión más próxima entre elector y elegido. Aun así, este intento de democracia directa, de acercamiento entre los dirigentes y los electores parece imposible a día de hoy debido al distanciamiento.

---

<sup>75</sup> Pérez Royo, J. “La raíz del problema” en *Diario El País*, 17 de marzo de 1994, especial “Tema de nuestra época. El cónclave socialista”.

<sup>76</sup> Blanco Valdés, R. “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad en la frontera de fin de siglo)” en Porras Nadales, A. J. (Coord) *El debate sobre la crisis de la representación política*. (Tecnos), 1996, pp. 222-224

<sup>77</sup> Alguacil González-Aurioles, J. *Estado de partidos: Participación y representación*. Marcial Pons, (2013) pp. 88 y ss.

Este distanciamiento, efectivamente, está causado por la diferencia entre las cúpulas de los partidos y los ciudadanos. por lo que es posible que sea esta la razón que justifica la cada vez más acentuada separación de la ciudadanía y, a su vez, la aceptación de propuestas dirigidas a mejorar los instrumentos de democracia semidirecta como es el referéndum o la iniciativa legislativa.

De esta forma, se puede deducir que solo tiene cabida un sistema de elecciones primarias cuando el método organizativo del partido político sigue este tipo de modelo. El riesgo que surge con las elecciones primarias es precisamente, y como establece Satrústegui, “plantear una confrontación entre la democracia representativa que se expresa como en la organización del partido y la democracia directa que se expresa en la selección de los candidatos”<sup>78</sup>. Sea como fuere, las cúpulas de los partidos políticos han de mantener una postura totalmente neutral durante todo el proceso, pues si existiera afinidad o se manifieste de forma activa o pasiva la preferencia por uno de los candidatos en las primarias, siendo después no vencedor, sería casi imposible el funcionamiento de esta “bicefalia”.

Parece bastante evidente, en definitiva, que la forma de elegir a los candidatos, ya sea mediante primarias cerradas o semicerradas, puede ser considerada como la mayor y mejor participación de los miembros de los partidos o incluso de los simpatizantes de éstos. Estas elecciones permiten ampliar las formas de participación en la vida pública de la mayoría de ciudadanos, estando muy vinculadas no solo con el deber de los partidos establecido en el art. 6 CE, sino a la efectiva llevanza del derecho fundamental de participación política, expresada en el art. 23 CE.

No se puede negar, del mismo modo, que este sistema tenga o pueda tener conflictos, estableciéndose como un elemento extraño con el sistema representativo democrático, el sistema electoral proporcional y, finalmente, el sistema parlamentario. Estos conflictos de los partidos políticos se ven compensados no ya por la publicidad que se le da al partido, sino por la renovación de las cúpulas, fortaleciendo del mismo modo la autoridad del candidato elegido<sup>79</sup>. Así mismo puede favorecer la inscripción o afiliación, pues los ciudadanos verían su adhesión como la oportunidad real de ser parte del sistema político español.

#### ***4.1.2.- Elaboración de las listas y programas electorales***

No cabe duda que los congresos conforman el punto más alto del correcto funcionamiento de los partidos políticos. Presno Linera establece que cumplen dos funciones básicas: la primera, “rendición de cuentas de las actividades desarrolladas por el partido y, sobre todo, por sus órganos de dirección” y la segunda, “renovación de los órganos de gobierno así como del programa político que se pretende cumplir hasta la celebración del siguiente congreso general”<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Satrústegui, M. “La democracia interna en los partidos políticos” en *Informe sobre la Democracia en España*, Madrid, Fundación Alternativas, (2012), p. 138

<sup>79</sup> Para un análisis más profundo y detallado sobre las elecciones primarias, vid, Pérez Moneo, M. op. cit. pp.288 y ss.

<sup>80</sup> Presno Linera, M.A. “Los congresos generales como órganos supremos de los partidos políticos” en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, (2000), p. 109

Los congresos de los partidos políticos tienen por tanto muchas finalidades, y dos de ellas son la elaboración de las listas electorales y el programa electoral. Comenzando con las listas electorales, debemos tener en cuenta que éstas se realizan con un objetivo claro: ganar las elecciones y, aunque pueda parecer algo obvio, no lo es siempre para determinados miembros del partido político, o incluso para el candidato electoral. La lista hecha para ganar, es la lista hecha para gobernar, o así lo establece Carles Aparicio<sup>81</sup>, pues la lista hecha solo con criterios de gobierno no puede servir para ganar unas elecciones.

De esta forma los miembros que aparecerán en las listas electorales deben ser personas atrayentes, convincentes para la ciudadanía que será quien finalmente les voten. De esta forma, Aparicio apunta una serie de características que deben tener los miembros para que desarrollen una buena lista electoral:

- Estos miembros deben aportar las cualidades, valores, ideas, que el candidato electoral no tiene, de forma que el equipo se complemente entre sí.
- Todos los elegidos deben cubrir todos los temas de la agenda electoral, es decir, donde no llegue el candidato electoral por sí mismo, un miembro de la lista lo hará por él y la completará.
- Finalmente, los miembros de la lista electoral deben completar al candidato electoral a nivel de implantación territorial, creando equidad entre todas las comunidades autónomas.

Aparte de crear las listas electorales cuando es necesario, los congresos tienen como función principal la creación del programa del partido. Parece no haber ninguna duda por cuanto que la democracia interna establece también el acceso de los afiliados a elaborar los programas. Como bien se apuntaba en el apartado anterior, la democracia interna establecida en el art. 6 CE se apoya directamente en el derecho fundamental a la participación política del art. 23 CE en cuanto a su contenido dogmático.

Igualmente, la Ley de Partidos Políticos establece como derecho de los afiliados la posibilidad de participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, según establece el art. 8.2 a) LOPP. Siguiendo esta línea, han sido los propios partidos políticos los que han ido elaborando y puntualizando esta proyección, sobre todo en los casos de elaboración de los programas electorales.

Sea como fuere, y en detrimento de las diversas previsiones, Satrústegui indica que “las circunstancias de la vida política no facilitan que los congresos sean los autores de los programas electorales”<sup>82</sup>. Así, actualmente los programas electorales de los grandes partidos se aprueban, bien por un grupo determinado del partido, por el comité ejecutivo. En estos casos, las posibilidades de los afiliados de participar en el proceso son realmente escasas.

---

<sup>81</sup> Aparicio, C. Cómo elaborar una lista electoral de una candidatura. Encontrado en: <http://carlesapario.net/como-elaborar-la-lista-electoral/>

<sup>82</sup> Satrústegui, M. op. Cit. pp. 129-130

#### 4.1.3.- Elección de los órganos de dirección del partido

Anteriormente se indicaba que los congresos tienen muy diversas funciones para la correcta realización de las funciones de los partidos políticos. Pues bien, otra de las funciones esenciales de éstos es la renovación de sus órganos de dirección.

Ciertamente el orden jurídico español parte de una concepción muy centralista, consiguiendo que los congresos de las diversas comunidades autónomas se realicen a la postre de los grandes congresos nacionales, una vez elegidos los órganos centrales. Esta forma de actuación ha sido objeto de ciertas críticas dentro de la doctrina, destacando a Suárez, quien consideraba que debería ser al contrario. Y es cierto que, siguiendo esta teoría, se refuerza la autonomía y la seguridad de los entes territoriales, centrándose en esa democracia interna.

La LOPP establece únicamente la obligación del sufragio libre y secreto (ex art. 7.3 LOPP), reconociendo también el derecho a los afiliados al sufragio activo y pasivo (ex art. 8.2 b) LOPP), pero nada dice de dónde deben ser elegidos. Los diversos partidos establecen de forma casi idéntica el procedimiento para la elección de los órganos de dirección, previendo sus estatutos la elección a través del voto de delegados que han asistido a los congresos.

De cualquier forma, es necesario replantear el sistema de elección de estos candidatos a órganos de dirección y, más aún, si se puede hacer de forma directa, sin ningún tipo de mediación. A este respecto apuntaba Maravall que *“el control que el partido ejerza sobre los gobernantes dependerá de quienes sean los delegados en sus congresos. Si son militantes de base, el valor que atribuirán al poder será diferente al que le otorgaran delegados procedentes de los cuadros del partido [...] En consecuencia, las elecciones que determinan la composición de los órganos que controlan a los líderes del partido no solo son importantes para la democracia interna, sino también para los votantes”*<sup>83</sup>. Y es posible, como deduce Pérez Moneo, que *“evitar los congresos oligárquicos resulte necesario a fin de reforzar del control sobre las cúpulas dirigentes de los partidos. Evitar congresos en que haya una mayoría de militantes que son profesionales de la política puede ayudar en la tarea. Parece claro que la profesionalización incrementa la disciplina interna, dado que la obediencia debida se convierte en el presupuesto de la reelección, perdiendo el político profesional su independencia y autonomía en beneficio del dirigente del partido”*<sup>84</sup>.

Lo que debe interesar, llegado este punto, es un sistema jurídico que establezca limitaciones a todos los cargos de los partidos, tanto a los que conforman las cúpulas, como cualquier cargo que tenga un afiliado del mismo. Lo deseable por tanto sería la interposición de un sistema regulativo que establezca estas limitaciones de mandatos. Maravall indica, en este sentido, la posibilidad de que dicha limitación constituya únicamente una causa de inelegibilidad, que, según regula el art. 70 CE, debe aparecer recogido en la Ley Electoral.

---

<sup>83</sup> Este autor ya aconsejaba evitar que los delegados de los congresos de partido devinieran herederos de los gobernantes. Maravall, J.M. *El control de los políticos*, Madrid, Taurus, (2003), p.32

<sup>84</sup> Pérez Moneo, M. op. cit. p. 110.

La Ley de Partidos Políticos no dice nada en relación con este punto, fuera de los elementos generales ya mencionados. Introducir medios de democracia directa en el momento de elección de los órganos de dirección de los partidos por parte de los afiliados, podría devenir difícil. Este debate entre la acción directa y la representativa se refleja sin duda alguna en la democracia interna de los partidos políticos.

#### **4.1.4.-Financiación de los partidos políticos y su control**

La financiación de los partidos políticos ha devenido como tema central de la actualidad y el debate en España. Como observa Iglesias, “*el proceso de democratización del Estado de Derecho [...] creó un triángulo mágico Partidos-Elecciones-Financiación, convirtiendo el dinero en el único modo de hacer política*”<sup>85</sup>.

La financiación de estos partidos representa además un elemento clave en el sistema de partidos actual, en un momento donde estas organizaciones emplean una gran cantidad de recursos para la publicidad electoral. Este gran tráfico de recursos han aumentado la demanda de una regulación jurídica de este materia tan compleja, debido básicamente a la relación intrínseca con la organización estatal y la sociedad en general<sup>86</sup>.

Sumado a esto, la financiación presenta una estrecha relación con el derecho parlamentario por cuanto libertad e igualdad entre los partidos políticos, haciéndolo sin duda una materia del Derecho Constitucional. Llegado a este punto, la doctrina se divide en diversas opiniones que impide la existencia de un consenso, haciendo casi imposible crear una unidad y consenso social. La imagen del Estado vuelve, por tanto, a ser la de un Estado de los partidos, más que de partidos. Y como deduce Cascajo Castro, si la Constitución deviene limitación del poder en pro de la libertad, no existe duda que el poder se encuentra inmerso en un sistema de partidos íntimamente relacionado con el poder económico. La respuesta no es una no respuesta, ni tampoco una regulación asfixiante, sino encontrar la “dosis” de control que al tiempo asegure el funcionamiento del sistema<sup>87</sup>.

Ahora bien, con estas leyes de financiación existe un claro silencio normativo en las principales cuestiones conflictivas, como el control de asociaciones y fundaciones, fiscalización o el control del Tribunal de Cuentas.

##### **4.1.4.1.- Asociaciones y fundaciones relacionadas con los partidos**

Junto con los sistemas bancarios, las asociaciones y las fundaciones suponen una gran fuente de financiación para los partidos. El Tribunal de Cuentas demuestra que mediante estas instituciones los partidos consiguen donaciones y traspasos económicos. Estas deficiencias tan variadas suponen un espacio vacío en la época electoral,

---

<sup>85</sup> Para una concepción más amplia, vid. Iglesias Báñez, M. “Dinero y Votos. Un balance crítico de la financiación electoral de los partidos políticos en España” en *Participación, Representación y Democracia*, Valencia, Tirant lo Blanch, (2016), pp.123 y ss.

<sup>86</sup> Vid, entre otros autores, Schneider, H.P. “Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 36, Madrid, (1995), p.24.

<sup>87</sup> Cascajo Castro, J.L. “Controles sobre los partidos políticos”, en (Coord). González Encinar, J.J *Derecho de Partidos*, Espasa, (1992), p.174

convirtiendo las campañas en las principales fuentes de financiación privada de los partidos.

A partir de la Ley de 2007 se comienza a regular las actividades de las asociaciones y fundaciones relacionadas con los partidos políticos, estableciendo un régimen diferente con los partidos políticos, dándoles privilegios en aspectos como la información contable, publicidad o límite de donaciones. Esto provocó una doble dinámica de regulación, agravando el problema de las donaciones de los partidos, debido a los convenios de colaboración que realizaban las asociaciones. Así, el Tribunal de Cuentas consideró estos convenios como donaciones<sup>88</sup>.

La reforma de 2012 mejoró la regulación y el control de las entidades, fiscalizando las fundaciones con representación parlamentaria, resolviendo también los problemas de los convenios de colaboración, indicando que no son donaciones, controlando de otro lado la fiscalización de las aportaciones de las asociaciones y fundaciones. De cualquier modo, la información que posee el Tribunal de Cuentas es, en última instancia, la que recibe de los propios partidos políticos, pues no existe un registro propio de entidades relacionadas con los partidos.

Finalmente, la reforma de 2014 estableció que no era necesaria una representación parlamentaria de las fundaciones y asociaciones, ampliando los controles, determinando diversos elementos de vinculación con los partidos políticos, eliminando la laguna legal y evitando la fiscalización por parte de los partidos políticos. De esta forma, modifica también la Ley 6/2002 de Partidos Políticos, interponiendo la obligación de inscribir las fundaciones y asociaciones en el Registro de Partidos como medio de obtención de subvenciones. Importante añadir en este punto que la fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas llega también a la regulación contable, no sometándose al mismo régimen que siguen los partidos por cuanto obligaciones de contabilidad, impidiendo de cualquier forma las aceptaciones de donaciones directas o indirectas de otras entidades.

#### ***4.1.4.2.- La imposibilidad de control por parte del Tribunal de Cuentas***

El control realizado siempre el Tribunal de Cuentas ha dejado patente su carácter autorregulativo, propio del Derecho de partidos, observándose claramente en aspectos como el perfil político de los miembros, los pocos medios que poseen para el volumen de trabajo, etc. La reforma del 2012 afirmó un reforzamiento de dicha institución, y el proyecto de 2014 vuelve a incidir en la tarea fiscalizadora del Tribunal. Se pretende así aumentar las funciones sin dar los elementos necesarios para hacer un control efectivo. Este proyecto de 2014 supondría un “quiero y no puedo” sobre el ámbito constitucional.

No se trata ya de un mero elemento de eficacia, sino que esta nueva regulación establece un “debate de fondo” relacionado con los partidos políticos y sus entidades asociadas, es decir, se pretendería convertir al Tribunal de Cuentas en un ente encargado de constitucionalizar a los partidos políticos, afectando la propia definición de partido dada en la Ley 6/2002. Esto provoca un conflicto interno que se observa en diversos

---

<sup>88</sup> En uno de los informes del Tribunal de Cuentas se estableció que de los 9 millones de euros de aportaciones privadas que recibieron las asociaciones y fundaciones, 2 millones se entregaron como convenios de colaboración.

votos contrarios de los magistrados en las decisiones que toman.

El proyecto de 2014 viene a mejorar el sistema de control interno anterior, creando la figura del responsable de la gestión económico-financiera del partido<sup>89</sup>, con un régimen de inelegibilidad e incompatibilidad, asumiendo la obligación de presentar cuentas anuales ante el Tribunal de Cuentas, realizando tareas de regularización contable y supervisando a todos los que lleven cuentas a nivel autonómico y provincial, pero no a nivel local. Así mismo se crea un control parlamentario mediante esta figura cuando así lo establezca la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

La reforma realizada en 2012 permitió la exigencia de colaborar e informar para con el Tribunal de Cuentas en función de las donaciones tanto económicas como de bienes muebles e inmuebles, así como las cuentas de los partidos políticos. En este sentido, se firmó un convenio con el Banco de España, pero no con la Agencia Tributaria. El proyecto de 2014 permite al Tribunal de Cuentas solicitar la colaboración de todas aquellas personas físicas o jurídicas para que le entreguen información y cuanto requiera en relación con el ejercicio de sus tareas jurisdiccionales o fiscales. Las entidades de crédito, igualmente, deben identificar y entregar información sobre las diversas cuentas que se relacionen con los fondos de los partidos políticos, así como las fundaciones y entidades relacionadas.

Tanto la reforma de 2012 como el proyecto de 2014 han supuesto una mejora en el sistema de transparencia y publicidad de los diferentes partidos políticos, así como las fundaciones y entidades relacionadas a éstos. En este sentido, los partidos tienen el deber de publicar las cuentas en sus páginas webs, indicando las donaciones y legados recibidos. Más problemas parece crear la obligación del proyecto de 2014 de tomar diferentes instrucciones en materia de contratación interna. Estas normas internas se deben someter a un sistema que se atenga a los principios de transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación. Es esta otra forma de demostrar la intención del legislador por la “constitucionalización” de los diversos partidos políticos. Es posible que estos principios se debieran armonizar con el de autonomía de la voluntad, pues de otra forma, parecería una contratación propia del sector público.

#### ***4.1.4.3.- La financiación a los nuevos partidos políticos***

Ciertamente, todos los fundamentos del Derecho de los partidos políticos están íntimamente relacionados con la financiación, por lo que se debe aplicar igualmente a los partidos de nueva creación. Dicho esto, las subvenciones se dan únicamente a los partidos que tuvieran representación parlamentaria en la legislatura inmediatamente anterior o con un número de votos determinado. Por tanto, el partido con más representación es el que obtiene mayor financiación.

La doctrina critica que la financiación se regule únicamente por la repetición de los resultados. Si lo que se pretende es “*garantizar la libre e igual participación de todos en el proceso electoral y la igual posibilidad partidaria de competir*”, como establece Alguacil<sup>90</sup>, el derecho del art. 23 CE debería garantizar un mínimo de

---

<sup>89</sup> Para ampliación, vid. Art. 1 del proyecto de 2014 que introduce un nuevo art. 14 bis en la LO 8/2007.

<sup>90</sup> Contenido ampliado en Alguacil González-Auriolles, J. “El problema público de regular jurídicamente

financiación pública para los partidos más recientes.

En caso negativo, sería muy difícil participar con un partido político, por lo que resulta lógico que diferentes miembros de los partidos reaccionen ante éstos para que puedan tener la posibilidad de crear un partido político nuevo con financiación e, igualmente, competir con el resto. La defensa del pluralismo es, posiblemente, la única forma de reducir la actividad oligárquica de los grandes partidos, apoyando un sistema de renovación de partidos<sup>91</sup>.

## 5.- CONCLUSIONES

A fin de realizar un resumen final, podemos desarrollar algunas conclusiones relevantes, que se pueden proyectar en función de los diversos capítulos o apartados que se han ido analizando a lo largo de esta investigación.

1.- Nuestra Constitución de 1978 quiso desarrollar una sociedad avanzada democráticamente, creando un Estado social y democrático de Derecho, encontrando su máximo exponente en el art. 23 CE. Este modelo avanzado ha experimentado una crisis, agravada por los problemas económicos y financieros de 2007. En este momento, surge la idea del cambio, viendo la democracia participativa como la única forma de conseguir que las decisiones políticas se adapten a los intereses de los ciudadanos. Se necesitan soluciones que reduzcan o eliminen la desigualdad, desarrollando una democracia de dos vertientes, donde instituciones y ciudadanos sean dos vías paralelas para el devenir político, tal vez no en la misma forma, pero si igual en importancia, estableciendo una clara relación de igualdad.

2.- El Sistema electoral de nuestro Congreso debe ser modificado en aras de garantizar la igualdad de ciudadanos y partidos, dando un valor mayor a la participación de aquellos en la elección de sus representantes. Esta mejora permitiría dar una mayor implicación de los ciudadanos en el correcto y democrático uso de las instituciones, en plena consonancia con los ordenamientos jurídicos europeos, convirtiéndose el Parlamento en verdadero lugar de debate de aquellos asuntos realmente importantes para la comunidad, asegurando la publicidad y la difusión de las decisiones, siendo controladas incluso por las minorías parlamentarias. Es imprescindible que los ciudadanos participen en el proceso legislativo en todas las fases, pues es la mejor manera de dar la opinión real de la ciudadanía, intensificando y demostrando la transparencia. Ciertamente un pueblo gobernado, ha de ser un pueblo gobernante.

3.- Centrándonos en la iniciativa legislativa popular, una vez analizada la reforma del 2006, nos surge la pregunta de: ¿Por qué ha tenido tan poca eficacia en la práctica? Esta pregunta se puede responder de varias formas. Inicialmente, no era una reforma muy pretenciosa, casi no resuelve nada en relación con los plazos de firmas. El legislador ha tenido efectivamente buenas intenciones, pero aun así, siguen existiendo grandes

---

la financiación partidaria” en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, (2º semestre de 2000), pp. 222-223.

<sup>91</sup> Como continúa Alguacil, el problema de la financiación partidaria no es tanto de abuso, como de uso de la Ley no adecuada a lo indicado por la Constitución. Para una ampliación del contenido, vid. *Ibíd.*, p. 218.

rechazos por las formas de participación directa, impidiendo la regulación de las participaciones de las Comisiones Promotoras de las proposiciones ciudadanas, y no regulando el uso de las nuevas tecnologías en la firma de solicitudes ciudadanas.

4.- El alto número de firmas y los plazos de recogida suponen un obstáculo para abrir la participación que no ha ayudado en nada a nuestro sistema democrático. Ciertamente ha crecido el número de iniciativas presentadas en estas dos últimas legislaturas. Han ido creciendo poco a poco desde la segunda legislatura hasta la actualidad, destacando un despunte en la IX y en la X Legislatura. Como se ha demostrado en esta investigación, cuanto más grande es la crisis de representación, más grande el deseo de todos los ciudadanos por ser parte de la vida política a través de los medios establecidos por nuestra Constitución.

5.- El legislador constitucional ha tenido la oportunidad de crear una democracia más cercana y participativa. Resulta significativo que 30 años después de la promulgación de la Constitución de 1978 no se haya propuesto una reforma que desarrollase la cuestión de la participación, lo que ha provocado la separación cada vez más pronunciada entre los ciudadanos y los representantes políticos. Se ha pretendido, y a día de hoy se pretende construir una democracia parlamentaria con una sólida estructura, pero sin que ello implique colocar en una posición subordinada o casi de especialidad la participación ciudadana directa. Como decíamos anteriormente, se debe potenciar la idea de la sociedad democrática avanzada que aparece en el preámbulo del texto constitucional, permitiendo a los ciudadanos participar en la política y asegurando sus derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE.

6.- La cuestión catalana ha puesto en jaque a nuestro ordenamiento constitucional. Su finalidad tal vez, hacerlo explorar. No ya desde el punto de vista autonómico, que claramente sería difícil de obtener, pero sí que pretenden, cuando menos, dar de sí las normas estatales. Sería interesante, desde el punto de vista jurídico-constitucional observar las repercusiones que tendría la “Consulta soberanista”. En el momento en que el sistema constitucional empieza a flaquear, la mejor forma de dar fuerza es mediante la unión. Para ello, necesariamente se debe contar con las minorías, algo que se ha dejado de lado durante mucho tiempo y que ahora reclaman su posición. Sea como fuere, parece que, en general, somos todos los que tenemos más que perder si destruimos la que posiblemente es la mejor Constitución que ha tenido España.

7.- No es posible la existencia, al menos en relación a nuestro texto constitucional, de un régimen electoral cuya finalidad principal es conseguir que las fuerzas políticas mayoritarias obtengan ventajosas victorias con unos porcentajes de votos realmente bajos. Es cierto que han existido menoscabos en el sistema de representación, así como los problemas derivados del sistema de partidos. Parece por tanto que el sistema de partidos está bajo las órdenes de determinadas cúpulas que consiguen cómodas victorias, asegurando la creación de gobiernos y el empleo de sus concretas políticas. Se trata por tanto de buscar un criterio de proporcionalidad que busque cumplir con lo establecido constitucionalmente en el art. 9.2 CE, así como lo que establecen los arts. 23.1 y 3 CE. Igualmente, el Legislador no puede entregar a los partidos la opción de determinar si sus candidaturas se aprobarán o no con la colaboración de los afiliados. Esta posición da acceso a la intervención dentro de la vida interna de los partidos para dar seguridad sobre la realización de los actos más importantes. Ya lo establecía el Consejo de Estado: “un avance en este sentido podría comportar grandes efectos para

fomentar la participación política de los ciudadanos, aumentando la implicación en el funcionamiento democrático de las instituciones, en línea con los ordenamientos europeos”.

8.- Las relaciones entre los diferentes grupos y miembros del parlamento quedan integradas en la línea socio-política, pero establecen un claro contraste con la atribución personal del escaño y la prohibición del mandato imperativo. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha indicado paulatinamente el hecho de que es el diputado quien posee la condición de representante del pueblo. El Alto Tribunal, cuando establece la independencia del parlamentario frente los partidos mediante los derechos fundamentales, ha dado a los representantes la posición de propietarios de una función que no pueden finalizar, dejando a su disposición la titularidad del escaño como garantía última de su situación jurídica. Esta contradicción entre lo establecido constitucionalmente y la realidad de su aplicación en un verdadero mandato de partido crea tensiones que no pueden, no obstante, unirse con la voluntariedad de la disciplina que define el funcionamiento del grupo parlamentario.

9.- La política deviene cada vez una cuestión compleja, necesitada de personas preparadas y cualificadas para ser buenos políticos. Las actividades de los partidos políticos y de sus asociaciones y entidades afiliadas deben estar encaminadas a la formación correcta de los futuros representantes políticos. Se ha demostrado ya que los tiempos están cambiando y que es necesario gente preparada, no solo ya desde el ideario de partido o a nivel educativo, sino gente que desarrolle valores, que estén en sintonía con la ciudadanía. Ciertamente, el régimen de incompatibilidades que actualmente está en vigor es muy estricto, impidiendo mantener ninguna otra actividad económica que desempeñara con anterioridad al cargo público. Esta interpretación literal de la ley, cuya acepción se entiende aplicada tanto a representantes como a cargos de gestión de las diversas Administraciones Públicas, no deja lugar a dudas. No se puede desempeñar la actividad ni por él mismo, ni mediante un sistema de delegación. Esto provoca serias dificultades para los cargos públicos, pues no quieren prescindir de su actividad empresarial y comercial para mantener una posición temporal. Sería apropiado modificar el contenido del art. 71 CE por cuanto eliminar la inmunidad y la no detención de los diputados y senadores mientras estén en el ejercicio de su cargo. Igualmente resulta interesante la supresión de la figura del suplicatorio, así como dar una reinterpretación del fuero jurisdiccional, en especial, de los parlamentos autonómicos.

10.- La legitimidad propia de la democracia reside en una discusión donde se exponen las diferentes formas de entender cuál ha de ser la concreta línea política en un asunto para debatir. Esta decisión debe ser una, pero obtenida a partir de la pluralidad de opiniones, demostrando que no todas las opciones son válidas siempre. Este pluralismo incorporado a la participación política permite que los afiliados reconozcan el sistema electoral interno de los partidos. Actualmente existe una gran diferencia entre electores y elegidos debido a las dificultades de seleccionar personal cualificado para que nos gobiernen y, en parte, a los grandes casos de corrupción por los que atraviesan los diferentes partidos políticos. La existencia en sí de un grupo dentro de los partidos que se dedican a seleccionar los dirigentes y a interponer trabas a la democracia interna aumenta ese distanciamiento. Esta democracia debe ser real, tiene que ser real. Es necesario, casi como una obligación, la creación de formas y mecanismos que hagan una efectiva democracia interna para que los afiliados tomen partido, no solo en las

medidas que conforman el programa político o la hoja de ruta de los partidos, sino ya la posibilidad de elegir a los órganos rectores de éstos, así como la selección de candidatos a las diversas elecciones.

11.- La incorporación de elecciones primarias para la selección de los diferentes candidatos a dirigir los partidos o la posibilidad de limitar la duración de los cargos son elementos que interesarían incorporar a la ley de partidos. No debemos olvidarnos que son asociaciones políticas y, por ende, sujetas a una democracia interna real, como establece la propia Constitución. La separación del candidato respecto del partido político no debe considerarse contraria a derecho, pues es una forma efectiva de demostrar la discrepancia con la ruta del partido. Ciertamente es que hay normas que pretenden penalizar cada vez más el transfuguismo, pero que quizá deberían usarse para mejorar las cúpulas y establecer límites a los debates partidarios. Ya vimos que esta separación del candidato no hace más que crear debate en el partido y forzar a los afiliados a participar. La igualdad en el voto puede estar relacionada directamente con la mejora de la proporcionalidad del sistema electoral. Observemos que mientras las relaciones entre los electores y candidatos aumentan, inversamente proporcionalmente disminuye el poder de los partidos. Verdaderamente estas propuestas para los partidos políticos pueden ayudar a mejorar la participación que desarrolla el art. 23 CE, desarrollando un concepto tan importante como es el de la igualdad en derecho.

12.- Nuestro sistema de financiación de los partidos no hace sino responder a un sistema de reacción, muy propio del sistema de Derecho de partidos. Es un modelo que funcionó a la perfección en 1978, pero que hoy en día se ha quedado obsoleto y no se puede explicar ya. Los partidos políticos son los medios por los que la ciudadanía efectúa sus quejas y no existiendo controles que prohíban estas demostraciones mejoran la finalidad real. Se debe replantear otro modo diferente en el sistema de partidos y en el Derecho de partidos, pues no se deben controlar tanto los recursos como a dónde van dirigidos dichos recursos. Se debe reestructurar el sistema de financiación en pro de los derechos, creando un sistema donde exista un libre juego de competición política.

## 6.- BIBLIOGRAFÍA

Álaez Corral, B. “La Constitución española de 1978: ¿Ruptura o reforma constitucional?”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, (1997)

Alguacil González-Auriol, J. “El problema público de regular jurídicamente la financiación partidaria” en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, (2º semestre de 2000)

Álvarez, M.I y Alcón, M.F (coords). *Estado y comunidades autónomas en España: Sistemas electorales y participación política*, Temas del Senado, Madrid, (2011)

Aparicio, C. Cómo elaborar una lista electoral de una candidatura. Encontrado en: <http://carlesaparcio.net/como-elaborar-la-lista-electoral/>

Arbós Marín, X. “Las leyes de consultas populares de Cataluña en el marco de la Jurisprudencia Constitucional” en *La Participación política directa. Referéndum y consultas populares*, AAVV, Comuniter, (2013)

Arendt, H. *La promesa de la política*, Paidós, Barcelona, (2008)

Arnaldo Alcubilla, E. *El carácter dinámico del régimen electoral español*, Madrid, CEPC, (2002)

Beck, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, (2006)

Biglino Campos, P. “Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada (Comentario a la STC 12/2008)” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, (2008)

Blanco Valdés, R. “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad en la frontera de fin de siglo)” en Porras Nadales, A. J. (Coord) *El debate sobre la crisis de la representación política*. Tecnos, (1996)

Blanco Valdés, L. “La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema” en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, (2015)

Cascajo Castro, J.L. “Controles sobre los partidos políticos”, en *Derecho de Partidos*, Coord. J.J. González Encinar, Espasa, (1992)

Corchete Martín, M. J. “Las nuevas experiencias de la democracia en la ciudad: de la gobernanza al buen gobierno”, en *Participación, representación y Democracia*, AAVV, Tirant lo Blanch, Valencia (2016)

Chueca Rodríguez R y Gavara de Cara, J.C. *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, núm. 25, CEPC, Colección Foro, (2011)

Duverger, M., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, (1970)

Flores Giménez, F. “Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, a la búsqueda de equilibrio” en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35.

Garrorena Morales, A. *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Madrid, Tecnos, (1992)

Garrorena Morales, A. *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, (1994)

Giménez Gluck, D. “El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias” en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 102, (2014)

Habermas, J. *La teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, (1987), Vol. II

Iglesias Báñez, M. “Dinero y Votos. Un balance crítico de la financiación electoral de los partidos políticos en España” en *Participación, Representación y Democracia*, Valencia, Tirant lo Blanch, (2016)

Jiménez Campo, J. “La intervención estatal del pluralismo” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, (1981).

Jiménez Campo, J. “Artículo 53: Protección de los derechos fundamentales” en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Alzaga Villaamil, O (dir), IV, Madrid, Cortes Generales/Edersa, (1996)

Lago, I y Montero, J.R. “Todavía no se quienes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español” en *Zona Abierta*, núm. 110-111, (2005)

Maravall, J.M. *El control de los políticos*, Madrid, Taurus, (2003)

Mortati, C. *Instituzioni di diritto pubblico* (decima edizione), Cedam, Padua, (1991), Tomo II

Nohlen, D. *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, (1981)

Nohlen, D. *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, (2004)

Pajares Montolio, E. “Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias” en *Participación, Representación y Democracia*, Tirant lo Blanch, (2016)

Penadés, A y Santauste, S. “La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 32, (2013)

Pérez-Moneo, M. *La selección de los candidatos electorales en los partidos*. CEPD, Madrid, (2012)

Pérez Royo, J. “La raíz del problema” en *Diario El País*, 17 de marzo de 1994, especial “Tema de nuestra época. El cónclave socialista”.

Pérez Royo, J. *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, (2005)

Presno Linera, M.A. “Los congresos generales como órganos supremos de los partidos políticos” en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, (2000)

Presno Linera, M.A. La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”. *Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 27. Asamblea legislativa de Madrid, (2012)

Presno Linera, M.A. “Causas jurídico-constitucionales de la desafección ciudadana hacia el sistema representativo” en *Problemas actuales de Derecho Constitucional en un contexto de Crisis*, Rosario Tur (directora), Comares, Granada, (2015)

Presno Linera, M.A. “Régimen electoral “maquiavélico” y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104 (2015)

Rallo Lombarte, A. *La iniciativa legislativa en el Derecho Autonómico*, Publicaciones de la Universitat Jaume I, Castellón, (1992)

Rodríguez, Ángel. “Libertades Públicas (II): El Derecho de asociación, la libertad de partidos políticos y los derechos de participación”, en AAVV, *Manual de Derecho Constitucional*, 7ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, (2016)

Samuels, D. y Snyder, R., “The value of a vote: malapportionment in comparative perspective”, *British Journal of Political Science*, 31, (2001)

Satrústegui, M. “El Cuerpo electoral”, en: AAVV *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, (1977)

Satrústegui, M. “La democracia interna en los partidos políticos” en *Informe sobre la Democracia en España*, Madrid, Fundación Alternativas, (2012)

Schneider, H.P. “Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 36, Madrid, (1995)

Solozábal Echevarría, J. “Una visión institucional del proceso electoral” en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, enero 1993, Congreso de los Diputados, Madrid, (1997)

Urdániz Ganuza, J., “¿Defendió Stuart Mill la Representación Proporcional? Notas contra un paradigma”, *Revista de Estudios Políticos*, 139, (2008)

Urdániz Ganuza, J. “La desigualdad del voto en España” en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Editorial de la UAM, Madrid, (2009)

Vidal Marín, T. *Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular*, InDret,

Barcelona, (2015)

Zampetti, P.L. *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, ECIG, Genova, (1995)