

INTERVENCIÓN DEL LEGISLADOR Y SELECCIÓN DE CANDIDATOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UNA PERSPECTIVA COMPARADA¹

PALOMA BIGLINO CAMPOS

Catedrática de Derecho Constitucional

Universidad de Valladolid

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. La incidencia de la configuración constitucional de los partidos políticos.
- III. Los partidos políticos como asociaciones: la flexibilidad de las leyes sobre partidos políticos.
- IV. Los partidos políticos como mediadores en la representación: las exigencias de la legislación electoral.
- V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Hablar de crisis y de regeneración democrática significa hablar de partidos políticos. Desde la entrada en vigor de la Constitución, estas formaciones han protagonizado la vida política en nuestro país. No sólo tienen el monopolio (o casi) del momento electoral y de la vida parlamentaria sino que, durante todas estas décadas, han sido las únicas organizaciones que han contribuido a formar y a expresar, de manera colectiva, la ideología de los ciudadanos.

El liderazgo ejercido durante todos estos años, incluidos los de la crisis económica, ha tenido su contrapartida. En efecto, ha propiciado que los ciudadanos

¹ El presente trabajo se enmarca en la actividad desarrollada dentro del proyecto de investigación DER2013-40585-P, financiado dentro del Programa Estatal de Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Proyectos I+D 2013, de la Secretaría de Estado de Investigación, desarrollo e innovación, Ministerio de Economía y Competitividad.

atribuyan, sobre todo a los partidos que han ostentado el poder, la responsabilidad de la situación en la que se encuentra el país. Así se recrimina, especialmente a las dos fuerzas mayoritarias, no haber sido capaces de prevenir el escenario económico actual, haber incumplido las promesas hechas a los electores en los programas y, especialmente, favorecer —o no combatir con la suficiente energía— los casos de corrupción de sus afiliados.

La mayor parte de estas críticas se centralizan en las cúpulas directivas de los partidos. Según esta opinión, son los dirigentes quienes, desde el aislamiento de sus despachos, hacen oídos sordos a las demandas populares con tal de conservar el control de la formación en beneficio propio y de quienes les son leales.

Estas críticas a los partidos políticos no son ni nuevas ni originales. Entre las denuncias a la casta y los reproches contenidos en la famosa ley de hierro de las oligarquías no hay demasiada diferencia². Como en los años 20, la crisis económica ha favorecido que la opinión pública personifique su malestar en un conjunto de dirigentes a quienes se considera responsables de la actual situación.

Para hacer frente a este estado de cosas, se suceden las iniciativas destinadas a regenerar nuestra democracia. Vaya por delante que la expresión regenerar no me parece la más afortunada, porque sólo se regenera lo que está degenerado y no creo que nuestra democracia se encuentre en tal estado. Ni es muy distinta la que existe en otros países (donde la incidencia de la crisis económica ha sido menor y, por lo tanto, la desafección ciudadana no se ha hecho notar tanto), ni parece que sea posible imaginar otro tipo de democracia más apta para resolver los problemas que nos afectan, sin renunciar a otros elementos estructurales del Estado constitucional, como son la división de poderes, el Estado de Derecho o la protección de los derechos humanos.

Aun así, nuestro sistema político puede mejorar y, entre las propuestas destinadas a hacerlo, destacan las orientadas a perfeccionar la selección de candidatos electorales en el seno de los partidos políticos. La opinión generalizada es que, en nuestro ordenamiento y a pesar de lo que afirma la teoría clásica de la representación, los votantes no eligen personas sino partidos. De otro lado, las circunscripciones plurinominales y las listas cerradas y bloqueadas provocan que la inclusión en una candidatura no dependa tanto de los resultados que cabe esperar del candidato como de las relaciones que este mantenga dentro de su propia formación.

Y, en este asunto, los partidos distan de ser transparentes. Es más, en algunas ocasiones, parece que importe más la obediencia a la disciplina del partido o los vínculos de lealtad establecidos con la cúpula directiva que la capacidad de los candidatos y los apoyos que este pueda recibir del resto de los afiliados. Para hacer frente a problemas de este tipo, se habla de potenciar las elecciones primarias,

2 Sobre estas semejanzas, GARRORENA, A. «Democracia, participación y representación. La crisis actual de la democracia representativa». Conferencia pronunciada en el XII Congreso de la ACE, Salamanca, 3 de abril de 2014, ejemplar mecanografiado cedido amablemente por el autor, p. 4.

establecer limitaciones de mandatos o asegurar la neutralidad del aparato, entre otras muchas medidas. En algunos casos, la adopción de estas reformas se confía a las propias fuerzas políticas. En otros, se va más allá y se defiende que la única manera de democratizar a los partidos es mediante una reforma general impuesta por el legislador a todas las fuerzas políticas.

Cualquiera de estas dos alternativas suscita problemas. La primera de ellas es respetuosa con la libertad de los partidos políticos pero puede carecer de efectividad al no impedir que, precisamente en ejercicio de esa independencia, dichas formaciones no adopten medidas de ningún tipo o, de adoptarlas, estas sirvan para reforzar, y no limitar, el peso de los aparatos. La segunda es, desde luego, más contundente. Pero la intervención del legislador podría generar una visión estatalista de los partidos, privarles de espontaneidad a la hora de canalizar la opinión popular y llegar a suponer una limitación de la libertad ideológica, de organización y de funcionamiento necesarias para esas formaciones.

En este contexto, no está de más analizar cómo otros países europeos han abordados problemas similares a los nuestros. Resulta también conveniente pasar revista a los criterios establecidos por algunas organizaciones de las que España forma parte. Me refiero, sobre todo, a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODHIR) y la Comisión para la Democracia a través del Derecho, (Comisión de Venecia), adscrita al Consejo de Europa. Estas organizaciones han elaborado documentos de *soft law* que constituyen recomendaciones y códigos de buenas prácticas que, aunque no tienen naturaleza vinculante, ejemplifican medidas que han dado buenos resultados en otros países y pueden ser de utilidad a la hora de enfocar posibles soluciones. Estos textos son fundamentalmente, al *Code of Good Practice in the Field of Political Parties*, adoptado por la Comisión de Venecia en 2008-2009³ y a las *Guidelines on Political Party Regulation*, elaborados por la OSCE/ODIHR y la Comisión de Venecia en 2010⁴.

Este análisis puede ser de interés, sobre todo, para ayudar a enfocar un asunto que está adquiriendo cada vez más actualidad en España. Me refiero a una de las medidas señaladas anteriormente, esto es, la imposición de elecciones primarias a todos los partidos por medio de ley. Como veremos en las páginas que siguen, la experiencia europea refuerza la tesis de quienes mantienen que esta medida, de considerarse oportuna, no debería ampararse en la exigencia de democracia interna de los partidos, sino en la el protagonismo que estas formaciones ad-

³ *Code of good practices in the field of political parties* adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008) and *explanatory report*, adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009).

⁴ *Guidelines on political party regulation* by OSCE/ODIHR and Venice Commission, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).

quieren en el proceso electoral⁵. En todo caso, cualquier exigencia en este ámbito habría de respetar la autonomía de los partidos a la hora de concretar el sistema de selección y, para ser efectiva, venir acompañada de sistemas adecuados para verificar su cumplimiento.

II. LA INCIDENCIA DE LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No resulta sencillo describir la orientación que siguen los distintos ordenamientos a la hora de intervenir —o dejar de intervenir— en la selección de candidatos que corresponde realizar a los partidos políticos. El problema principal radica en que existe una clara correlación entre dicha injerencia y la forma en que las constituciones contemplan a los partidos políticos. Todavía en la actualidad, algunos países parten de lo que se ha denominado la «teoría liberal». En estos casos, y según P. Norris, los partidos se conciben como asociaciones privadas, a las que se reconoce el derecho a competir libremente en el mercado electoral y a establecer sus propias estructuras y procesos. Desde este punto de vista, toda regulación legal por el Estado o cualquier imposición de instituciones extranjeras se contempla como potencialmente dañina o distorsionadora, cuando no supresora de la competición pluralista entre partidos⁶.

Este modelo es el que todavía prospera en algunos países, cuyas constituciones no contienen normas específicas sobre partidos políticos. Se trata generalmente, aunque no en todos los casos, de Estados que no han conocido grandes rupturas democráticas⁷, por lo que no ha sido necesaria la adopción de medidas destinadas a asegurar el papel de los partidos políticos en el sistema jurídico⁸. Es

5 Sobre estos temas, recientemente, PAJARES MONTOLÍO, E. «Selección de Candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias», www.acoes.es/congresoXII/.../EPajaresSeleccioncandidatosprimarias.pdf. y PRESNO LINERA, M. «Elecciones primarias y candidaturas electorales», <https://presnoliner.wordpress.com/2013/10/12/elecciones-primarias-y-candidaturas-electorales-de-los-partidos/>. Con un carácter más general, resulta también de interés la «Encuesta sobre el control del poder y quienes lo ejercen» publicada por *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31, 2013. La obra de M. Pérez Moneo sobre *La selección de candidatos electorales en los partidos*, Madrid, 2012, págs., sigue siendo una obligada referencia sobre la cuestión. También la obra de SANCHEZ MUÑOZ, O. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 67-77; PRESNO LINERA, M. A. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 67-77.

6 NORRIS, P. «Building political parties: reforming legal regulations and internal rules», report commissioned by International IDEA, p. 20 (http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20_3_.pdf).

7 Así, el grado de constitucionalizarían de los partidos es menor en países que cuentan con una experiencia democrática ininterrumpida. Sobre este asunto, VAN BIEZEN, «The place of political parties in national constitutions: an European overview», *The Legal Regulation of Political Parties, Working Paper*, julio de 2009 (<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf>).

8 Es el caso de los países europeos de tradición anglosajona, como es Irlanda, o algunos países nórdicos, como es Dinamarca. Otros sistemas, como Austria, sólo contemplan a los partidos políticos cuando regulan

verdad que esas constituciones recogen requisitos para la presentación de candidatos a las elecciones, referidos a la edad, ciudadanía, inelegibilidades, etc., exigencias que deben ser respetadas por las fuerzas políticas en sus procesos de selección interna. Pero, en estos ordenamientos⁹, los partidos políticos son asociaciones de carácter privado, por lo que están sujetos únicamente a las reglas generales que regulan el derecho de asociación.

La doctrina ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones que la constitucionalización de los partidos políticos empieza después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, no se ha destacado lo suficiente las diferencias que afectan a las normas fundamentales promulgadas a partir de ese momento.

Las razones en virtud de las cuales los partidos se llevan a los textos constitucionales son de distinto tipo. En algunos casos, lo que importa es garantizar a los ciudadanos el derecho a asociarse para fines políticos, lo que implícitamente conlleva una garantía constitucional para los partidos. Se pretende, entonces, evitar que el legislador ponga en cuestión el pluralismo político, imponiendo un partido único y suprimiendo todos los demás, tal y como había sucedido en los modelos autoritarios del periodo de entreguerras.

El texto más característico de esta tendencia es el art. 49 de la Constitución Italiana de 1948, que reconoce el derecho de los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir libremente con procedimientos democráticos a la determinación de la política nacional. En casos como este, la Constitución proclama un derecho individual y sólo, de manera indirecta, la existencia de los partidos como cauce para la expresión del pluralismo político.

Otras constituciones aprobadas por los mismos años o en períodos posteriores contienen una regulación más detallada de los partidos políticos. La finalidad de estos textos ya no es sólo garantizar el derecho de asociación, sino asegurar otros valores, como son el propio sistema democrático y la igualdad de género. En estas ocasiones, la concepción de los partidos se aleja del modelo liberal antes descrito, ya que este tipo de exigencias limitan la independencia de los partidos.

El caso más conocido es el art 21.1 de la Ley Fundamental de Bon, que impone a dichas formaciones una organización democrática¹⁰. La idea básica que inspira a este tipo de regulaciones parte del papel que los partidos desempeñan en el sistema político, ya que contribuyen a la formación y a la expresión de la voluntad de los ciudadanos y son actores principales en la elección de los representantes. En virtud de esta prominencia, dichas fuerzas se conciben como asocia-

su papel en las elecciones. Tampoco Suiza o Paraguay contienen previsiones sobre partidos políticos en sus normas fundamentales.

9 Sobre estos asuntos TANCHEV, E. «Internal Functioning of Political Parties: the Issue of Intra Party Democracy or still we haven't found what we were looking for» ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2014\)003-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2014)003-bil)).

10 Además del art. 6 de la Constitución española, siguen este modelo los arts. 26 de la Constitución de Andorra, el art. 3.3 de la Constitución portuguesa o el 97 de la Constitución de Costa Rica.

ciones de relevancia constitucional. Por esa razón, la ley puede imponer requisitos y prohibiciones, destinados a garantizar su lealtad al sistema democrático, exigencias que, como analizaremos a continuación, se reflejan en la selección interna de candidatos.

Pero este no es el único camino a través del cual las constituciones pueden ser más exigentes en lo que se refiere a los partidos. En efecto, en las últimas décadas, algunas constituciones han asumido el objetivo de fomentar la presencia de las mujeres en la representación política. Dado que esta medida afecta a la libertad de los partidos políticos en la selección de candidatos, la norma fundamental concreta la obligación de dichas formaciones a la hora de colaborar en la consecución de dicho objetivo. El primero de estos textos es el art. 1.2 de la Constitución francesa, según el cual la ley deberá favorecer el igual acceso de hombres y mujeres a los mandatos electorales y a los cargos electivos. En consecuencia, el art. 4 de la misma norma obliga a los partidos a contribuir a la implementación de dicho principio.

Pocas constituciones, sin embargo, contienen regulaciones más detalladas acerca de la selección de candidatos por los partidos políticos. Estas excepciones se dan, sobre todo, en países de América Latina y enlazan con la influencia ejercida por Estados Unidos en la forma de gobierno. En ciertos supuestos, la norma fundamental no sólo impone democracia interna o igualdad de género, sino también reglas específicas que afectan al proceso de selección de candidatos. Los casos más destacados son los de Chile, cuya Constitución regula aspectos de las elecciones primarias para presidente y vicepresidente de la República¹¹ y, quizá, el de México. En este último caso el art. 41. IV remite al legislador el establecimiento de los requisitos y formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular¹². Aunque estas experiencias pueden resultar de interés, exceden sin embargo del ámbito de análisis propuesto en estas páginas.

III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO ASOCIACIONES: LA FLEXIBILIDAD DE LAS LEYES SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

1. Los criterios supranacionales: una visión limitada de la intervención pública

Las distintas maneras en las que las constituciones contemplan a los partidos políticos tienen importantes consecuencias sobre el ámbito de libertad que se

11 Disposiciones transitorias W y Z. Sobre la legislación chilena y argentina más reciente acerca de la selección de candidatos, PAJARES MONTOLÍO. E. ob. cit, pag.12, nota 29.

12 Asuntos regulados en los arts. 211-217 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

reconoce al legislador a la hora de establecer requisitos sobre los procesos internos de regulación de candidatos.

En efecto, cuando la constitución exige democracia interna, o cuando impone a los partidos contribuir a la paridad electoral, la norma suprema ordena —o al menos permite— que la ley establezca requisitos y procedimientos a los efectos antes mencionados, requisitos vinculantes para todos los partidos. De esta manera, las previsiones constitucionales habilitan al legislador para establecer límites a la libertad que corresponde a dichas formaciones.

Cuando, sin embargo, predomina la «teoría liberal», y la constitución no reconoce a los partidos o los configura como meras concreciones del derecho fundamental de asociación, el ámbito de configuración que corresponde al parlamento es, en principio, menor. Esto no quiere decir que, en estos casos, la ley no pueda intervenir en la esfera que corresponde a dichas formaciones. Supone que la intromisión del legislador deberá ampararse en otros principios, valores o reglas constitucionales como son la igualdad, el pluralismo o la propia idea de libertad. La ausencia de una habilitación constitucional expresa significa, además, que el parlamento deberá ser mucho más cuidadoso a la hora de verificar que las prohibiciones o imposiciones sobre los partidos cumplan con las exigencias que impone el test de proporcionalidad, especialmente en sentido estricto. En efecto, en estas circunstancias, es más difícil —aunque no imposible— justificar que los beneficios que la medida limitativa genera para el sistema democrático en su conjunto compensan las limitaciones que afectan al derecho de asociación.

La democracia implica reconocer que el pueblo de cualquier Estado, como poder constituyente, puede adoptar las decisiones fundamentales que afectan a su forma de organización política. Esto significa que la norma que expresa ese poder supremo, esto es, la constitución, puede optar por cualquiera de las opciones antes señaladas a la hora de concebir a los partidos políticos. No cabe descartar que se introduzcan en el texto constitucional otras exigencias distintas a las recogidas, destinadas por ejemplo a garantizar mayor transparencia en la actividad interna de los partidos. Pero la democracia impone también límites, porque no es sólo regla de la mayoría, sino también respeto a los derechos de las minorías, esto es, pluralismo.

Estas son las ideas que, en gran medida, inspiran las *Guidelines on Political Party Regulation* a las que antes se hacía referencia, no muy alejadas de la concepción liberal que se mencionaba en páginas anteriores. El texto parte de que los partidos políticos son asociaciones privadas que desempeñan un papel crucial como actores en la esfera pública. Ello supone que las normas jurídicas deben establecer un apropiado equilibrio entre la regulación estatal de los partidos, fundada en el papel público que desempeñan dichas formaciones, y el respeto a los derechos fundamentales que corresponden a los miembros del partido como particulares. Según el documento, el análisis de la práctica en la región de la OSCE y los países que componen la Comisión de Venecia indica que una regulación extensiva puede no ser necesaria para el correcto funcionamiento de la democra-

cia. Es más, lo más apropiado sería una normativa que minimice el control legal de las funciones de los partidos y establezca claramente los límites de la autoridad estatal¹³.

La visión que inspira a este documento está determinada, en gran medida, por la manera en que el art. 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos regula el derecho de asociación, así como por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de partidos políticos. Recordemos que el primero sólo admite como restricciones las que «constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos». Por otra parte, los casos que han llegado ante el Tribunal casi siempre se han referido a disolución o prohibiciones de partidos políticos por parte de autoridades estatales, por lo que dicho órgano tiende a subrayar la necesidad de respetar el pluralismo, la libertad de expresión y de organización de dichas formaciones¹⁴. Por ello, la Comisión de Venecia exige que «cualquier regulación que afecte a los partidos políticos...ha de tener en cuenta que las limitaciones impuestas a los partidos políticos y sus miembros debe ser conforme a la ley, respetar las exigencias impuestas por los principios de legalidad y proporcionalidad¹⁵.

2. La escasa intervención del legislador de los partidos políticos

Ahora bien, volviendo a las *Guidelines*, estas reconocen que los partidos contribuyen a la expresión de la voluntad de los ciudadanos y que son instrumentos para la presentación de candidatos en las elecciones. Estos hechos justifican ciertas formas de regulación destinadas a garantizar el funcionamiento apropiado de la democracia. El mismo documento constata que las reglas más generalizadas se limitan a requerir transparencia en la toma de decisiones y a fomentar la expresión de opiniones (*seek input*) de los miembros a la hora de establecer los estatutos de los partidos y la selección de los candidatos¹⁶.

13 *Guidelines* cit, para. 6. En gran medida, esta visión está condicionada por la manera en que el Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE (ahora OSCE) aborda el tema de los partidos políticos. Así, el punto 7.6 de dicho texto enfoca los partidos políticos sobre todo desde el punto de vista de los derechos fundamentales. En efecto, afirma que los Estados deberán respetar «el derecho de las personas y grupos a establecer, en plena libertad, sus propios partidos políticos u otras organizaciones políticas y facilitarán a esos partidos y organizaciones políticas las garantías jurídicas necesarias para permitirles competir sobre una base de igual trato ante la ley y por parte de las autoridades.

14 La *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties (CDL(2013)045)* recoge las decisiones más influyentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al respecto (págs. 45-46).

15 Venice Commission, *Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: some Specific Issues* (<http://www.osce.org/odihr/37833>).

16 *Guidelines* cit. para. 98.

Puede resultar paradójico, pues, que en los últimos años, la legislación que afecta a los partidos políticos dictada por los distintos países europeos se haya incrementado notablemente. Un estudio llevado a cabo en 2012 pone de manifiesto que cada vez es mayor el número de normas que inciden sobre el funcionamiento de este tipo de formaciones y, sobre todo, de leyes que regulan directamente a los partidos políticos. Es cierto que, en muchas ocasiones, dichas disposiciones se refieren a cuestiones que no están relacionadas con la selección de candidatos, como puede ser la obligación de registro o de financiación¹⁷. Pero también es verdad que muchas de estas normas se refieren específicamente a la democracia interna y regulan asuntos como los órganos del partido, la responsabilidad que se les atribuye o instituciones destinadas a resolver conflictos inter-partidarios.

Un ejemplo claro en esta evolución es el italiano. Es cierto que los cambios no han afectado a la Constitución, que sigue contemplando a los partidos como una forma de asociación. Pero, por primera vez, se ha roto la tradicional abstención del Estado con respecto a dichas fuerzas políticas mediante la regulación contenida en el Decreto-Ley 149/2013¹⁸.

A pesar de ello, la injerencia pública sigue siendo limitada. En efecto, el Decreto-Ley no pretende regular los partidos de una manera orgánica, sino que confirma la naturaleza proclamada por la norma fundamental¹⁹. Además, la norma no resulta de aplicación a todos los partidos, sino tan sólo a aquellos que presenten candidatos a las elecciones del Senado, de la Cámara de Diputados, Parlamento europeo y Asambleas Regionales. Lo que se pretende es, pues, vincular los derechos y obligaciones derivados de la nueva normativa al requisito de la representatividad efectiva de los partidos, porque sólo la participación activa en la competición electoral, por ser una actividad de interés público, justifica la intervención pública²⁰.

La nueva legislación italiana no se separa demasiado de otras leyes dictadas sobre partidos políticos en los últimos años y en nuestro continente. Salvo algunas excepciones que se analizarán más adelante, dichas normas no regulan de manera específica los procedimientos que dichas formaciones políticas han de

17 Este es, por ejemplo, el caso del Reino Unido. En 1998 se aprobó la *Registration of Political Parties Act*, mientras que, desde 2009 la *Political Parties and Election Act* (que reforma la ley de 2000) regula, fundamentalmente, las formas de financiación y control.

18 *Testo del decreto-legge 28 dicembre 2013, n° 149 coordinato con la legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 13 recante «Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore»*, en <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014;13>.

19 Así, su art. 2.1 dispone que 1. «I partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale».

20 ALLEGRI, R. «Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, Osservatorio costituzionale, marzo 210, p. 6. AIC, <http://www.osservatorioaic.it/prime-note-sulle-nuove-norme-in-materia-di-democraticita-trasparenza-e-finanziamento-dei-partiti-politici.html>, p. 6.

seguir a la hora de seleccionar candidatos. Sin embargo, contienen algunas previsiones generales acerca de la organización y el funcionamiento interno de los partidos que, en principio, resultan también de aplicación a dicha designación.

Estas disposiciones afectan, fundamentalmente, a tres órdenes de cuestiones. La primera de ellas es el órgano que debe adoptar las decisiones principales del partido; la segunda se refiere a los procedimientos que deben seguirse para adoptar dicho tipo de acuerdos; la última son los derechos que corresponden a los miembros del partido y que mantienen toda su eficacia en el momento de realizar la nominación de candidatos.

Con respecto al primero de estos asuntos, las leyes sobre partidos políticos suelen reconocer a dichas formaciones libertad para elegir entre formas de decisión directa o bien de naturaleza representativa. En efecto, la adopción de acuerdos se atribuye a todos los miembros del partido o sólo a una asamblea de delegados elegidos por ellos. Se deja así abierta la posibilidad de que la selección de candidatos se realice mediante elecciones primarias o, indirectamente, por un órgano compuesto por compromisarios de los afiliados²¹.

El procedimiento para llevar a cabo la selección responde, también, a los requisitos básicos del principio democrático. En este aspecto, algunas leyes son más concretas y se refieren expresamente a la elección de candidatos. Estos son los casos de las Leyes alemana²² y portuguesa²³. Mientras que la primera sólo exige que la votación sea secreta²⁴, la segunda impone, además, que el voto sea personal²⁵. Esta última es, quizá, una de las normas que contempla con más detenimiento el asunto que analizamos. En efecto, su art. 34 exige que, en todas las elecciones que realice el partido, se asegure el acceso al censo electoral en un plazo razonable. Además, se impone que, durante el proceso, se garantice la igualdad de oportunidades y la imparcialidad en el tratamiento de las candidaturas.

En otro orden de cosas, conviene señalar que, en algunas ocasiones, las leyes proclaman el principio de transparencia. Pero dicha exigencia se suele reconducir a la publicidad en los objetivos, estatutos, identidad de los dirigentes y programa

21 Un buen ejemplo de este tipo de normas es el art. 7.2 de la nuestra Ley Orgánica 6/2002. Según dicho precepto, «los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente, o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución».

22 Ley de Partidos Políticos de 14 de Julio de 1967. La versión consultada es la traducción inglesa publicada por el Ministerio Federal de Interior y que recoge las reformas de 31 de enero de 1994 y 22 de diciembre de 2002. <http://www.bundestag.de/blueprint/servlet/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f-360416cac77/politicalparties-data.pdf>

23 Lei dos Partidos Políticos, Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio, http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LeiPartidosPoliticos_Anotado.pdf

24 Art. 17 Ley alemana.

25 Art. 33 Ley portuguesa.

de partido²⁶ o a las exigencias que impone la dación de cuentas en materia de financiación²⁷.

Por último, las leyes suelen reconocer los derechos que, en general, corresponden a los miembros de los partidos y que, en principio, pueden ser invocados en el momento de proceder a la selección de candidatos. Estas facultades, además, del derecho a la no discriminación, son los ligados con la participación política, esto es, los derechos de sufragio activo y pasivo²⁸.

Puede afirmarse que, en general, las leyes sobre partidos políticos de los países de nuestro entorno no difieren demasiado del camino seguido por nuestro legislador, cuando este redactó la Ley Orgánica 6/2002. Recordemos que algunos de los preceptos de dicha norma afectan a todos los acuerdos importantes del partido, por lo que deberían aplicarse también a la selección de candidatos²⁹. Sin embargo, los requisitos más exigentes, como son el voto libre y secreto o el reconocimiento a los miembros del derecho a ser electores y elegibles se imponen, solamente, para la elección de los cargos y órganos directivos.

Hay que resaltar que, en algunos casos, el ámbito de independencia que se reconoce a los partidos políticos es todavía mucho mayor. Esta suele ser la regla general en aquellos países donde la constitución no impone democracia interna a los partidos. En algunas ocasiones, la propia ley permite que sea el órgano ejecutivo del partido el que establezca la manera de seleccionar a los candidatos³⁰. Este tipo de regulaciones puede haber potenciado el fenómeno de clientelismo denunciado en numerosas ocasiones por organizaciones supranacionales. Se ha constatado, en efecto que en algunos países del centro y del este de Europa, los partidos siguen fuertemente centralizados y dependen significativamente de su fundador quien, en algunos casos, retiene el liderazgo desde la caída del régimen comunista. Es, pues, dicho dirigente quien designa los candidatos para todo tipo de elecciones o, al menos, conserva derecho de veto sobre lo que decidan las asambleas locales. Esto ha propiciado que, en algunos países, sea práctica común el intercambio de dinero para asegurarse la nominación en los primeros puestos de las listas³¹.

En definitiva, las leyes que regulan específicamente el funcionamiento de los partidos políticos establecen, en el mejor de los casos y salvo alguna excepción,

26 Art. 6 Ley portuguesa.

27 Art. 1.o) y 7 de del Decreto-Ley italiano de 2013, n. 149. El art. 21.1 de la Ley Fundamental de Bon sigue una orientación similar al requerir, precisamente, que rindan cuentas de sus fuentes de financiación y de la utilización de sus fondos.

28 El art. 10.2 de la Ley alemana establece, por ejemplo, que los miembros del partido y los delegados presentes en los órganos del partido tienen iguales derechos de voto.

29 El proyecto de Ley Orgánica que, entre otros extremos, modifica la Ley 6/2002 y que sigue debatiéndose en las Cortes Generales, no modifica sustancialmente esta orientación. Las obligaciones que recogen los nuevos arts. 3 y 7.1 siguen afectando, sobre todo, a la elección de los órganos directivos del partido.

30 Así sucede, por ejemplo, en el art. 32 de la Ley de Partidos Políticos de Latvia. La versión utilizada es la traducción inglesa realizada y publicada en www.partylaw.leidenuniv.nl

31 *Code of Good Practice* cit, para. 140.

unos requisitos mínimos de funcionamiento que afectan a la selección de dirigentes. Pero, en general, esas normas remiten a los estatutos de dichas formaciones el tipo de democracia que consideren oportuno. Son, pues, los mismos partidos quienes determinan el órgano y los procedimientos que deben realizar la selección de candidatos.

De esta manera, la orientación que ha prevalecido es la recogida en las *Guidelines* elaboradas por la OSCE/ODHIR y la Comisión de Venecia en 2010. Ya hemos visto como dicho texto configura los partidos como un reflejo del derecho individual de asociación, por lo que configura de manera restrictiva la intervención pública en el ámbito de dichas formaciones. Es más, afirma que «los partidos políticos tienen que gozar de capacidad para seleccionar a los cargos y a los candidatos, libres de interferencias gubernamentales³²».

El *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* va algo más allá de lo que hemos analizado hasta ahora, aunque no demasiado. En esta ocasión, no se trata de determinar la intensidad de la legislación estatal y sus límites sino que los destinatarios del documento son los propios partidos políticos, por lo que el texto identifica algunas buenas prácticas destinadas a reforzar la democracia interna de los partidos, con vistas a incrementar su credibilidad entre los ciudadanos³³.

En materia de candidatos, el documento exige solamente que la selección, sea a nivel local, regional, nacional o europeo, se realice de manera democrática, esto es, reconociendo el derecho de voto a los miembros del partido y excluyendo cualquier discriminación en razón de género. Ahora bien, el *Code* deja abierta la posibilidad de que la elección se realice de manera directa, con la participación de todos los miembros del partido o de manera indirecta. Las cuotas internas, destinadas a conseguir una mayor representación de las mujeres se considera una práctica conforme a los estándares internacionales. Por el contrario, situaciones continuadas y repetidas de infrarrepresentación en razón de género deben estimarse contrarias a las buenas prácticas.

IV. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO MEDIADORES EN LA REPRESENTACIÓN: LAS EXIGENCIAS DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

En general puede afirmarse que el grado más elevado de intervención pública en el ámbito de los partidos políticos se da cuando se trata de garantizar otro bien o valor constitucional distinto a la democracia interna de los partidos. La mayor injerencia se verifica, como se acaba de mencionar, cuando los parti-

³² *Guidelines*, para. 113.

³³ *Code*, para. 4 y 5.

dos reciben fondos públicos y es preciso asegurar que dichas formaciones no superen los límites establecidos en las normas, ni utilicen dichos fondos de manera contraria a lo dispuesto por el ordenamiento. Existe, también, una intensa regulación cuando se pretende verificar que los partidos no vulneren las reglas esenciales de la democracia en su funcionamiento externo. Por eso, se regulan con detalle las formas de inscripción de dichas formaciones, así como los supuestos y procedimiento para disolverlos. Pero, sin duda, son las leyes electorales las han impuesto mayores limitaciones a la selección de candidatos por los partidos políticos.

En páginas anteriores hemos mencionado cómo los documentos de *soft law* analizados reconocen el papel que desempeñan los partidos políticos en las elecciones. Las decisiones que se adopten dentro del partido son determinantes sobre todo cuando, como ocurre en nuestro país en la mayor parte de los procesos electorales, las listas son plurinominales y están cerradas y bloqueadas. En estas ocasiones, el elector sólo puede dar su confianza a los candidatos seleccionados previamente por una formación política y en el orden de preferencia que el propio partido ha determinado. Pero también en los sistemas de listas abiertas o, al menos, desbloqueadas, los votantes solo pueden decidir si prestan apoyo a alguno de los decididos por anterioridad por las fuerzas que concurren a los comicios. Como se ha señalado, «si la democracia puede compararse a un restaurante donde los clientes (votantes) eligen de un menú de partidos y candidatos, el proceso de seleccionar a los candidatos que irán en las listas es como elaborar el menú mismo, y todo ello sucede aun antes de que se haya emitido un solo voto»³⁴.

La repercusión que la nominación de candidatos tiene, pues, en la futura composición del parlamento y, por lo tanto, en la propio funcionamiento de la representación, justifica un grado mayor de intervención pública. En este caso, los límites que la ley puede imponer sobre la adopción de decisiones por los partidos pueden resultar más intensas que cuando sólo regula el funcionamiento interno de dichas formaciones. El respeto al principio democrático adquiere, pues, mucha mayor incidencia y, en la ponderación que exige el principio de proporcionalidad, contrapesa la libertad que corresponde a los partidos desde el punto de vista del derecho de asociación.

No es de extrañar, entonces, que las leyes electorales de algunos países regulen con detalle y carácter vinculante, el proceso interno de selección por parte de dichas formaciones. En muchos otros sistemas, la imposición de cuotas o leyes de composición equilibradas destinadas a alcanzar mayor igualdad entre hombres y mujeres, ha supuesto también una imposición pública que, aunque no afecta al método, sí que impone un resultado a los procesos internos de nominación.

³⁴ RAHAT, G. «Candidate Selection. The choice before the choice», Project Muse, Scholarly Journals on line, p. 157 (<https://muse.jhu.edu/journals/...of.../18.1rahat.html>).

1. La imposición de la deliberación democrática y de los derechos de participación política

En el epígrafe II.1 se ha analizado las contadas leyes sobre partidos políticos (esto es, la alemana y la portuguesa) que se refieren específicamente a la selección interna de candidatos. Conviene ahora señalar que también son escasas las leyes electorales que, en la actualidad, imponen a los partidos políticos una forma determinada para proceder a la selección de candidatos. En efecto, las únicas normas que contienen este tipo de previsiones son las de Finlandia³⁵ (para las elecciones parlamentarias) y la República Federal Alemana (sólo para la elección de los miembros del Bundestag)³⁶.

En principio, parece más exigente la primera, sobre todo en lo que se refiere al órgano que debe de realizar la elección. Así, mientras que el art. 21.1 de la Ley alemana permite que sea una asamblea de los miembros del partido o una asamblea de delegados, la normativa finlandesa impone que la selección se realice por todos los miembros del partido³⁷. Sin embargo, la diferencia se atenúa se tenemos en cuenta que esa votación es obligatoria sólo cuando el número de posibles candidatos es mayor que el número de puestos a cubrir en las listas del partido³⁸. Ambas leyes, además, remiten a los estatutos de los partidos la delimitación precisa del sistema de elección, si bien la ley finesa prevé que sus disposiciones sean de aplicación en caso de que dichas normas internas no prevean ese tipo de votación³⁹.

Tanto la Ley finlandesa como la alemana recogen de manera bastante similar y, desde luego, muy garantista, los derechos de los afiliados a la hora de seleccionar candidatos. En efecto, se reconoce el derecho de voto secreto e igual⁴⁰, condicionado a que se cumplan los requisitos generales para ser elector. Por otra parte,

35 La versión que se ha consultado es la traducción no oficial al inglés realizada por el Ministerio del Interior de dicho país de la *Election Act 714/1998, amendments up to 218/2004 included*, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Election>. Sobre este asunto, Narud, A. M. «Party Nominations and Patterns of Representation. The Scandinavian Countries, *Paper prepared for presentation at the IPSA 20th World Congress*, Fukuoka, Japan, July 9-16, 2006, (<http://paperroom.ipsa.org/papers/view/5195>); AYLOTT, N., BLOMGREN, M., BERGMAN, T., *Political Parties in Multi-Level Politics. The Nordic Countries Compared*. Palgrave Macmillan, 2013, pp. 106-108.

36 La versión que se ha consultado es la traducción al inglés de la Ley de 23 de Julio de 1993, con las modificaciones introducidas por la Ley de 3 Mayo de 2013 y publicada en http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz_engl.pdf. Sobre este asunto, además de la obra de Pérez Moneo, M. cit., p. 180-181, Roberts, G. K. «Consequences of candidate selection under the AMS electoral system: the case of Germany», *Paper for the Workshop: The Consequences of Candidate Selection* (ECPR, Joint Session, Mannheim 1999), (<http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/7aea87aa-da0e-44c0-aea3-eb40a5b3132f.pdf>); Fernandez Vivas, Y. «El régimen de los partidos políticos en Alemania, *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 31, pp. 487-502.

37 Art. 112. 1 Ley finlandesa.

38 Art. 112.2 Ley finlandesa.

39 Art. 113 Ley finlandesa.

40 Art. 112 de la Ley finlandesa; art. 21.3 Ley alemana.

pueden presentarse como candidatos todos los miembros del partido⁴¹, aunque la Ley alemana recoge con más precisión el derecho de los miembros a optar a la nominación, el derecho a hacer una presentación de sí mismos y a exponer su programa⁴². La Ley alemana recoge, por último, algunos límites temporales y, sobre todo, el derecho de veto a favor de los comités ejecutivos del partido a nivel del Land⁴³. En caso de que se ejerza esta facultad, es obligatorio repetir la elección, pero esta última votación será definitiva⁴⁴.

Resumiendo lo que se acaba de exponer, estas leyes que, conviene insistir, son las más exigentes en lo que se refiere a la selección interna de candidatos, trasladan al ámbito interno del partido lo que, en realidad, no dejan de ser requisitos básicos del principio democrático en cualquier sistema político, esto es, que las decisiones se tomen mediante sufragio (directo o indirecto), libre, igual y secreto. Además, concretan dentro del partido el derecho de participación, tanto en su vertiente activa y pasiva y, al menos en la legislación alemana, la libertad de debate dentro del órgano que debe llevar a cabo la decisión.

2. Las leyes de paridad

La injerencia del legislador en los procesos de selección de candidatos ha sido también intensa cuando, mediante leyes específicas o la reforma de la normativa electoral, se imponen reglas para asegurar la presencia de las mujeres en los órganos de naturaleza representativa. Estas medidas siempre afectan a la selección de candidatos por los partidos políticos, ya que imponen un porcentaje máximo o mínimo de presencia de candidatos de cada sexo en las listas, o bien una paridad neta, que resulta todavía más constringente para las fuerzas políticas cuando dispone que los candidatos de cada géneros se sucedan de manera alternativa (es decir, en el sistema denominado de cremallera).

Desde el primer momento, uno de los argumentos que se utilizó en contra de este tipo de medidas consistía en que restringían, de manera no justificada, la libertad que corresponde a los partidos en la selección de candidatos. Este es uno

41 En el caso de Finlandia, la propuesta del candidato debe ir avalada por el comité de la organización local o por su ejecutiva. También pueden hacer la proposición por 15 miembros de la organización local que opera en el distrito realiza la selección o 30 miembros que pertenezcan a diferentes organizaciones que operen en el mismo distrito electoral. Se establece, además, que los miembros del partido sólo pueden avalar una candidatura y que el propuesto tenga que dar su consentimiento por escrito (art. 114).

42 Art. 21.3 de la Ley alemana.

43 En el caso de la Ley finlandesa, los órganos directivos a nivel local pueden sólo reemplazar al 25 por ciento de la lista que emerge de las primarias (art. 117).

44 Art. 21.4. Lo analizado hasta ahora afecta, básicamente, a los candidatos para las circunscripciones uninominales. En el caso de las plurinominales (que coinciden con el territorio de los Land), las exigencias son similares, aunque se suprime el derecho de veto y se impone que el orden de los nombres de los candidatos se realice por votación secreta (art. 21.6.).

de los argumentos que la Corte Constitucional italiana utilizó en su polémica Sentencia 422/1995. Aunque el Tribunal fundamenta la inconstitucionalidad de la legislación sometida a control⁴⁵ en la violación del principio de igualdad, la decisión contiene, en su último fundamento jurídico, algunos *obiter dicta* relacionados con la independencia que corresponde a los partidos a la hora de seleccionar candidatos. En efecto, la Corte señala que, aunque el legislador no pueda imponer la presencia de mujeres en las listas electorales, esta medida puede ser adoptada libremente por los partidos y otros grupos y asociaciones que participan en las elecciones. De hecho, a los partidos, y no a los gobiernos o parlamentos nacionales, se dirigía la resolución n° 169 de 1988, del Parlamento Europeo, en la que se les invitaba a adoptar cuotas de reserva para las candidaturas femeninas.

Para hacer frente a este tipo de reparos, algunos países optaron por modificar sus constituciones⁴⁶. Otros, sin embargo, como fue el caso de España, no reformaron su norma fundamental. Nuestro Tribunal Constitucional⁴⁷ consideró que el art. 9.2 de la Constitución habilitaba al legislador para imponer esa obligación, desde el momento en que impone a los poderes públicos hacer que la igualdad sea más real y efectiva. Además, el art. 6 de la Constitución asigna importantes funciones a los partidos políticos, al configurarlos como el cauce necesario para el funcionamiento del sistema democrático. Esta posición no les priva de la libertad que les corresponde como asociaciones. Pero, al estar cualificados por sus funciones constitucionales, están sometidos a la configuración que el legislador haga de su estatuto jurídico o de sus actividades. Por este motivo, han de coadyuvar a la realización de un objetivo previsto inequívocamente en el art. 9.2, esto es, a hacer que la participación sea real y efectiva. Para el Tribunal, pues, este precepto legitima la imposición de las listas de composición equilibrada.

El Tribunal concluye que la libertad de los partidos políticos no es, ni puede ser absoluta. El legislador ha limitado la presentación de candidaturas en aten-

45 La Ley de 25 de marzo de 1993, n° 81 (sobre elección directa de alcalde, presidente de la provincia, del consejo comunal y del consejo provincial) establecía que, en las listas de candidatos, ninguno de los dos sexos pudiera tener una representación superior a dos tercios.

46 Tras las Decisiones del Consejo Constitucional de 18 noviembre 1982 (82-146) y 14 de enero de 1999 (98-407) que declararon inconstitucionales las reformas de los Códigos Electorales y Municipales, la Constitución francesa se reformó el 8 de julio de 1999. Como antes se ha señalado, se introdujo un nuevo párrafo al art. 1 de dicha norma, declarando que el Estado debía promover el igual acceso de los hombres y las mujeres a los cargos representativos. Igualmente, el nuevo art. 3 obligaba a los partidos a contribuir a implementación del principio de igualdad de acceso establecido en el art. 1. En Italia, después de la Sentencia de la Corte Constitucional 422/1995, el primer paso fue reformar el art. 117 de la Constitución. El nuevo párrafo añadido a este precepto declara que las leyes regionales deben remover cualquier obstáculo para la igualdad de hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica, así como promover la igualdad de acceso a los cargos representativos (Ley Constitucional de 18 de octubre de 2001, n°3). Más adelante, también se modificó el art. 51 de la norma fundamental para imponer a la República la adopción de medidas específicas para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Ley Constitucional de 30 de mayo de 2003 n° 1).

47 SSTC 12/2008 y 40/2011. Tuve ocasión de analizar la primera de ellas en «Variaciones sobre las listas de composición equilibrada (Comentario a la STC 12/2008)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 83, mayo-agosto 2008, pp. 277-299.

ción a otros valores y bienes constitucionales protegidos, imponiendo, por ejemplo, determinadas condiciones a la elegibilidad de los candidatos, a su residencia o a su inclusión en listas cerradas y bloqueadas. La nueva limitación del equilibrio en razón de sexo no es pues la única, tiene fundamento constitucional y es, como razona el propio Tribunal en la Sentencia, razonable⁴⁸.

Las *Guidelines* parten de unos criterios similares cuando se refieren a este tipo de medidas impuestas por el legislador. Es cierto que dicho documento propone otras acciones para incrementar la presencia de las mujeres en los órganos de naturaleza representativa que dependen más de la propia voluntad de los partidos, como son, por ejemplo, la adopción de cuotas internas, la creación de agrupaciones para mujeres o el establecimiento de programas de formación.

Pero el texto reconoce que el número de mujeres en política sigue siendo muy bajo. Por ello, basándose sobre todo en tratados y declaraciones internacionales⁴⁹, la imposición de cuotas electorales por el legislador no se considera una medida discriminatoria, sino que es vista como una medida apropiada y legítima para incrementar el número de mujeres en el parlamento⁵⁰.

Esta visión de la acción del legislador sobre los partidos políticos ha propiciado que, en la actualidad, numerosos países de nuestro entorno hayan optado por imponer cuotas electorales en favor de las mujeres. Un estudio realizado por el Parlamento Europeo en 2013 sobre treinta países⁵¹, demuestra que ocho de ellos⁵² han introducido este tipo de medidas. Ahora bien, el análisis subraya que, para que estas resulten eficaces, son precisas ciertas condiciones. Así, no alcanzan buenos resultados cuando no son compatibles con el sistema electoral, no incluyen indicaciones sobre el puesto donde deben ir situadas las mujeres, ni sanciones en caso de que los partidos incumplan lo establecido en la ley⁵³.

48 STC 12/2008, f. j. 5.

49 Básicamente en el art. 4.1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), según el cual «la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato»; Se utiliza, también, Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa «Convirtiendo la Igualdad de Género en una realidad» (Madrid, 12 de mayo de 2009), entre otros textos.

50 *Guidelines*, para. 101.

51 Esto es, los 27 Estados Miembros de la Unión más otros tres del Área Económica Europea (Islandia, Liechtenstein y Noruega). Electoral. FREIDENVALL, L., DAHLERUP, D., «Electoral Gender Quota Systems and their implementation in Europe, Update 2013», European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT\(2013\)493011_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT(2013)493011_EN.pdf)

52 Esto es, Bélgica, Francia, Polonia, Portugal, Eslovenia, España y, más recientemente, Grecia e Irlanda. Ob. cit, p. 7.

53 DAHLERUP, D., FREIDENVALL, L., *Electoral Gender Quota Systems and their implementation in Europe*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, September 2008, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090310ATT51390/20090310ATT51390EN.pdf>

V. CONCLUSIONES

Hasta el momento, se ha podido examinar cómo la intervención del legislador en la selección de candidatos por los partidos políticos se configura de manera bastante abierta en los estándares internacionales. Los diferentes modelos de derecho extranjero examinados responden, también, a criterios variables. El punto de partida es, por supuesto, la configuración constitucional de los partidos políticos, aunque este no es el único contenido de la norma suprema que es preciso tener en cuenta, dado que también entran en juego la manera en que la constitución proclama otros principios —como es el democrático— y determinados derechos fundamentales, como la libertad de asociación. Cuanto más intensas son las exigencias que la constitución impone a los partidos —en materia de democracia interna o para promover la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres— mayor es la habilitación del legislador a la hora de imponer requisitos para la selección interna de candidatos.

A lo largo de las páginas anteriores hemos podido examinar cómo la intervención de la ley en estos asuntos sigue modelos diferentes, que se mueven entre dos extremos. De un lado, están los sistemas jurídicos en los que no existe legislación sobre partidos políticos. Es verdad que estos ordenamientos son, cada vez, menos numerosos, dado que la defensa del orden constitucional y la financiación pública han propiciado un incremento de la regulación pública. Ahora bien, todavía son bastantes los países que carecen de una ley específica sobre partidos políticos. De otro lado, están los países donde la intervención pública es elevada, no sólo porque regulan el funcionamiento interno de los partidos sino porque también establecen el procedimiento de selección de candidatos o el porcentaje de personas de cada género que debe integrarse en las listas.

La injerencia del legislador, tanto a la hora de señalar el método como el resultado de la selección (en lo que se refiere a equilibrio de géneros) no se justifica, sin embargo, desde la exigencia de democracia interna de los partidos, sino desde la repercusión que dicho principio adquiere fuera del partido, esto es, en el momento electoral. Las leyes de cuotas, o las Leyes electorales alemana y finlandesa se fundamentan en que los partidos son quienes presentan candidatos y delimitan, por ello, las opciones sobre las que deciden los votantes.

Aunque, en estos casos, la intervención del legislador es más acusada, siempre se reconoce a los partidos políticos un ámbito muy amplio de libertad. Aún en el supuesto de la Ley fina, son los partidos políticos los que deben concretar, en sus propios estatutos, los principios y reglas establecidos por el parlamento. La teoría liberal, esto es, la que contempla a los partidos desde el punto de vista del derecho de asociación, sigue conservando, pues, gran influencia en el ámbito nacional, en las declaraciones internacionales de derechos, en las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos humanos y en los códigos y lineamientos de *soft law* analizados en las anteriores páginas. Según esta visión, son los estatutos, manifestación de la autonomía de los partidos políticos, los que han de concretar, o en

algunos casos establecer, los procedimientos y órganos del partido que deben proceder a la selección de candidatos.

Por razones obvias, no resulta sencillo analizar, desde un punto de vista comparado, la manera en que los estatutos de los partidos tratan este tema. Hay que destacar, además, que la mayor parte de los estudios sobre este tema enfocan la cuestión en áreas geográficas limitadas o desde la perspectiva de la ciencia política. Merece la pena señalar, sólo, que en los últimos años, la práctica interna de los partidos políticos parece estar cambiando. Frente a unos partidos dominados por los dirigentes nacionales, se está yendo a formaciones mucho más descentralizadas y participativas. Esta es, al menos, la conclusión a la que llegaba el *Code of Good Practices* que, como antes se señalaba, fue adoptado en 2009.

Según dicho texto, es verdad que todavía subsisten algunas prácticas restrictivas, que garantizan a las elites centrales del partido el derecho a pre-seleccionar o a vetar a los candidatos. Pero también se reconoce que dichas formaciones se han ido haciendo cada vez más participativas. Como ejemplo de esta evolución, se cita el procedimiento establecido por algunos partidos británicos, suecos y españoles, que han abierto la propuesta y la selección de los candidatos a todos los miembros del partido⁵⁴. En nuestro sistema político, merece la pena tener en cuenta los resultados del estudio llevado a cabo, hace poco tiempo, por el diario *El País*. Según el mismo, todas las fuerzas políticas, a excepción del PP, celebran elecciones primarias para elegir a sus candidatos y, en algunos casos, estas primarias están abiertas a los simpatizantes (PSOE e IU) o incluso tienen dos vueltas (PNV)⁵⁵.

En cualquier caso, la experiencia europea, especialmente en materia de cuotas electorales, demuestra que, para que funcionen las garantías, legales o estatutarias, destinadas a asegurar la participación y la transparencia en la designación de candidatos, son necesarios determinados requisitos.

En primer lugar, cualquiera de estas exigencias tiene que ser acorde con el sistema electoral. Esto significa, pues, que el grado de intervención del legislador puede —y quizá deba ser mayor— cuando los sistemas son proporcionales y las listas son cerradas y bloqueadas. Las candidaturas plurinominales fomentan mayor separación entre representantes y representados que las uninominales. Además, cuando las candidaturas no se pueden alterar por el elector, a los votantes sólo les queda la libertad de decidir entre las diferentes selecciones de candidatos realizadas previamente por los partidos. En este caso, y volviendo al símil del restaurante que antes se ha utilizado, al cliente ni siquiera se le ofrece la carta, sino sólo varios menús del día. En estas condiciones, cierta intervención pública, (destinada a asegurar que los partidos cumplan, en el interior, los requisitos de-

⁵⁴ *Code*, para. 139.

⁵⁵ El estudio afirma que «La participación de los ciudadanos está siendo uno de los principales puntos de competencia entre los distintos partidos políticos, especialmente PSOE e IU y Podemos, que luchan por un electorado similar y que están desarrollando todo tipo de asambleas abiertas o canales digitales para abrirse al debate público». «Test de estrés a los partidos políticos», *El País*, 28 de diciembre de 2014.

mocráticos que son el propio fundamento del sistema político) está más que justificada.

En segundo lugar, es necesario que existan controles para verificar que se cumpla lo establecido en la ley o en los estatutos del partido. Y en este tema son posibles muchas opciones. Cuando las exigencias son impuestas por el legislador, algunos países optan por atribuir el control a la jurisdicción constitucional⁵⁶ o a la administración electoral⁵⁷. Esta última deberá rechazar las candidaturas si el partido ha incumplido los requisitos sobre selección de candidatos establecidos en la ley. Desde luego, nuestra propia experiencia en materia de listas electorales de composición equilibrada demuestra que la eficacia de la medida no depende tanto de las disposiciones legales, como de los controles previstos para asegurar su cumplimiento.

TITLE: *Public intervention in the selection of candidates by political parties*

ABSTRACT: *This paper addresses the limits of public intervention in the selection of candidates by political parties. The issue is analyzed from the comparative perspective, although some documents of soft law adopted by the Venice Commission, OSCE, and ODIHR have also been taken into account. The study concludes that the legislation on political parties has increased in the last decade. However, the main constraints imposed on political parties do not come from specific legislation on political parties but from electoral laws. In some cases, the electoral laws impose a method of decision making on the nomination process since these laws require political parties compliance with the basic rules of the democratic principle. In other cases, the laws do not impose a method but a result, as in the case of case of the laws which impose quotas in favor of women. In any case, such measures should meet certain conditions to be effective. Firstly, the limits must respect the freedom of association proclaimed by international treaties and ensured by the ECHR; secondly, the requirements must be compatible with the electoral system; finally, any exigency on candidate selection must be guaranteed by monitoring systems and by sanctions for non-compliance.*

RESUMEN: *El presente trabajo aborda la posible densidad de la intervención pública a la hora de imponer a los partidos políticos procedimientos para la selección de candidatos. La óptica con la que se analiza el problema es, fundamentalmente, el derecho comparado, si bien se han utilizado también textos de «soft law» elaborados por la Comisión de Venecia, OSCE y ODIHR. En el mismo se concluye que, aunque la legislación sobre partidos políticos se ha incrementado en los últimos años, las mayores limitaciones impuestas a los partidos políticos no provienen de esta normativa específica sino de las leyes electorales. Dichas exigencias tienen una doble vertiente. En algunas ocasiones, se regula el método para la elección de candidatos, imponiendo a los partidos los requisitos inherentes a la toma de decisiones democráticas. En otras, se impone a los partidos un resultado, esto es, la presencia de candidatos de distinto sexo en las listas electorales. Cualquiera de estas me-*

⁵⁶ Este es el sistema previsto en el art. 34.2 de la Ley portuguesa de partidos políticos. Según dicho precepto, cualquier afiliado que sea elector o candidato en los procedimientos de elección interna de candidatos puede acudir, en última instancia, al Tribunal Constitucional.

⁵⁷ Esta es la solución alemana. Según el art. 21.6 de la Ley electoral, los responsables del partido que presenten la candidatura ante el oficial electoral deberán presentar una declaración jurada sobre el cumplimiento, durante el procedimiento de selección de candidatos, de los requisitos establecidos en la ley. Las consecuencias de la falsedad en dicha declaración tienen naturaleza penal. Además, la comisión electoral puede rechazar cualquier candidatura que incumplan los requisitos establecidos en la propia Ley (art. 26.2).

didadas, para ser legítimas, tienen que respetar la libertad que corresponde a los partidos en cuanto asociaciones. Además, han de adaptarse al resto del sistema electoral y, especialmente, prever sistemas para verificar el cumplimiento de los requisitos impuestos por la ley.

KEY WORDS: *Political parties, Public intervention, Selection of candidates.*

PALABRAS CLAVE: *Partidos políticos, Intervención del legislador, Selección de candidatos.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 20.12. 2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015

