

ESTUDIOS

LA REGULACIÓN DE LA DESIGNACIÓN DE LOS CANDIDATOS ELECTORALES POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ALEMANIA¹

MARTIN MORLOK

Catedrático emérito de Derecho Público

Director Emérito del Instituto para el Derecho alemán y europeo de partidos

Universidad de Düsseldorf

TRC, n.º 54, 2024, pp. 115-129
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Elecciones parlamentarias, núcleo de legitimidad democrática del Estado.
II. Regulación de la nominación de candidatos electorales. III. La designación de candidatos en las circunscripciones. IV. Defectos y errores en el proceso de designación. V. Valoración: pros y contras.

I. ELECCIONES PARLAMENTARIAS, NÚCLEO DE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL ESTADO

Déjenme comenzar señalando que, a mi juicio, es un gran acierto colocar en la médula de las preocupaciones de un centro de estudios de partidos el problema de la selección de los candidatos por parte de los partidos políticos. El objeto de estas líneas consiste precisamente en tratar de explicar la forma en que se lleva a cabo en Alemania la selección de los candidatos por parte de los partidos para las elecciones parlamentarias.

1 El artículo trae causa de la ponencia que impartió el Profesor Morlok en la Facultad de Derecho de la UNED el día 19 de octubre de 2023, invitado por el Centro de Estudios de Partidos de la UNED en colaboración con el Departamento de Derecho Político de la UNED, y que se insertó en la Jornada Internacional organizada por este Centro titulada «La selección de candidatos electorales por los partidos políticos». La ponencia se vio enriquecida por un rico y extenso coloquio posterior; las muy lúcidas respuestas e intervenciones del profesor en el mismo han sido integradas en el propio texto. Esta publicación se realiza en el marco del acuerdo con el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED y del PID2021-124531NB-I00 «El Estado de Partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo».

Decía Max Weber que gozar del poder significa tener la oportunidad de ser obedecido, o, dicho de otra manera, ostentar la posibilidad de tomar decisiones vinculantes para los demás. Este poder de obligar no es algo que genere simpatía entre los que deben cumplir las órdenes. En cualquier caso, bajo la premisa de la autodeterminación colectiva, que hoy conocemos con el nombre de «soberanía popular», ese poder debe estar legitimado. La democracia no deja de ser, en definitiva, un régimen de dominación, porque democracia no significa que no haya poder o dominación; sin embargo, es un régimen en el que el poder está legitimado, pues los dominados, es decir, el pueblo, debe tener la capacidad de influir en el ejercicio del mismo. Dicha influencia se lleva a cabo precisamente a través de unos partidos políticos, que cuentan con un programa con el cual se presentan a unas elecciones.

La legitimidad democrática, así, se logra por el hecho de que los gobernados —el pueblo— pueden determinar, o al menos influir, en quienes serán los gobernantes y cuál será su programa de actuación. Esta legitimidad se expresa esencialmente a través de las elecciones a los parlamentos, que deben organizarse democráticamente. Cuando las elecciones tienen o gozan de una organización democrática se produce ese efecto legitimador.

La selección de los candidatos para las elecciones parlamentarias es una cuestión esencial, porque es ahí donde ya se toma la decisión sobre qué personas representarán al pueblo en el parlamento y, en consecuencia, podrán desde allí darle órdenes, principalmente a través de leyes. Estas personas, en una democracia de partidos como las nuestras, serán seleccionadas por dichos partidos, aunque esa elección no es solo de personas, está asociada también a una decisión sobre los diferentes objetivos políticos a alcanzar. La composición exacta del parlamento depende del resultado de las elecciones; este determina cuántos escaños obtienen los distintos partidos; sin embargo, la preselección de los parlamentarios que realizan los partidos al designar a los candidatos electorales ya determina en buena parte la composición del parlamento, al menos en la medida en que sea razonablemente posible estimar *ex ante* cuántos escaños obtendrán los distintos partidos.

Si esto es así, parece que tiene sentido recurrir también a procedimientos democráticos a la hora de designar a los candidatos que presentan los partidos: los partidos políticos deben asegurar en este proceso un funcionamiento democrático. En buena medida podemos medir la democracia interna de los partidos examinando el proceso de selección de candidatos. Este proceso es una manifestación importante de la democracia interna del partido.

No obstante, como se sabe, doctrinalmente existe un debate abierto sobre si la democracia solo requiere una competencia abierta entre los partidos o si también exige democracia dentro de los partidos. De este debate depende la cuestión también discutida de si debe regularse la selección de candidatos y, en caso afirmativo, cómo debería hacerse.

En el caso de Alemania, la Ley Fundamental, en su art. 21, hace obligatoria la democracia interna del partido. Lo mismo ocurre en España: de conformidad

con el artículo 6 de la Constitución española, su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos. Así, debido a la exigencia constitucional de democracia interna del partido, en Alemania la ley regula la nominación de candidatos.

II. REGULACIÓN DE LA NOMINACIÓN DE CANDIDATOS ELECTORALES

El pasado no democrático de Alemania llevó a la necesidad de que la Constitución tratase de asegurar la democracia. Por ello, quizás, tenemos allí una cierta sobrecarga de reglas y normas. En relación con la selección de candidatos existen también reglas y normas establecidas legalmente, que son muy similares para todos los procesos electorales: para las elecciones al *Bundestag*, a los parlamentos de los Estados federados y a los consistorios municipales. Los elementos que definen el procedimiento de designación de los candidatos son iguales y se han definido como obligatorios en todas ellas a través de las leyes electorales correspondientes: en la Ley Electoral Federal, la Ley Electoral del *Land* o la Ley Electoral Local. En consecuencia, me limitaré aquí a analizar la designación de candidatos para las elecciones al *Bundestag*.

La ley electoral federal alemana establece dos vías para llegar a ser diputado en el *Bundestag*: por un lado, se puede obtener un escaño como candidato (normalmente por un partido) en una circunscripción electoral; por otro, se puede formar parte de la lista de un partido y convertirse en diputado en función de los votos emitidos a favor de esa lista. En este último caso, si el candidato está en los primeros puestos de la lista tiene más posibilidades de alcanzar el escaño deseado.

La ley electoral exige que sea democrático el procedimiento tanto para determinar los candidatos en las circunscripciones como los de la lista del partido, y, para ello, define de forma vinculante las principales características de esos procedimientos. En definitiva, se trata de que los candidatos sean designados por las bases del partido, es decir, por los afiliados o por sus representantes. Así, los elementos esenciales del sistema de designación de los candidatos de las circunscripciones son los mismos que los del sistema de designación de los candidatos de la lista. Esto se puede comprobar fácilmente por el hecho de que las disposiciones sobre la elaboración de las listas de los partidos no regulan con detalle todo el procedimiento, sino que se remiten, en ciertos aspectos de detalle, a las normas que regulan la designación de los candidatos de las circunscripciones. Por lo tanto, a continuación me centraré en la designación de candidatos en la circunscripción electoral.

Antes, no obstante, quisiera llamar la atención sobre el hecho de que la ley de partidos contiene una breve disposición sobre la designación de candidatos electorales, pero se remite a la ley electoral para su regulación. Así, esta materia está regulada en las leyes electorales, ya que se considera que la elección de los

candidatos forma parte del procedimiento electoral, es la primera fase del proceso electoral, aunque esté en manos de los partidos.

Por último, quisiera mencionar que la regulación del procedimiento de designación de candidatos electorales ha sufrido algunas reformas menores, dirigidas a resolver ciertos problemas que se habían ido poniendo de manifiesto en la práctica. Así, en los últimos diez años las reformas han ido en dos direcciones. De un lado, se introdujo una disposición que se impuso la obligación de conceder el mismo tiempo en el turno de palabra a todos los propuestos a ser elegidos candidatos, como respuesta a un conflictivo caso en Hamburgo, al que luego haré referencia. De otro, hace unos diez años se aprobó una modificación para permitir que cualquier miembro en la asamblea que va a elegir a los candidatos pueda presentar propuestas, algo que, como luego se verá, no siempre es muy práctico.

III. LA DESIGNACIÓN DE CANDIDATOS EN LAS CIRCUNSCRIPCIONES

La Ley Electoral Federal establece con relativo detalle cómo deben designarse los candidatos de un partido en las circunscripciones.

- a) En primer lugar, excluye la posibilidad de que un partido designe a un candidato que pertenezca a otro partido. Esto parece una obviedad, pero en la práctica se han dado casos límite en los que esta norma, introducida no hace mucho tiempo, puede llegar a ser importante. El objetivo es evitar que un partido, a los efectos de evitar la barrera electoral (que en Alemania es del cinco por ciento), pueda llevar a sus candidatos al parlamento a través de otro partido que políticamente sea próximo. Esta disposición, además, pretende garantizar la homogeneidad política de los representantes de un partido en el parlamento —también se podría hablar de «unidad ideológica o de tendencia» (*Tendenzeinheit*) en los candidatos—, lo que contribuye a favorecer la construcción de consensos y la capacidad de acción del grupo parlamentario de este partido.
- b) En segundo lugar, la decisión sobre los candidatos debe ser tomada por una asamblea específica, la asamblea de designación, formada por miembros del partido, es decir, por la base democrática de este. En ella solo pueden participar los miembros del partido con derecho a voto en la respectiva circunscripción. Esto significa que los miembros del partido que sean demasiado jóvenes (menores de 18 años) o que vivan fuera de la circunscripción (aunque realicen su trabajo en ella) no pueden participar en esa asamblea del partido.
- c) En tercer lugar, la selección debe realizarse en esa asamblea de designación, en la que se presentarán las candidaturas y en la que todos los participantes tienen derecho a proponer candidatos. Por lo tanto, no es

necesario que un candidato que se presente a las elecciones cuente con un nivel mínimo de apoyo por parte de los demás afiliados. En muchos casos, como es bien sabido, estos cuórum de apoyo mínimo son necesarios para las elecciones. En Alemania, sin embargo, esto no es así, de modo que es posible que se presente un gran número de candidatos. También puede presentarse uno a sí mismo como candidato. Como es lógico, cuantos más candidatos haya, más tiempo se necesitará para la celebrar la asamblea.

- d) Lo anterior es así, además, porque la ley exige que todos los candidatos tengan la oportunidad de «presentarse a sí mismos y su programa a la asamblea en un tiempo adecuado». Normalmente se calcula un tiempo de intervención breve, de unos diez minutos. Esto significa que las asambleas pueden alargarse bastante y, de hecho, así ocurre a menudo, al menos en las asambleas que se celebran en el nivel del *Land*. Cuando esto sucede, la reunión de designación puede interrumpirse o continuar al día siguiente, algo que se hace con frecuencia sobre todo en las asambleas que tienen lugar en los estados federados.
- e) Para garantizar la libre decisión de los miembros del partido, la elección debe celebrarse mediante voto secreto. La ley no concreta si deben utilizarse urnas o cabinas de votación, pero los miembros de la asamblea no deben poder ver el voto que emite cada uno de ellos. La forma de garantizar el secreto del voto es decisión del partido.
- f) Los partidos también tienen libertad para determinar ellos mismos el procedimiento de votación en estas asambleas, por ejemplo, exigiendo una mayoría absoluta o, únicamente, una mayoría simple a favor de un candidato. Los propios partidos pueden decidir, también, si una asamblea realiza la votación por medios electrónicos o en papel. Como se ve, la ley no regula todos los detalles de la selección de los candidatos, sino que deja a los partidos margen de maniobra para que estos establezcan sus propias reglas en sus estatutos.

En este sentido cabe señalar que las formaciones políticas gozan de libertad para determinar cómo se componen las asambleas de designación en el caso de que estén formadas, no por todos los afiliados, sino por representantes de estos. El modelo básico es que las subdivisiones organizativas inferiores puedan enviar delegados en función del número de sus afiliados, pero también es posible que se tengan en cuenta, junto con el criterio anterior o en exclusiva, los resultados electorales en dichas subdivisiones. Al fin y al cabo, los partidos no se agotan en su vida interna, sino que buscan tener un impacto externo. Así, las unidades organizativas con pocos afiliados, pero un elevado número de votos, pueden estar mejor representadas.

- g) La reunión para designar a los candidatos a las elecciones no puede celebrarse antes de que hayan transcurrido treinta y dos meses desde el inicio de la legislatura en curso del *Bundestag*. En otras palabras, la designación

de candidatos debería tener lugar cerca de la fecha de las elecciones. Por un lado, esto garantiza que haya un periodo suficientemente largo de observación de los diputados en ejercicio para juzgarlos favorable o desfavorablemente. Por otra parte, este requisito temporal también garantiza que sean los afiliados «actuales» (quienes lo son en ese momento) los que deciden quienes serán los candidatos; con esto no participarían los afiliados que pudieran haber fallecido o abandonado el partido, pero sí lo harían quienes acabasen de afiliarse. Por último, los partidos pueden fijar simplemente la fecha más temprana posible, transcurridos los treinta y dos meses citados. Estos aspectos prácticos también son importantes. Por ejemplo, es aconsejable no designar a los candidatos de un partido poco antes de que expire el plazo posible, ya que así se dejaría tiempo para rectificar los errores que pudieran producirse en el proceso de designación. Hay que tener en cuenta que para que las elecciones al parlamento puedan organizarse correctamente, las candidaturas deben presentarse antes de una fecha determinada. Volveré sobre este tema más adelante.

- h) Corresponde a los partidos decidir con total libertad a sus candidatos para las elecciones parlamentarias; es una manifestación del principio de la libertad de los partidos. Esto significa que quedan excluidas las regulaciones legales que establezcan cualquier tipo de condición o límite a esa libertad, como, por ejemplo, reglas sobre paridad, esto es, las que estipulan un número igual de candidatas y candidatos. Las leyes que con este contenido se aprobaron en los *Länder* de Brandeburgo y Turingia fueron declaradas inconstitucionales por los respectivos tribunales constitucionales de esos *Länder*. El Tribunal Constitucional Federal también ha señalado las numerosas dificultades jurídicas a las que se enfrentaría una normativa legal de este tipo. En cualquier caso, los partidos políticos sí son libres para fijar en sus estatutos o normas internas reglas de paridad o cuotas para las mujeres, como es el caso de varios partidos representados en el *Bundestag*.

Quizá sea bueno que me detenga algo más en esta cuestión, porque lo cierto es que, cuando uno tiene el honor de viajar al extranjero, una de las múltiples ventajas es poder ver con otra perspectiva algunos temas. Así, en relación con esta cuestión, esto permite ser consciente de que en bastantes países hay leyes que permiten o que exigen la paridad en listas electorales, y de que no se entiende la posición alemana que niega esta posibilidad. Está bien relativizar la propia posición y reflexionar sobre ella. En cualquier caso, voy a dar cuatro argumentos por los cuales no estoy de acuerdo con el establecimiento por ley de una regla de paridad en este ámbito electoral. La primera, que la libertad de los partidos debe proyectarse indiscutiblemente en la posibilidad de designar libremente a las personas que se desee. En este sentido, los partidos son libres también para fijar cuotas en sus estatutos, porque lo harían en un ejercicio de su

libertad, pero considero que una ley no debe obligar a ello, ya que estaría limitando esa libertad. La segunda, que el legislador no debe poder, de un modo u otro, determinar la composición del parlamento. La tercera, que se debe respetar la libertad de los electores dentro del partido correspondiente, y el ejercicio de esa libertad que supone elegir libremente a los candidatos. Y la cuarta, y última, que también se debe respetar la libertad de los candidatos para postularse al puesto que deseen. Por lo demás, otro problema distinto tiene que ver con las personas que no sienten que pertenecen a un sexo u otro; no puede excluírseles de las candidaturas, pero tampoco pueden ser candidatos dos veces.

En relación con el debate sobre las reglas de paridad quisiera apuntar también otras dos reflexiones. De un lado, hay que tener en cuenta un factor a la hora de analizar la mayor o menor presencia de las mujeres en los parlamentos: la proporción del número de mujeres en los partidos. Si analizamos esos datos, las reglas de paridad producen una sobrerrepresentación de las mujeres. El argumento que yo defiendo es que no se debe intervenir en el momento de la designación de candidatos por los partidos, sino en un momento anterior, el de la afiliación y la participación en los partidos. Hasta ahora en los partidos la participación de los hombres ha sido mayor que la de las mujeres. El problema real, así, es la falta de participación efectiva de las mujeres en los partidos. De otro lado, y en otro orden de consideraciones, hemos de tener en cuenta el gran logro o conquista de Occidente, que consiste precisamente en considerar los derechos fundamentales como personales y no derivados de la pertenencia a grupos; hay, sin embargo, una tendencia a defender cada vez más derechos de grupos, de los cuales derivan los derechos individuales. Por supuesto que se puede ejercer la pertenencia y la participación en un grupo, pero no debemos olvidar que los derechos son personales, no grupales.

- i) Todos los requisitos formales para la designación de candidatos son muy importantes en el derecho alemán. Por esa razón, se ha previsto un instrumento para asegurar el cumplimiento de las normas que los fijan. En todo caso, el principio de libertad de los partidos impide el establecimiento de cualquier tipo de control o supervisión estatal de las asambleas de designación. En su lugar, se ha dispuesto un mecanismo de garantía que reside en la administración electoral, ante la cual los partidos están obligados a presentar un acta de la reunión de la asamblea de designación, cuando presenten su propuesta de candidatura electoral. Esa acta debe dar cuenta detallada de la reunión, es decir, la hora y el lugar de la misma, el plazo y la forma de la convocatoria, el número de miembros presentes y el resultado de la votación. El presidente de la reunión y otros dos miembros deben declarar bajo juramento que se han observado las disposiciones estatutarias esenciales. Una declaración incorrecta por parte de estos se castiga con sanciones penales, en concreto, una multa o pena de prisión de hasta tres años.

Según lo que hemos visto, la normativa alemana otorga a los afiliados del partido un papel muy importante en la designación de los candidatos electorales. Sin embargo, también hay que reconocer que puede haber intereses de partido que trasciendan la perspectiva y el ámbito local, y afecten al partido en su conjunto; por ejemplo, puede ocurrir que una orientación muy unilateral de una agrupación local no guste a la ejecutiva del partido por razones de unidad, cohesión o coherencia; o puede darse el caso de que se sepa que un determinado candidato será incompatible con sus compañeros dentro del grupo parlamentario. Para resolver este tipo de casos se prevé que la comisión ejecutiva federal del partido puede oponerse a la decisión tomada en la reunión de la asamblea de designación. Sin embargo, este veto solo tiene un efecto dilatorio; la asamblea deberá entonces repetir la nominación de candidatos y volver a decidir, pero, en última instancia, la ejecutiva no tiene ningún poder decisorio, ya que el resultado de la repetición de la asamblea de designación será ya definitivo.

Una vez expuestos los principales elementos del sistema de designación de candidatos electorales se pueden añadir algunos comentarios.

- a) En el ánimo de concretar el modelo de designación en los partidos, hemos de diferenciar la candidatura en las listas de las candidaturas en las circunscripciones, conforme a las vías que existen para llegar al parlamento y que antes se han mencionado.

Por lo que se refiere a las primeras, cabe señalar que la regulación impone un método según el cual se decide quién es cabeza de lista y si hay varios candidatos se vota. Normalmente, a continuación, se decide cada uno de los siguientes puestos, lo que, como cabe imaginar, supone que el proceso de elección puede prolongarse en el tiempo. Por eso, en ocasiones se permite la posibilidad de que la dirección del partido en el nivel que corresponda elabore una propuesta, que previamente se ha acordado con los diferentes grupos o sectores, en la que se ha buscado integrar a los diferentes intereses y que se considera que puede ser aceptada. Esa propuesta se puede votar en bloque, sin tener que ir eligiendo al candidato de cada uno de los puestos de la misma, pero en ese caso hay que permitir a los afiliados la opción de vetar o suprimir a alguno de los candidatos.

En relación con los candidatos uninominales, cabe decir que se siguen las normas anteriormente referidas, solo que proyectadas para ocupar un solo puesto (candidatura uninominal).

- b) Parece necesario señalar que el tipo de selección al que se está haciendo referencia otorga el poder de decisión a los militantes del partido, de modo que podría corresponderse con los procesos que habitualmente denominamos primarias cerradas. Lo relevante, en todo caso, es el papel fundamental que desempeñan en este sistema los afiliados. En el caso de primarias abiertas, por el contrario, si los candidatos pueden ser designados por personas que no son militantes, desaparece la motivación para

afiliarse a un partido político y trabajar dentro de él. Personalmente no estoy muy convencido de los beneficios que pueda tener este último modelo de primarias.

- c) Se me ha preguntado expresamente por el perfil y la calidad de los candidatos electores y si considero que el derecho puede desempeñar algún papel al respecto, pero, como se ha visto, las exigencias legales relativas a la designación de candidatos son de carácter formal y tienen por objeto asegurar que esa elección se realiza a través de procedimientos democráticos. En cuanto al perfil de los candidatos, es cierto que en el debate público se han escuchado últimamente voces que reprochan que este sistema no impide que muchos diputados en el *Bundestag* puedan no estar suficientemente preparados para ejercer la noble función de la representación política, por ejemplo, porque carezcan de estudios universitarios. Pero esto solo se podría remediar si se estableciese normativamente que solo puedan ser candidatos los que tengan unos estudios universitarios, algo que creo que no es del todo posible. Hay candidatos sin estudios superiores que consiguen acceder a cargos representativos muy relevantes y creo justo romper una lanza también por ellos. La política es una profesión y tenemos políticos profesionales. Al igual que en otras profesiones, hay que aprender el oficio, y eso se hace trabajando en el partido desde abajo, aprendiendo a negociar y a llegar a acuerdos. Es cierto que en Alemania hace veinte o treinta años existía la tendencia de que los profesores universitarios se postulaban como candidatos y alcanzaban puestos de representación significativos; pero lo cierto es que muchos de ellos fracasaron en su actividad política. Estos profesores eran gente muy válida, pero no sabían el oficio de la política. La práctica mostró, en general, que carecían de la trayectoria necesaria en el mundo de la política para poder ejercer la representación política certeramente, con capacidad y habilidad para alcanzar acuerdos.

IV. DEFECTOS Y ERRORES EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN

La gente comete errores, y tanto más cuanto más numerosas y detalladas son las normas que hay que cumplir. Desde este presupuesto, me gustaría mencionar algunos errores típicos que se producen en Alemania en el proceso de designación de los candidatos electorales.

1. Errores típicos

Ocurre una y otra vez que el nombramiento de los candidatos tiene lugar en una asamblea general de afiliados o en una conferencia general del partido, es

decir, en una asamblea que decide una multitud de cuestiones y, además, designa candidatos. Estas asambleas no se ajustan a la ley, fundamentalmente porque no cumplen el requisito de que en la asamblea de designación solo participen los afiliados con derecho a voto en la respectiva circunscripción electoral. En cambio, en una asamblea general pueden participar, como hemos señalado anteriormente, afiliados que trabajan y realizan su actividad en el partido en esa circunscripción, pero que viven en otra y, por tanto, no tienen en aquella derecho de voto; y también pueden participar afiliados menores de dieciocho años, admitidos como afiliados por el partido aunque aún no puedan votar en las elecciones parlamentarias. En fin, para evitar este tipo de errores bastaría con exigir que se presentara el documento de identidad al entrar en la reunión o al realizar la votación de los candidatos, de modo que se garantizase que el afiliado que vota vive en la circunscripción y/o ya ha alcanzado la edad de votar.

El secreto del voto puede verse violado si los participantes en la reunión están sentados muy juntos y no hay posibilidad de rellenar la papeleta sin ser observado. El secreto se puede garantizarse de diversos modos, sin necesidad de urna ni cabina de votación; por ejemplo, si se puede salir de la fila de asientos y hacer la cruz en una mesa. De otro lado, las propuestas de candidaturas deben contener el nombre correcto del partido y debe adjuntarse el consentimiento por escrito del candidato propuesto, algo que en ocasiones se olvida.

Durante muchos años, el tiempo de uso de la palabra justo y equitativo para todos los candidatos que se presentaban no fue lo habitual. Hace más de treinta años, en Hamburgo, por ejemplo, al líder del partido que se presentaba a las elecciones al parlamento de Hamburgo (*Bürgerschaft*) se le concedió una hora de tiempo de palabra para presentar su candidatura, mientras que a un competidor solo se le permitió hablar muy brevemente. El Tribunal Constitucional de Hamburgo entendió que en ese proceso de designación se había violado la igualdad de oportunidades de los candidatos y, por tanto, que la lista de ese partido no era válida y no tenía que haber participado en las elecciones. De acuerdo con ello, declaró nulas esas elecciones al parlamento y provocó que se convocasen nuevas elecciones. Esta decisión, en cualquier caso, fue muy controvertida. Como consecuencia de todo ello se incluyó en la ley la disposición sobre la igualdad de tiempo en el uso de la palabra que antes se ha mencionado.

Recientemente, la ejecutiva de un partido en Sajonia retiró a un candidato de la lista aprobada por el congreso del partido de dicho *Land*. Esto constituyó un defecto grave que fue calificado como tal por el tribunal constitucional del *Land* tras la impugnación de las elecciones parlamentarias por este motivo. Sin embargo, en este caso no se convocaron nuevas elecciones, ya que se entendió que debía prevalecer el interés superior de que la cámara permaneciese. Quizás también influyó la consideración de que la composición relativa de la cámara en función de los resultados electorales de cada uno de los partidos no se iba a modificar, es decir, que ese candidato hubiera estado en la lista no habría afectado a los resultados electorales y a la composición de la cámara.

En las últimas elecciones al *Bundestag*, los Verdes del Sarre no pudieron presentar una lista de candidatos. La administración electoral no autorizó la lista que había presentado el partido porque no se había invitado a todos los afiliados a la reunión de la asamblea de designación de candidaturas; es decir, los candidatos no habían sido elegidos por todos los miembros con derecho a participar en la asamblea. La razón es que en el partido había fuertes disputas y un determinado grupo quiso mantener ese enfrentamiento interno al margen del proceso de designación. No obstante, como el Sarre es un estado muy pequeño, la no participación de los Verdes con lista propia no afectó al resultado del partido en las elecciones federales.

2. Posibilidad de rectificar errores

Teniendo en cuenta la posibilidad de que se produzcan errores en el proceso de designación de candidatos, es necesario que el presidente de la Junta Electoral correspondiente compruebe que las listas de los partidos y las candidaturas presentadas cumplen los requisitos establecidos. Si descubre alguna deficiencia, debe informar a una persona nombrada al efecto por el partido y pedirle que rectifique tales deficiencias. Como ya se ha mencionado, dicha rectificación solo puede tener lugar antes de que expire el plazo de presentación de propuestas electorales, por lo que es aconsejable que los partidos tengan esto en cuenta a la hora de planificar e iniciar el proceso interno de designación. Una vez finalizado el plazo de presentación de propuestas electorales, los errores relevantes en una propuesta electoral determinan que esta sea rechazada y, por tanto, que ese partido no participará en esas elecciones. Un ejemplo claro es el mencionado anteriormente de Los Verdes del Sarre.

En este punto hay que señalar que la ley regula la designación de candidatos solo en términos generales. Regula solo lo que es esencial para asegurar que el procedimiento sea democrático. Los detalles pueden ser, y son, concretados por los partidos en sus estatutos. En este sentido, únicamente el incumplimiento de las normas legales, y no de los reglamentos internos de los partidos, puede dar lugar a la anulación de unas elecciones parlamentarias. La cuestión es si la elección ha perdido su carácter democrático debido al incumplimiento de las normas.

Si se autorizó una propuesta electoral viciada, es decir, si el presidente de la Junta Electoral correspondiente no se percató de un defecto importante de la propuesta electoral, nos encontramos ante un vicio del procedimiento electoral que puede impugnarse después de las elecciones, mediante el correspondiente recurso electoral. Si la impugnación prospera, la elección deberá repetirse, dependiendo de dónde se haya producido el error, en la circunscripción o en todo el *Land*, pero solo si el error podía potencialmente haber cambiado la composición del parlamento. Según la ley electoral, solo los errores relevantes a efectos de determinar el mandato, es decir, los que afectan a la atribución de escaños, son los que tienen consecuencias.

3. Control jurisdiccional

Las normas jurídicas, en última instancia, solo son eficaces si es posible la protección jurídica en el caso de que estas se incumplan. Tanto las disposiciones legales como las disposiciones de los estatutos del partido deben respetarse a la hora de organizar y realizar las asambleas de designación. En el caso de incumplimiento de las normas estatutarias se puede acudir a los órganos internos de garantía de los partidos (los tribunales de arbitraje), para que estos se pronuncien sobre el incumplimiento de dichas normas y, posteriormente, también a la vía judicial. En el caso de incumplimiento de las normas de rango legal están abiertas las vías previstas para ello, que atribuyen el poder de revisión a una administración electoral independiente de los órganos políticos del Estado.

Así, las decisiones relativas a la admisión o no de las propuestas electorales corresponden en exclusiva a la administración electoral correspondiente, pero no existen vías para recurrir esas decisiones antes de las elecciones; solo una vez finalizado el proceso electoral es posible presentar un recurso electoral contra ellas. El problema es que en ese momento el recurso ya no permite corregir el error a tiempo; como se ha visto, un error en la autorización de una propuesta electoral, que no se subsane, puede conducir a la anulación de las elecciones. Efectivamente estamos ante un defecto técnico del diseño del procedimiento electoral alemán, ya que la protección jurídica contra las decisiones de la administración electoral previas a las elecciones es bastante limitada, o más exactamente, está en gran medida excluida. Al respecto puedo señalar que hace unos años se introdujo una importante excepción en la Ley Fundamental: se puede recurrir ante el Tribunal Constitucional Federal contra el no reconocimiento de un partido político antes de las elecciones. El Instituto de Partidos de Düsseldorf desempeñó un papel importante en la propuesta de reforma en este sentido del art. 93. 1. 4c de la Ley Fundamental.

4. Práxis

En cualquier caso, la relevancia práctica de los errores electorales es discreta. Hasta donde conozco, solo en una ocasión se decidió anular unas elecciones y, así, disolver el parlamento de un *Land* por un error electoral. Esto sucedió, como sabemos, en Hamburgo. Es cierto que esta posibilidad desencadenó un debate muy enconado en el *Land* de Schleswig-Holstein. A propósito de aquel caso el Tribunal Constitucional de ese *Land* declaró inconstitucional la ley electoral; sin embargo, alcanzó un compromiso por el cual no se disolvió el parlamento elegido, algo que resulta altamente cuestionable: ¿cómo puede ser que un parlamento elegido a través de una norma que es declarada inconstitucional pueda seguir operativo y, así, pueda seguir desarrollando las trascendentales funciones que realiza, por ejemplo, legislar? Pero, si se disuelve ese parlamento ¿quién legisla y modifica la ley electoral

declarada inconstitucional? Lo cierto, en cualquier caso, es que los juristas sabemos vivir con las imperfecciones. Pensemos, por ejemplo, en el supuesto de alguien que ha trabajado con un contrato laboral cuya nulidad se constata después; la situación, evidentemente, no se puede revertir. El Tribunal de Schleswig-Holstein dictaminó, en ese caso, que el parlamento podía seguir trabajando durante dos años y que habría que cambiar la ley electoral.

En todo caso, tenemos una práctica bastante restrictiva a la hora de reconocer la existencia de un error en el proceso electoral que justifique una reacción jurídica. Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) nunca ha admitido un recurso de nulidad electoral². No creo que todas las elecciones hayan sido perfectas, pero hay una suerte de generosidad o quizá excesiva generosidad en algunos casos (sobre todo cuando se excluye a un partido pequeño por un recuento cuestionable de votos). Es cierto que las elecciones son el procedimiento administrativo más importante que existe, en que participan millones de personas, ciudadanos legos en derecho, como votantes, en las mesas electorales... y lo cierto es que se cometen muchos errores. Pero necesitamos un parlamento operativo. Por eso son tan importantes los mecanismos que permiten garantizar que las propuestas electorales son correctas y por eso, también, el ordenamiento jurídico solo reacciona cuando los errores son, como se ha dicho ya, relevantes para determinar la composición del parlamento.

V. VALORACIÓN: PROS Y CONTRAS

Concluiré estas notas con una valoración de la normativa alemana sobre la designación de candidatos.

Resulta evidente que el derecho alemán regula de manera muy pormenorizada la designación de candidatos, sobre todo si se compara con el derecho de otros países. Esto es algo que me parece positivo. La designación de candidatos para las elecciones parlamentarias es un elemento esencial del proceso interno de los partidos y debe cumplir los requisitos de la democracia interna. Al mismo tiempo, la designación de candidatos constituye una etapa importante en el proceso de legitimación del ejercicio del poder desde el Estado. El carácter democrático del proceso de designación de candidatos por parte de los afiliados de base cumple una importante función: garantizar la libertad de los diputados electos. Un diputado no puede verse amenazado por la dirección del partido con que no se le incluirá en las próximas listas si no cumple una determinada instrucción; esto es algo fundamental para garantizar la libertad de los diputados. Al ser los afiliados de base en las agrupaciones locales los que deciden quienes serán sus

² Dos meses después de que se pronunciase esta conferencia, en diciembre de 2023, el Tribunal Constitucional declaró nulas unas elecciones en Berlín, que tuvieron que repetirse unos meses más tarde.

candidatos, la designación de candidatos queda sustraída de la élite del partido. Por lo tanto, esta no podrá presionar a los diputados amenazándoles con no volver a presentarlos en las siguientes elecciones, porque son los comités locales y las asambleas de afiliados del *Land* quienes tienen ese poder de decisión. En mi opinión, esta designación descentralizada es el rasgo más importante del proceso de elección de candidatos.

Por supuesto, la existencia de una compleja y estricta regulación jurídica también tiene aspectos negativos: cuanto más detalladas sean las regulaciones que se deban observar, mayor será el riesgo de cometer un error o incumplir una norma. Esto debe considerarse críticamente desde dos puntos de vista. Por un lado, el funcionamiento interno del partido también debe ser manejable para los profanos en la materia; la participación en los partidos no puede ser un privilegio para los afiliados con formación jurídica. Así pues, el derecho de los partidos debe acomodarse a los legos en derecho, debe ser apto para ellos. Por otra parte, el hecho de que el proceso de designación sea susceptible de que se cometan errores es problemático, porque estos pueden derivar en errores electorales que, como se ha visto, es posible que no puedan evitarse o subsanarse antes de las elecciones; en el peor de los casos, la regulación que tenemos del proceso de designación de candidatos puede conducir a que se lleguen a declarar nulas las propias elecciones parlamentarias.

Hay que reconocer, sin embargo, que estos riesgos no son excesivos. Los partidos, al menos los que llevan algún tiempo en activo, están preparados para evitar este problema y tienen sus rutinas y procedimientos ya integrados para designar a los candidatos cumpliendo todas las exigencias legales. De hecho, ha habido muy pocos casos en los que, por la vía de los recursos electorales, se haya detectado un error electoral significativo debido a una nominación incorrecta de candidatos.

Además, en esta materia ha desempeñado un importante papel la práctica consolidada de limitar al mínimo las consecuencias de los errores electorales y, en particular, la interpretación de que solo tendrán consecuencias jurídicas los errores que sean «relevantes para la determinación del mandato», esto es, aquellos que puedan afectar a la composición de la cámara. El derecho relativo a la revisión electoral es conocido como el clásico campo de limitación de las consecuencias de los errores o defectos.

Sigue siendo cierto que la regulación descrita de la designación interna de candidatos en los partidos representa una intromisión en la libertad de éstos. Sin embargo, esa intromisión no afecta a cuestiones materiales, de modo que no cabe entender que el Estado haya influido de alguna forma en el programa político o en la selección de las personas que serán candidatos. La regulación legal establece solo salvaguardias formales, y la formalidad significa apertura a todos los contenidos.

En conjunto, considero que las ventajas de la regulación de la designación de candidatos son mayores que las desventajas.

TITLE: *The regulation of electoral candidates' nomination by the political parties in Germany*

ABSTRACT: *The legitimacy of a parliamentary democracy such as Germany's depends on the correct shaping of parliamentary elections; and for the best possible shaping of parliamentary elections it is essential not only to set up a good voting system; if the pre-selection of personnel in the nomination of candidates largely determines the composition of the parliament, it makes sense to use democratic procedures for the nomination of candidates put forward by the parties as well. So was provided from article 21 of Bonn Basic Law. The specific regulations implementing the existing mandate of the Bonn Basic Law, and its practical development are thus analyzed, with particular attention being paid to the theoretical and practical problems that have arisen and their consequences. In the debate following the conference, very interesting questions were raised, such as the question of the imposition of parity electoral lists or the practical impact of single-member candidates in Germany.*

RESUMEN: *La legitimidad de una democracia parlamentaria como la alemana depende en buena medida de la correcta configuración de las elecciones parlamentarias; y para el mejor logro de tal conformación resulta esencial no sólo la articulación de un buen sistema de votación; si la preselección del personal en la nominación de candidatos determina en gran medida la composición del parlamento tiene sentido recurrir también a procedimientos democráticos a la hora de designar a los candidatos que presentan los partidos. Así lo previó la Ley Fundamental de Bonn en su artículo 21. Se analiza así la regulación específica que concreta el mandato existente en la Ley Fundamental de Bonn y su desarrollo práctico, prestando una especial atención a los problemas teóricos y prácticos que se han ido presentando y sus repercusiones. En el debate posterior a la conferencia se plantearon cuestiones muy interesantes como la cuestión de la imposición de listas electorales paritarias o la repercusión práctica de las candidaturas uninominales en Alemania.*

KEY WORDS: *Elections, candidates, nomination, democratic legitimacy, electoral errors.*

PALABRAS CLAVE: *Elecciones, candidatos, nominación, legitimidad democrática, errores electorales.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 19.10.2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 19.09.2024

CÓMO CITAR / CITATION: Morlok, M. (2024). La regulación de la designación de los candidatos electorales por los partidos políticos en Alemania. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, 115-129.

