



Democracia interna y selección de candidatos: límites constitucionales y posible regulación de las primarias en España

Internal democracy and candidate selection:
constitutional limits and possible
regulation of primaries in Spain

Pablo Gómez Perpinyà

Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Extremadura

<https://orcid.org/0009-0004-0945-5404>

Fecha de recepción: 16/04/2026

Fecha de aceptación: 09/06/2026

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. NATURALEZA JURÍDICA Y POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS PRIMARIAS: ENTRE LA AUTONOMÍA ORGANIZATIVA Y EL MANDATO DEMOCRÁTICO DEL ARTÍCULO 6 CE.—III. DERECHO DE ASOCIACIÓN, AUTOORGANIZACIÓN PARTIDISTA Y DEMOCRACIA INTERNA.—IV. LAS INSUFICIENCIAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE EN MATERIA DE DEMOCRACIA INTERNA.—4.1. La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP).—4.2. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA).—4.3. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).—V. HACIA UNA REGULACIÓN DE LAS PRIMARIAS EN LA LOREG: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.—VI. ELEMENTOS ORIENTADORES DE UNA POSIBLE REGULACIÓN *DE LEGE FERENDA* DE LAS PRIMARIAS.—6.1. Ámbito de exigibilidad de las primarias: condiciones de activación del procedimiento.—6.2. Igualdad competitiva entre candidaturas.—6.3. Participación efectiva y no discriminatoria.—6.4. Límites al control del aparato y vinculación del resultado.—6.5. Control externo del proceso.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

RESUMEN

La selección de candidatos electorales mediante primarias constituye uno de los ámbitos en los que la tensión entre la autonomía organizativa de los partidos políticos y el mandato constitucional de democracia interna del artículo 6 CE se manifiesta con mayor intensidad. El régimen jurídico vigente —LOPP, LODA y LOREG— ha demostrado ser insuficien-

te para dar respuesta a esta exigencia, al confiar a los estatutos de los partidos la articulación de la democracia interna, lo que en la práctica equivale a dejar el cumplimiento del mandato democrático en manos de quienes tienen mayor interés en eludirlo.

Este trabajo examina, en primer lugar, la posición constitucional de las primarias a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los artículos 6, 22 y 23 CE. A continuación, analiza las insuficiencias del marco normativo vigente y propone, a partir de la doctrina sentada por la STC 12/2008, el fundamento constitucional de una regulación de las primarias en la LOREG. El trabajo concluye formulando los criterios que debería incorporar esa regulación. Se sostiene que el problema central ya no reside en la conveniencia de celebrar primarias, sino en garantizar que, cuando se celebren, constituyan un verdadero avance democrático y no una mera ratificación de decisiones previamente adoptadas por los grupos directivos.

PALABRAS CLAVE: Primarias, democracia, partidos políticos, derecho de asociación, elecciones.

ABSTRACT

The selection of electoral candidates through primaries is one of the areas in which the tension between the organisational autonomy of political parties and the constitutional mandate of internal democracy under Article 6 of the Spanish Constitution manifests itself with greatest intensity. The existing legal framework —the Political Parties Act, the Right of Association Act and the General Electoral Law— has proved inadequate to meet this requirement, entrusting the articulation of internal democracy to party statutes, which in practice amounts to leaving compliance with the democratic mandate in the hands of those with the greatest interest in evading it.

This article examines, first, the constitutional position of primaries in light of the Constitutional Court's case law on Articles 6, 22 and 23 of the Constitution. It then analyses the shortcomings of the current regulatory framework and proposes, drawing on the doctrine established by STC 12/2008, the constitutional basis for a statutory regulation of primaries within the General Electoral Law. The article concludes by setting out the criteria that such regulation should incorporate. It is argued that the central problem no longer lies in the desirability of holding primaries, but in ensuring that, when they are held, they constitute a genuine democratic advance and not a mere ratification of decisions previously taken by party leaderships.

KEYWORDS: Primaries, democracy, political parties, right of association, elections.

I. INTRODUCCIÓN

Sostiene la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, que existe «una coincidencia general sobre la carencia de la legislación actual a la hora de concretar las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos». Más de dos décadas después, esa carencia no solo persiste sino que se ha hecho más visible. Los partidos políticos constituyen el eje del modelo de democracia representativa que, desde el periodo de entreguerras y consolidado tras la Segunda Guerra Mundial, ha

cristalizado en lo que García Pelayo (1986: 55) denominó «Estado de partidos». Una forma de organización política que para muchos sigue siendo la única verdaderamente posible en las sociedades complejas contemporáneas, pero que no está exenta de disfuncionalidades que el derecho no puede ignorar indefinidamente, y menos el derecho constitucional.

Entre esas disfuncionalidades, ninguna resulta tan determinante para el funcionamiento democrático del sistema como la relativa a la selección de candidatos electorales. Se trata del momento en que los partidos ejercen con mayor intensidad su función de articulación entre gobernantes y gobernados y, al mismo tiempo, el momento en que la distancia entre el mandato constitucional de democracia interna y la realidad práctica de su funcionamiento se hace más evidente. La pregunta que subyace a este trabajo es doble: ¿puede el legislador intervenir para regular ese proceso sin vulnerar la autonomía organizativa de los partidos? Y si la respuesta es afirmativa, ¿qué garantías mínimas debería establecer para que esa regulación cumpla efectivamente su función democratizadora?

Para responder a estas preguntas, en este trabajo se analiza, en primer lugar, la naturaleza jurídica y posición constitucional de las primarias, y la tensión entre el derecho de autoorganización de los partidos y el mandato de democracia interna del artículo 6 CE. A continuación, se examinan las insuficiencias del régimen jurídico vigente y el fundamento constitucional de una posible regulación legal. El trabajo concluye identificando los elementos que deberían orientar esa regulación, sin pretender formular una propuesta articulada detallada, sino ofrecer un conjunto de criterios que puedan inspirar una futura reforma legislativa.

Por último, y antes de entrar en el análisis, conviene precisar dos cuestiones de alcance metodológico. La literatura especializada distingue entre modelos muy diversos en lo que a los procedimientos de elección de candidatos se refiere. Sin ignorar esa diversidad, en este trabajo se adopta un concepto amplio: se entiende por primarias todo proceso interno de selección de candidatos electorales que sea competitivo y en el que los afiliados del partido puedan participar, ya sea como electores, ya sea como candidatos. Lo que importa a los efectos aquí analizados no es el modelo concreto sino la existencia de una competición efectiva sometida a la participación de una base más amplia que los órganos directivos del partido. Lo que se pretende argumentar es la necesidad de establecer un mínimo común democrático en la selección de candidatos y no tanto las ventajas o inconvenientes de los modelos concretos que satisfacen los criterios específicamente desarrollados en el epígrafe VI, que pueden ser diversos y sobre los que no se emite juicio o preferencia.

La segunda cuestión atañe al alcance del análisis comparado. Las referencias al derecho alemán, noruego o argentino que aparecen en el trabajo tienen una función exclusivamente orientadora. No se pretende un análisis sistemático de derecho comparado sino la identificación de aspectos puntuales de modelos y experiencias que puedan inspirar la reflexión sobre el ordenamiento español.

II. NATURALEZA JURÍDICA Y POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS PRIMARIAS: ENTRE LA AUTONOMÍA ORGANIZATIVA Y EL MANDATO DEMOCRÁTICO DEL ARTÍCULO 6 CE

Conviene comenzar precisando qué debemos entender por «primarias» y sus notas distintivas frente a otros procedimientos de selección de candidatos. Bajo esta denominación, la práctica de los partidos ha incorporado procedimientos de naturaleza muy diversa, que pueden ordenarse en torno a un criterio fundamental: el grado de apertura del censo electoral interno. Así, cabe distinguir entre primarias cerradas —restringidas a los afiliados del partido—, primarias abiertas —extendidas a simpatizantes registrados o incluso al conjunto del electorado— y fórmulas intermedias. Con independencia de su modalidad, todas ellas comparten un rasgo definitorio que las diferencian de otros mecanismos de selección interna: la existencia de una competición efectiva entre precandidatos sometida al voto directo de una base electoral más amplia que los órganos directivos del partido, lo que las convierte en el instrumento que con mayor intensidad se hace cargo de las exigencias democráticas del artículo 6 CE sobre la fase preelectoral (Blanco Valdés, 1998: 161).

Sostiene Sartori (2005: 106) que, con independencia de la forma organizativa que adopte, «un partido es una suma de individuos que forman constelaciones de grupos rivales». Esta caracterización permite identificar el conflicto interno como un elemento estructural de la organización partidista por más que sus grupos dirigentes busquen ocultar o difuminar tales subdivisiones y alineamientos, presentando la uniformidad interna como reflejo de una pretendida fortaleza frente al resto de competidores. Solo desde una concepción abstracta del «bien común», próxima a la «ilusión metafísica» señalada por Kelsen (2009: 79–80), cabría negar esta realidad.

Por tanto, la discusión desde el punto de vista del Derecho no puede versar sobre la posibilidad de imaginar formas políticas superadoras de tales conflictos que, de existir, se antojan remotas o meras elucubraciones teóricas, sino más bien en el diseño de instituciones y procedimientos que permitan canalizarlos democráticamente. Sin embargo, el punto de partida no puede ser menos alentador. El siguiente pasaje de Duverger (1957: 448) guarda aún hoy una inquietante proximidad con la realidad práctica de los partidos de nuestro tiempo:

«La organización de los partidos no está, ciertamente, de acuerdo con la ortodoxia democrática. Su estructura interior es esencialmente autocrática y oligárquica: los jefes no son realmente designados por los miembros, a pesar de las apariencias, sino cooptados o nombrados por el centro; tienden a formar una clase dirigente, aislada de los militantes, una casta más o menos cerrada sobre sí misma. En la medida en que son elegidos, la oligarquía del

partido se amplía, pero no se convierte en democracia: porque la elección la hacen los miembros, que son una minoría en relación con los que dan sus votos al partido en las elecciones generales. Ahora bien, los parlamentarios están cada vez más sometidos a la autoridad de los dirigentes interiores: esto significa que la masa de electores está dominada por el grupo menos numeroso de los miembros y militantes, subordinado él mismo a los organismos directores».

En este contexto, la selección democrática de los candidatos electorales no constituye tanto un horizonte como un punto de partida indispensable para el cumplimiento de los principios contenidos en la norma fundamental. La organización y funcionamiento democráticos se presenta, pese a la ausencia de una regulación adecuada para tal fin, como un mínimo común indisponible, un presupuesto para la realización de la finalidad atribuida a los partidos por la CE, que inevitablemente limitará su libertad de autoorganización. «La restricción del derecho de asociación para dichos entes asociativos no constituye, pues, una intromisión excesiva del legislador constituyente, puesto que contribuye al respeto de la dignidad del ser humano, que ha de constituir el referente último e insoslayable de todo ordenamiento jurídico» (Martín Huertas, 2009: 334).

La práctica política ha incorporado las primarias como un instrumento de democratización interna. Tal y como señala Sánchez Muñoz (2015: 79), «es lógico que quien esté dispuesto a colaborar económicamente con un partido (...) quiera tener a cambio voz y voto en las decisiones más importantes, como, por ejemplo, en la selección de los candidatos». Sin embargo, la diversidad de modelos provoca que su relevancia en el sistema de partidos español no derive de una implantación homogénea y generalizada, sino de su capacidad para reconfigurar los procedimientos de selección de candidaturas y proyectar el mandato del artículo 6 CE. Y es que, pese a que nos encontramos ante una práctica iniciada en España hace casi tres décadas¹, la fijación en términos demasiado abstractos de las condiciones de existencia de los partidos (Fernández-Miranda Campoamor y Fernández-Miranda Campoamor, 2003: 43) así como la falta de regulación expresa de la forma en la que se deberán elegir a los candidatos, ha provocado una notable heterogeneidad de modelos, diferentes niveles de implantación y un sinnúmero de problemas que van desde la ausencia de verdaderas garantías democráticas en su materialización hasta la instrumentalización de los procesos por parte de las direcciones. El margen de mejora es manifiesto.

¹ La literatura suele atribuir al PSOE (1998) la organización del primer proceso interno para la designación del candidato a la Presidencia del Gobierno, resultando elegido Josep Borrell frente a Joaquín Almunia. Para un análisis al respecto vid. Blanco Valdés, 1998, pp. 145-176.

Esta carencia normativa contrasta con la gran importancia de la posición funcional de las primarias en la fase preelectoral, en cuanto inciden directamente en la determinación de las candidaturas y, por extensión, en la conformación de la representación política. A menudo, la competición electoral sobrepasa los márgenes formalmente definidos por la LOREG. Por ello, la diferenciación entre actividad electoral y actividad política ordinaria resulta arquetípica e imposible desde el punto de vista analítico (Chueca Rodríguez, 2011: 41) y no permite definir con precisión los momentos que revisten verdadera relevancia en la materialización del principio de representación política y que merecerían formar parte del bloque normativo que disciplina el proceso electoral. Si la actividad preelectoral no puede disociarse analíticamente de la electoral en sentido estricto, resulta difícilmente justificable que el legislador haya extendido las garantías propias del proceso electoral a la presentación formal de candidaturas, pero haya permanecido indiferente ante el procedimiento por el que estas se elaboran, que es, en muchos casos, el momento en que se adoptan las decisiones políticamente más determinantes. A ello se añade la incidencia directa de los principios y derechos del artículo 6 CE, de modo que las primarias no solo constituyen hoy un ámbito de indudable interés para el Derecho Constitucional, sino que su integración en el ordenamiento jurídico representa una posibilidad real para lograr el reforzamiento y la profundización en el cumplimiento de las normas constitucionales sobre partidos políticos.

Las primarias pueden enmarcarse en tres preceptos constitucionales: el derecho de participación política del artículo 23 CE, en su doble vertiente activa y pasiva; el principio de igualdad del artículo 14 CE, en cuanto garantía de acceso y de competencia en condiciones homogéneas; y el estatuto constitucional de los partidos del artículo 6 CE, que combina la libertad de autoorganización —vinculada al derecho de asociación (art. 22 CE)— con la exigencia de funcionamiento democrático.

La conexión entre la selección de candidatos y el derecho reconocido en el artículo 23 CE no es meramente formal. Pérez-Moneo sostiene que el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos incluye el derecho de los ciudadanos a intervenir en la selección de los candidatos electorales en el seno de los partidos (2017: 354). Por su parte, Blanco Valdés aprecia una «doble decisión»: la que democráticamente toma el electorado al ejercer con libertad el derecho de sufragio activo, y la que, con carácter previo, «realizaban oligárquicamente los núcleos dirigentes de los partidos al seleccionar a los candidatos que acudirían a competir por el voto del cuerpo electoral» (1998: 153). Esta estructura no es exclusiva del sistema español, sino que la experiencia comparada europea demuestra que opera con independencia de la fórmula electoral —mayoritaria o proporcional— y del tipo de circunscripción — uninominal o plurinominal—, lo que revela que su origen no reside en las particularidades del

diseño electoral sino en la propia lógica organizativa de los partidos. En el caso español, no obstante, el sistema de listas cerradas y bloqueadas agrava sus efectos en tanto quien no resulta seleccionado por un partido carece en la práctica de posibilidades reales de acceder a un cargo representativo, lo que convierte la fase preelectoral en una parte «fundamental del ejercicio práctico del fundamental derecho de sufragio» (Blanco Valdés, 1998: 153) y, por extensión, en un ámbito materialmente relevante para la garantía del derecho de participación política en su dimensión pasiva. El «recorrido» del derecho fundamental de participación, desde la postulación del candidato en la vida interna del partido hasta la presentación de la candidatura ante la administración electoral, no puede quedar, como ha señalado Carrasco Valladolid (2026: 309), «en un paréntesis o en un espacio de opacidad al arbitrio de la decisión interna de los partidos políticos», de modo que ese procedimiento quedaría amparado por el artículo 23 CE y no como una mera potestad organizativa incardinada en el derecho de asociación del artículo 22. En esta línea, Biglino Campos (2017: 507) ha sostenido que la regulación de las primarias debería llevarse a cabo a partir de un desarrollo del artículo 23.2 CE, en cuanto derecho de configuración legal cuyo ejercicio efectivo no puede quedar supeditado a la voluntad de los partidos como asociaciones privadas, aunque sean (o, por eso mismo) de relevancia constitucional.

De lo anterior se desprenden dos conclusiones preliminares. La primera es que el constituyente quiso dar un papel central a los partidos en la nueva arquitectura democrática. Posiblemente entendió, no sin razón, que de ello dependía la consolidación del sistema por más que, con el paso del tiempo, ello se haya convertido en algún sentido en un «lastre» (Blanco Valdés, 1998: 147). En segundo lugar, no quiso desentenderse del todo de la forma concreta en la que los partidos fueran a desarrollar su función constitucional: expresar el pluralismo político, manifestar la voluntad popular y ser (el) instrumento fundamental para la participación política. Tan elevado cometido debería realizarse atendiendo a una forma inequívocamente democrática, tanto en su manifestación externa —libertad de creación y de ejercicio de su actividad con el único límite en la Constitución y la ley— como interna —estructura y funcionamiento—.

La pregunta en este punto resulta inevitable: ¿constituye la selección de candidatos electorales mediante primarias una exigencia derivada del artículo 6 CE? La respuesta debe ser negativa, aunque con matices. Ese mandato no se traduce en la imposición de formas organizativas concretas ni define con precisión las características que ha de reunir el proceso de selección de candidatos para ser considerado democrático.

La STC 56/1995, de 6 de marzo, reconoce, de un lado, que los derechos derivados del mandato de democracia interna son de configuración legal y que el artículo 6 CE admite «muy diversas concreciones», de modo que el legislador dispone de «un amplio margen de libertad de configuración» (FJ

3.b); pero añade, de otro, que ese mismo mandato «no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido» (FJ 3.a). La democracia interna opera, por tanto, como principio estructural que condiciona la organización y el funcionamiento del partido, y como posición jurídica subjetiva de los afiliados exigible frente a él. De ello se desprende que su garantía no puede quedar remitida sin más a los estatutos del partido ni al margen discrecional de sus órganos directivos.

A ello se añade que el propio TC integra los derechos de participación interna en el contenido del derecho de asociación del artículo 22 CE. Los artículos 6 y 22 deben interpretarse, a su juicio, «conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas», de modo que el principio de organización y funcionamiento interno democrático forma parte del contenido del derecho de asociación cuando este opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos (FJ 3.c). La dimensión participativa de la democracia interna no es, pues, una obligación legal sobrevenida desde fuera del estatuto constitucional de los partidos, sino un contenido propio del derecho fundamental del artículo 22 CE, con las consecuencias que ello implica en materia de garantías jurisdiccionales y de límites a la legislación de desarrollo.

La propia sentencia constata un problema estructural respecto de las leyes vigentes en aquel entonces y es que estas establecían «unas muy pocas reglas de organización y funcionamiento democrático» y reconocían «unos muy escuetos derechos de los afiliados» (FJ 3.b). Esta apreciación, formulada en 1995 con referencia a legislación preconstitucional, sorprendentemente no ha perdido vigencia: la LOPP de 2002 y su reforma de 2015 han ampliado el marco normativo sin superar sustancialmente ese déficit de concreción, como se verá en el apartado siguiente. La tensión entre el derecho de autoorganización del partido y los derechos de participación democrática de los afiliados sigue adoleciendo de una resolución legislativa efectiva, lo que reviste especial gravedad cuando esa tensión se refleja en la selección de candidatos electorales: un proceso que, a diferencia de la vida interna ordinaria del partido, no afecta solo a la relación entre el partido y sus miembros, sino que incide directamente sobre la conformación de la representación política y, por extensión, sobre la efectividad del derecho reconocido en el artículo 23 CE. Que el artículo 6 CE no imponga un mandato de celebración de primarias no significa, en definitiva, que el procedimiento de selección de candidatos sea un asunto privado ni que el legislador carezca de título habilitante para regularlo.

III. DERECHO DE ASOCIACIÓN, AUTOORGANIZACIÓN PARTIDISTA Y DEMOCRACIA INTERNA

En la STC 3/1981 (FJ 1), el TC confirmó que «un partido político es una forma particular de asociación». En coherencia, posteriormente el TC ha reiterado que el derecho de asociación «se proyecta sobre la totalidad del fenómeno asociativo en sus muchas manifestaciones y modalidades (SSTC 67/1985, 23/1987 y 56/1995)» (STC 5/1996, FJ 6). Sin embargo, los partidos no son considerados asociaciones ordinarias sino «asociaciones calificadas por la relevancia constitucional de sus funciones» (STC 10/1983), de lo que se deduce que «los requisitos constitucionales específicamente previstos respecto de los partidos políticos en preceptos de la Constitución situados fuera del artículo 22 —y en sus correspondientes concreciones legislativas—, integran también el contenido del derecho constitucional de asociación [...]» (STC 56/1995, FJ 3). De esta manera, cabría sostener que un partido político debe reunir en todo caso las siguientes características: «voluntariedad en la formación, [...] búsqueda de fines compartidos por parte de los afiliados y [...] creación de una organización que dote de estabilidad y permanencia» (Pérez-Moneo, 2012: 24).

En este punto, conviene abordar una segunda cuestión: ¿la decisión sobre la celebración de primarias constituye una expresión directa del derecho de autoorganización de los partidos —y por tanto blindado frente a cualquier injerencia de los poderes públicos— o cabría limitar este derecho como forma de garantizar el funcionamiento democrático de los mismos?

Bastida Freijedo (1992: 81) sostiene que el análisis de la naturaleza jurídica de los partidos —que en última instancia nos permitirá resolver la pregunta planteada— debe versar sobre sus funciones, conductas o actividades que desempeñan, en tanto ello constituye lo «jurídicamente relevante». En esta línea, es necesario constatar la evidente trascendencia pública de los procedimientos seguidos por los partidos para seleccionar a sus candidatos electorales; no de forma indirecta, como podría deducirse de cualquier otro aspecto relacionado con su organización interna, sino de una forma directa y con un impacto cualitativamente superior en la garantía del funcionamiento democrático del Estado. La selección de candidatos presenta, además, una relevancia cualitativamente distinta a la de los procesos internos de designación de cargos orgánicos, en la medida en que se proyecta hacia el exterior (Pérez-Moneo, 2012: 164), es decir, sobre la competencia electoral y el acceso a la representación política.

La importancia de la selección de candidatos trasciende de lo meramente formal. Estos procedimientos inciden de manera directa en la efectividad del principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos, condicionando la composición de los órganos representativos: los partidos actúan en este punto como los principales *gatekeepers* del acceso a la representación política, de modo que las reglas internas con arreglo a las cuales seleccionan sus candida-

tos determinan en buena medida quién accede finalmente a las instituciones y quién queda excluido de ellas (Pastor Yuste, 2011: 47-48). Ello pone de manifiesto los efectos que tales procedimientos pueden tener sobre la realización efectiva de los principios de igualdad y pluralismo político.

Por tanto, resulta jurídicamente relevante la función de selección de candidatos llevada a cabo en el seno de los partidos y el examen de su adecuación al funcionamiento democrático exigido por el artículo 6 CE. Como ha quedado expuesto, los artículos 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, de modo que la exigencia de democracia interna integra el propio contenido del derecho de asociación cuando este opera sobre la variante asociativa de los partidos. De ello se desprende que la selección de candidatos, en cuanto procedimiento que incide directamente sobre la conformación de la representación política, no puede quedar al margen de esas exigencias ni ser tratada como un asunto puramente interno reservado a la discrecionalidad de los órganos directivos.

De manera implícita, el TC estableció una pauta para discernir entre el ámbito protegido por el derecho de asociación excluido del control administrativo y aquél condicionado por disposiciones legales y constitucionales: «El partido en su creación, en su organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados, fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuaciones y fines» (STC 85/1986, FJ 2). Discernir entre las funciones privadas de los partidos en tanto que entidades amparadas en el derecho de asociación y las funciones públicas derivadas de su condición de asociaciones políticas, resulta crucial para identificar el ámbito en el que el legislador puede operar para reforzar —o más bien, garantizar por primera vez— el cumplimiento real y efectivo del mandato constitucional de la democracia interna. Así, «“expresar el pluralismo político”, “concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular” y “ser instrumento fundamental de participación política” son funciones *públicas*, no simplemente privadas, que se concretan en diversas facultades que el ordenamiento jurídico, no los Estatutos de las asociaciones políticas, asignan a los partidos». Entre ellos, claro está, «presentar candidatos a las elecciones» (Bastida Freijedo, 1987: 210-211).

La STC 56/1995 (FJ 3) permite ordenar los contenidos del derecho de asociación en partidos en cuatro dimensiones: libertad de creación, derecho de no afiliación, libertad de autoorganización y derechos de participación democrática interna de los afiliados. La tensión entre estas dos últimas —la autoorganización y la participación democrática— resulta determinante a los efectos aquí analizados, pues delimita el espacio en el que puede intervenir el legislador sin vaciar la autonomía de los partidos. En particular, cuando la actividad en cuestión recae sobre funciones constitucionalmente relevantes, como la selección de candidatos, la exigencia de democracia interna deja de operar como un límite externo y pasa a integrar el propio contenido del

derecho. En este marco se insertan, aunque no con el alcance deseable, la Ley Orgánica de partidos políticos y la Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación. A ellas debe añadirse la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que, aun sin regular directamente los procedimientos internos de selección, incide de forma decisiva en los mismos al ordenar la presentación de candidaturas y el acceso a la competición electoral.

IV. LAS INSUFICIENCIAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE EN MATERIA DE DEMOCRACIA INTERNA

4.1. La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP)

La LOPP dedica a este objetivo el capítulo II («De la organización y funcionamiento de los partidos políticos»). La ley, en su redacción original del año 2002, introdujo una modificación en el artículo 6 en el que se reconoce expresamente la posibilidad de limitar la libertad organizativa de los partidos a los límites establecidos en el ordenamiento jurídico. En esta línea, la reforma de 2015 introdujo, entre otras, una modificación en el artículo 7.1 en la que se determinó que «la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos, estableciendo, en todo caso, fórmulas de participación directa de los afiliados en los términos que recojan sus estatutos, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido».

Esta fórmula resulta insuficiente tanto en la determinación de su ámbito de eficacia (la elección del órgano superior de gobierno del partido) como en el contenido sustantivo de la obligación (formas de participación directa de los afiliados). Respecto de lo primero, la Ley asume una posición eminentemente formalista, pasando por alto que con frecuencia es el poder institucional el que determina el poder orgánico, siendo este segundo menos relevante desde el punto de vista del funcionamiento práctico del partido. Por tanto, desde «una concepción sustantiva de la democracia» (Pérez-Moneo, 2012: 125) podría resultar conveniente hacer extensivas las previsiones del artículo 7.1 a la elección de las candidaturas electorales en los niveles nacional y autonómico.

En segundo lugar, la excesiva vaguedad en la definición del tipo de participación de los afiliados a la que se refiere el citado artículo no garantiza un verdadero refuerzo del principio democrático. Sin ánimo de proponer una regulación exhaustiva que impidiera un cierto nivel de configuración por parte de los partidos conforme a sus particulares criterios organizativos, en línea con lo señalado en este punto por Giménez Gluck (2014: 223), lo cierto es que la Ley debería romper ese «clamoroso silencio» (Pérez-Moneo, 2012: 337) y precisar en mayor medida qué ha de entenderse por «participación

directa de los afiliados» y, sobre todo, no agotar tal exigencia en la remisión a los estatutos de los partidos. Así lo advertía ya Cascajo Castro (1992: 194), mucho antes de la incorporación de esta cláusula a la Ley de partidos: «no basta con establecer obligaciones de democracia interna, si después el cumplimiento de las mismas se confía a una normativa estatutaria, difícilmente justiciable, que hace de los partidos políticos un “santuario” desde el punto de vista del control judicial»².

4.2. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA)

El derecho de asociación comprende la libertad de creación de asociaciones y la libertad de autoorganización y funcionamiento interno de las mismas. Respecto de lo primero, el control previo que puede llevar a cabo la Administración es meramente formal y en unos plazos y condiciones determinados (Cobrerros Mendazona, 1981: 211). Ahora bien, como ha señalado el Tribunal Constitucional, «el artículo 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género —la asociación— dentro del que caben modalidades específicas» (STC 67/1985, FJ 3), lo que permite la existencia de regímenes jurídicos diferenciados en función de la naturaleza y funciones de cada tipo asociativo. Por tanto, la LODA será únicamente de aplicación subsidiaria en el caso de los partidos políticos.

El régimen jurídico de las asociaciones expresa una tensión entre la libertad de autoorganización (art. 2 LODA) y la exigencia de una organización y funcionamiento democráticos (art. 11 LODA), exigencia meramente legal, al no venir prevista expresamente en la Constitución. Nos encontramos, por tanto, ante una formulación que, pese a hacerse extensiva al conjunto de las asociaciones —lo que resulta discutible si se atiende a la específica posición constitucional de los partidos en el art. 6 CE—, adolece de la misma vaguedad y generalidad ya señaladas. Ello otorga al legislador un amplio margen de libertad de configuración, pero también abre un problema de delimitación material de ese margen, en la medida en que la imposición generalizada de una organización y funcionamiento democráticos ha sido cuestionada

² En el Derecho comparado europeo, el *Decreto-legge* italiano 149/2013, de 28 de diciembre, convertido con modificaciones en la *Legge 21 febbraio 2014, n. 13*, sobre abolición de la financiación pública directa y democratización de los partidos, exige en su artículo 3.2.1) que el estatuto de los partidos que deseen acceder a los beneficios previstos en la norma indique expresamente las modalidades de selección de candidaturas para las elecciones al Parlamento nacional, al Parlamento Europeo, a los consejos regionales y a los consejos municipales, así como para los cargos de alcalde y presidente de región. Esta exigencia de transparencia estatutaria, aunque no regula las condiciones materiales del proceso, contrasta con el silencio absoluto del legislador español sobre esta materia.

por su eventual impacto sobre el *nucleus essentialis* del derecho de asociación en su dimensión de libertad de organización y funcionamiento interno. En consecuencia, si bien la libertad de autoorganización no tiene carácter absoluto, lo cierto es que la extensión indiscriminada de exigencias propias de las asociaciones cualificadas —singularmente, las partidistas— al conjunto del fenómeno asociativo diluye su singularidad constitucional derivada del artículo 6 CE (Barreiro Carballal, 2008: 61–63). En esta línea, Presno Linera (2018: 513) sostiene que resulta contrario al libre desarrollo personal «la imposición de una organización y funcionamiento democráticos y, más todavía, la exigencia de respeto al pluralismo». Todo ello como consecuencia de la doctrina recogida por la STC 173/1998.

Al igual que hiciera la LOPP, la LODA lleva a cabo una remisión al ámbito estatutario para la concreción de la organización interna (art. 7) y reconoce de forma genérica los derechos de participación de los asociados (art. 21), sin establecer exigencias sustantivas que permitan garantizar su efectividad. De este modo, el requisito de funcionamiento democrático queda formulado en términos tan abiertos que su eficacia depende en gran medida de su desarrollo interno por cada asociación; en otras palabras, la garantía del funcionamiento democrático se desplaza desde la ley a los estatutos, debilitando su efectividad y dificultando su control jurisdiccional.

El Tribunal Constitucional ha precisado que, si bien la actividad de las asociaciones no constituye un ámbito inmune al control judicial, este debe ejercerse con pleno respeto al derecho de autoorganización, de modo que «el control judicial [...] no consiste en que el Juez pueda entrar a valorar [...] la conducta del socio, sino en comprobar si existió una base razonable para que los órganos de la asociación tomaran la correspondiente decisión» (STC 218/1988, FJ 1). En este contexto, el régimen general del derecho de asociación no proporciona criterios suficientes para asegurar que dicha exigencia se garantice de forma real sobre procedimientos cruciales desde el punto de vista democrático —singularmente en el caso de los partidos—, como la selección de candidatos electorales, persistiendo así un déficit de concreción normativa que exige una intervención legislativa más específica orientada al cumplimiento efectivo de las exigencias del artículo 6 CE.

La STC 218/1988 aborda un supuesto de expulsión de un socio de una cooperativa, por lo que su *ratio decidendi* se circunscribe al control judicial de las sanciones adoptadas por los órganos asociativos. No obstante, la revisión judicial que el Tribunal lleva a cabo —comprobar si existió una base razonable para la decisión, sin sustituir el criterio de los órganos internos— recurre a un principio de alcance general, aplicable a cualquier decisión asociativa que afecte a los derechos de los miembros. Ahora bien, su traslado al ámbito de los partidos políticos exige, con todo, una cautela adicional: dado que estos ocupan una posición constitucional singular derivada del artículo 6 CE, el margen que se le otorgue hacia sus decisiones orgánicas no puede ser equivalente al de una asociación común, siendo precisamente

esa singularidad la que permite una intervención legislativa más intensa que proporcione al juez un parámetro suficiente para el control de sus procedimientos internos.

El TC ha constatado expresamente este déficit al señalar que la ley establece «unas muy parcas reglas de organización y funcionamiento democrático» y reconocer «unos muy escuetos derechos de los afiliados» (STC 226/2016, FJ 6), lo que repercute inevitablemente en la debilidad del control jurisdiccional sobre los procedimientos internos de los partidos, incluida la selección de candidatos electorales.

4.3. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)

La LOREG regula en los artículos 44 a 48 el procedimiento de presentación y proclamación de candidaturas. El artículo 44 delimita los sujetos legitimados para presentarlas —partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores— y establece las condiciones bajo las cuales pueden concurrir a un proceso electoral. El artículo 44 bis, introducido por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, impone la composición paritaria de las candidaturas, exigiendo que las listas integren personas de uno y otro sexo en alternancia³. El artículo 46 precisa el contenido formal del escrito de presentación: denominación, siglas y símbolo de la fuerza política, nombre y apellidos de los candidatos, declaración de aceptación y documentos acreditativos de elegibilidad. Los artículos 47 y 48 regulan, respectivamente, el procedimiento de publicación, subsanación y proclamación, y las condiciones bajo las cuales puede modificarse una candidatura una vez presentada.

El control que las Juntas Electorales ejercen sobre estos requisitos es estrictamente formal. Su función se limita a comprobar que la candidatura cumple con las exigencias previstas en los preceptos citados: que la presenta quien está legitimado para ello, que los candidatos son elegibles, que la lista respeta la composición paritaria y que el escrito reúne los elementos formales exigidos. Más allá de vigilar el cumplimiento de estos criterios, la Junta Electoral carece de atribuciones. En particular, y esto es lo que aquí interesa, no puede entrar a examinar el procedimiento interno por el que el partido configuró la candidatura que presenta. La Junta Electoral Central ha sido explícita al respecto: «la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, no atribuye competencia alguna a la Junta Electoral Central para revisar o anular acuerdos de los partidos políticos, ni para

³ El artículo 44 bis LOREG fue reformado recientemente a través de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres con el objetivo de introducir las llamadas «distas cremallera» en sustitución del modelo 40/60 por quintiles.

requerir a éstos para que adopten decisiones relativas a su organización y funcionamiento interno» (Acuerdos JEC 38/2013, de 12 de septiembre, y 48/2013, de 14 de noviembre).

Esta declaración de incompetencia, formulada ante una demanda por falta de democracia interna, no es una anomalía sino la consecuencia lógica del silencio de la LOREG sobre el procedimiento previo de selección de candidatos. La ley regula con detalle el momento de la presentación formal, pero guarda silencio absoluto sobre el procedimiento por el cual los partidos las elaboran. No existe precepto alguno que exija que la designación de candidatos haya seguido un procedimiento mínimamente democrático, ni cauce específico que permita a los afiliados impugnar esa designación antes de que la candidatura sea proclamada. La vía jurisdiccional ordinaria existe para impugnar decisiones internas contrarias a los estatutos, pero su eficacia en este ámbito es muy limitada: el control judicial de las decisiones adoptadas por los órganos internos de los partidos es de escasa intensidad, como ha quedado expuesto, y la brevedad de los plazos electorales hace materialmente inviable obtener tutela efectiva antes de la proclamación de candidaturas, aun cuando se solicitasen medidas cautelares. Ese silencio revela que el legislador ha optado por dejar en manos de los propios partidos el momento que mayor incidencia tiene sobre la conformación de la representación política; una opción difícilmente justificable desde el punto de vista constitucional, pues, como ha señalado Chueca Rodríguez (2011: 41), la diferenciación entre actividad electoral y actividad política ordinaria resulta imposible desde el punto de vista analítico, de modo que no cabe disociar el momento de la presentación formal de candidaturas del procedimiento interno que le precede. Si ambos forman parte de un mismo proceso materialmente unitario, no hay razón constitucional que justifique que el legislador haya otorgado garantías al primero y las haya negado al segundo.

V. HACIA UNA REGULACIÓN DE LAS PRIMARIAS EN LA LOREG: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La viabilidad constitucional de una regulación legal de las primarias en la LOREG encuentra su fundamento más sólido en la doctrina sentada por la STC 12/2008, de 29 de enero, sobre la paridad en las listas electorales. En aquella ocasión, el TC determinó la constitucionalidad del artículo 44 bis LOREG a partir de una distinción que resulta directamente trasladable al problema aquí analizado: la diferencia entre la libertad asociativa interna de los partidos y su actuación electoral externa. La presentación de candidaturas no es una manifestación de la autonomía organizativa del partido en cuanto asociación, sino una atribución que el ordenamiento jurídico confiere a los partidos debido a la función constitucional que desempeñan. De ello se deduce que el legislador puede condicionar el ejercicio de esa atribución «en atención a otros

valores y bienes constitucionales protegidos» sin que ello vulnere la libertad de autoorganización, porque «esa normativa no versa sobre ninguna faceta de la vida interna ordinaria de los partidos políticos» (FJ 5).

La incorporación de las primarias como un procedimiento exigible por la LOREG para concurrir a las elecciones, por el mismo argumento, no supondría una intromisión del legislador en la vida interna del partido, sino una regulación de las condiciones de acceso a la representación pública. El TC lo precisa con claridad: son «su condición de instrumento para la participación política y de medio de expresión del pluralismo como sujetos que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» las que «cualifican su condición asociativa como partidos y los diferencian netamente de las demás asociaciones», y «es perfectamente legítimo que el legislador defina los términos del ejercicio de esas funciones y cometidos» para que «la participación para la que son instrumento» sea «siempre el resultado del ejercicio de la libertad y de la igualdad reales y efectivas de los individuos» (FJ 5). En este sentido, abordar la regulación de los procedimientos de selección de candidatos en la LOREG permitiría atender, como mínimo, las exigencias primera y tercera que, siguiendo a Chueca Rodríguez (2011: 21-22) determinan el funcionamiento del sistema electoral: «producir representación-representatividad, lograr mayorías de gobierno y aportar legitimidad al sistema político» valiéndonos para ello de todo el potencial que las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación nos ofrecen para diseñar modelos de selección democrática de candidatos que se ajusten a las necesidades concretas del contexto español para el reforzamiento del vínculo entre representantes y representados (Barrat i Esteve y Pérez-Moneo, 2019). Por tanto, en coherencia con esta consideración externa del procedimiento de selección de candidatos y de acuerdo con el planteamiento de Pajares Montolío (2016: 157), nos inclinamos por una regulación de las primarias en la LOREG.

Aceptada la viabilidad constitucional de una regulación legal de las primarias, cabe preguntarse si el legislador debe limitarse a habilitar o incentivar su celebración, dejando a los partidos un margen de decisión sobre su implementación, o si puede imponerlas como condición de acceso al proceso electoral. La respuesta depende, en buena medida, de si los propios partidos encuentran incentivos suficientes para democratizar por sí mismos sus procedimientos de selección en ausencia de una obligación legal; y la evidencia disponible sugiere que no.

Entre los argumentos a favor de este desarrollo legislativo destaca el propuesto por Blanco Valdés (2016: 28), por el cual se debe partir de la base de que «los partidos compiten peor cuando tienen que asumir la pesada carga del funcionamiento democrático». Por su parte, Sánchez Herrera (2006: 530) afirma que «está bastante contrastado que la eficacia y la rapidez en la toma partidaria de decisiones exige la concentración del poder en manos de la dirección». Dichas afirmaciones conllevan la consideración implícita de que el electorado no recompensa el funcionamiento democrático de los partidos,

sino que asiste como un convidado de piedra al proceso por el cual estos seleccionan a los candidatos que posteriormente ocuparán los escaños en los diferentes parlamentos. Si asumimos que no existe una ventaja competitiva en la convocatoria de unas primarias, las primarias se convierten en un peaje desaconsejable. Existe, por tanto, un conflicto entre la exigencia de funcionamiento democrático y lo que resulta eficaz a los objetivos del partido (Duverger, 1957: 164), conflicto que Michels denominó *ley de hierro de la oligarquía*: toda organización tiende inevitablemente hacia formas de gobierno oligárquico con independencia de sus postulados democráticos de partida (2021: 56 y ss.). A este respecto, caben tres consideraciones.

La primera es que podría ser que esta hipótesis no siempre se cumpliera y que un electorado particularmente insatisfecho con el desempeño de los partidos tuviera en cuenta el factor del funcionamiento democrático a la hora de emitir su voto en las elecciones. De ser así, cabría hablar de un rendimiento electoral directo por la puesta en marcha de un sistema de primarias. Sin embargo, no parece que la realidad de los datos apunte en esta dirección. De los siete presidentes del Gobierno que ha habido en España desde la restauración de la democracia, tan solo en un caso el candidato fue elegido previamente en un proceso de primarias⁴. En el caso de los presidentes autonómicos, únicamente el 9,24 % fueron elegidos por primarias⁵. Por el contrario, son muchos los casos en los que partidos que no obtuvieron el respaldo mayoritario del electorado, habían seleccionado a sus candidatos a través de algún procedimiento electoral interno. Por tanto, —y en esto coincidimos con el sentido de las palabras de Blanco Valdés— la posibilidad de que la decisión de celebrar primarias encuentre una recompensa electoral por sí misma resulta poco probable, salvo en situaciones excepcionales.

En segundo lugar, cabe la posibilidad más realista de que el electorado no se sienta particularmente interpelado por la forma en la que un partido elige a sus candidatos, desapareciendo así la mencionada ventaja competitiva. En ese caso, se podría incentivar positivamente la celebración de primarias a través, por ejemplo, de formas de financiación pública, visibilidad de los candidatos en los medios de comunicación o cualesquiera otras destinadas a condicionar la decisión última del partido. Esta posibilidad, aparentemente menos conflictiva frente a la autonomía organizativa de los partidos, entraña al menos dos problemas no menores: por un lado, el incremento del gasto público y el efecto que ello puede tener en un contexto de acusada crisis de legitimidad de los parti-

⁴ Pedro Sánchez Pérez-Castejón en 2017.

⁵ Se han documentado 11 casos de candidatos que lograron ser presidentes tras superar algún tipo de proceso electoral interno competitivo, de un total de 119 presidentes autonómicos: Ximo Puig (PSPV-PSOE, 2014), Francina Armengol (PSIB-PSOE, 2014), María Chivite (PSN-PSOE, 2014), Ángel Víctor Torres (PSOE Canarias, 2017), Emiliano García-Page (PSOE Castilla-La Mancha, 2017), Guillermo Fernández Vara (PSOE Extremadura, 2017), Javier Lambán (PSOE Aragón, 2017), Adrián Barbón (FSA-PSOE, 2017), Alfonso Fernández Mañueco (PPCyL, 2017), María José Sáenz de Buruaga (PP Cantabria, 2017) y Carlos Mazón (PPCV, 2021).

dos; y por otro, la mayor recompensa que seguiría suponiendo para los grupos dirigentes de los partidos el mantenimiento de un sistema de selección basado en la cooptación y en el control férreo de las candidaturas. De nuevo, parece improbable que, teniendo el derecho de eludir este trámite, las direcciones de los partidos opten por abrir el proceso a la participación con carácter general e independientemente de cualquier cálculo interno. Todo dependería de un análisis de oportunidad política.

En tercer y último lugar, estaríamos ante el escenario que parte de la premisa de que la celebración de primarias es un inconveniente insoslayable. En este contexto, la ausencia de incentivos internos suficientes para la democratización de los procedimientos de selección reforzaría la insuficiencia de un modelo basado en la autorregulación o en incentivos. Si la lógica organizativa de los partidos no garantiza por sí misma la apertura de estos procesos, la cuestión se desplaza necesariamente al plano normativo, lo que exige determinar en qué medida y con qué alcance puede el legislador imponer estándares mínimos que aseguren la adecuación de la selección de candidatos electorales al mandato del artículo 6 CE. La lógica del argumento es tan elemental como la que ha llevado al legislador a imponer exigencias a los partidos en materia de transparencia o financiación. Es evidente que tales requisitos menoscaban la autoorganización y en puridad suponen una intromisión del Estado en el funcionamiento de este tipo de asociaciones, pero ello se justifica por su afectación a un bien jurídico cuya protección no puede realizarse efectivamente a través de otras vías.

La necesidad de «desprivatizar los partidos» (Gómez Yáñez y Navarro Martínez, 2018), es decir, de legislar sobre aquellos aspectos de la vida interna de los partidos que tienen un reflejo inmediato sobre el funcionamiento del Estado es, en este sentido, una consecuencia de la maduración de nuestro sistema democrático. Los poderes extraordinarios de los que han venido gozando los partidos y, particularmente, sus direcciones suponen hoy un coste injustificado que colisiona con una versión moderna y actualizada de la participación política, ensanchando la crisis de legitimidad que arrastran y alimentando esa «aprensión restrictiva de las instituciones de la democracia indirecta» (Rosanvallon, 2021: 320) que impregna el discurso antipolítico de nuestro tiempo.

VI. ELEMENTOS ORIENTADORES DE UNA POSIBLE REGULACIÓN DE *LEGE FERENDA* DE LAS PRIMARIAS

La realidad actual pone de manifiesto que las eventuales reformas legislativas del régimen jurídico de los partidos, aun requiriendo introducir mecanismos que garanticen un *minimum* democrático para el procedimiento de selección de candidatos, no se agoten en la exigencia formal de primarias. La realidad demuestra que la incorporación de estos mecanismos a la vida interna de un número creciente de partidos no ha supuesto, por sí sola, un reforzamiento efectivo de

la democracia interna, sino que, en determinados casos, ha operado en sentido inverso. En este contexto, más allá de las estrategias basadas en la imposición de obligaciones legales o en el establecimiento de incentivos —como la vinculación de la financiación pública al desarrollo de primarias (Giménez Gluck, 2014: 212 y ss.)—, la cuestión central reside en garantizar que, cuando estos procedimientos se adopten, cumplan efectivamente su función. De lo contrario, existe el riesgo de que se conviertan en mecanismos de legitimación aparente que encubran dinámicas de control vertical por parte de los órganos dirigentes y reproduzcan, bajo una forma formalmente democrática, prácticas de selección cerradas o de carácter oligárquico. Así se deduce de la pregunta formulada por Villaplana Jiménez: «¿la introducción de las primarias produce resultados más democráticos en la práctica? o ¿tan solo es una forma de modernización, de puesta al día del partido, frente al público?» (Villaplana Jiménez, 2023: 242).

La experiencia nos dice que allí donde las primarias se han implantado sin garantías claras, los aparatos partidistas han encontrado fórmulas para condicionar su resultado, neutralizando así su potencial democratizador. En el caso de Podemos, por ejemplo, las primarias para las elecciones generales de 2015 arrojaron que apenas el 4,6 % de los candidatos seleccionados no coincidían con la lista apoyada por el líder del partido, lo que evidencia cómo el voto en bloque puede convertir un proceso formalmente abierto en una mera ratificación de decisiones previamente adoptadas por la dirección (Mikola, 2017: 44–45). Por tanto, no solo sería necesario garantizar una «apariencia democrática» (Duverger, 1957: 164), sino garantizar que los procedimientos de selección sean acordes en lo sustantivo al mandato constitucional del funcionamiento democrático.

Ahora bien, esa exigencia de adecuación material al mandato constitucional exige una mayor concreción, pues bajo la categoría de primarias se agrupan modelos diversos que producen efectos distintos sobre el proceso de selección de candidatos. Esta heterogeneidad hace necesario identificar los elementos esenciales que debe reunir un procedimiento de primarias para considerarse compatible con el mandato de organización y funcionamiento democráticos del artículo 6 CE, sin prejuzgar la concreta configuración que cada partido pueda adoptar en ejercicio de su autonomía.

6.1. Ámbito de exigibilidad de las primarias: condiciones de activación del procedimiento

Se propone configurar las primarias como un procedimiento obligatorio para la selección de candidatos a las Cortes Generales, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a los municipios sujetos al régimen de gran población previsto en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta obligatoriedad quedaría condicionada a la manifestación de un cierto nivel de pluralidad interna mínimamente acreditada, esto es, a la concurrencia de más de una precandi-

datura que hubiera superado el umbral de avales legalmente establecido. El funcionamiento seguiría un esquema similar al previsto en el artículo 44 bis LOREG respecto de la paridad: convendría que la regulación contemplara un umbral máximo de avales exigibles, que los partidos podrían reducir en sus estatutos para favorecer la participación, pero nunca elevar. Como ha señalado Giménez Gluck, «un aspecto básico para evitar que los partidos pudieran burlar la democratización que supone este nuevo sistema sería la vinculación de la candidatura a primarias con la obtención de un número de avales entre los propios afiliados, eludiendo que los candidatos a concurrir en el proceso interno los decidieran los órganos directivos de los partidos» (2014: 224). En esta misma línea, el Tribunal Supremo ha precisado que los requisitos de acceso a los procesos electorales internos «no pueden suponer un obstáculo desproporcionado para aquellos candidatos que no se encuentren respaldados por quienes en cada momento ostentan el control del aparato del partido» (STS 5566/2023, de 19 de diciembre, FJ 3).

Dada la variabilidad de partidos en cuanto a magnitudes, sería deseable que la ley estableciera una proporción de avales en relación con el número de afiliados declarados. Cabe señalar que el espíritu de la norma sería el de garantizar un estándar democrático mínimo y que este se correspondería con un modelo de primarias cerradas, sin perjuicio de que los partidos, en el ejercicio de su autonomía organizativa, pudieran optar por un modelo semiabierto o abierto. Para estos casos, la ley podría contemplar un umbral de firmas calculado sobre el censo electoral de la circunscripción.

En cuanto al calendario, caben dos opciones constitucionalmente viables desde la premisa que su convocatoria y control descansen en la Administración (Tudela Aranda, 2025: 259): la simultaneidad estricta —todos los partidos que concurren a unos mismos comicios celebran sus primarias el mismo día, tal y como sucede en el modelo argentino de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), regulado en la Ley 26.571, de 2 de diciembre de 2009, eliminando el desgaste asimétrico entre quienes las convocan y quienes no— o la fijación de un período de celebración previo a la convocatoria oficial, más flexible, pero de menor efecto neutralizado. En cualquier caso, la regulación exige atribuir a las Juntas Electorales competencias específicas de control articuladas en dos planos: un control formal previo sobre el cumplimiento de los requisitos legales de convocatoria y un control posterior sobre las impugnaciones presentadas por los participantes —incluida la exclusión irregular de precandidaturas—, resuelto con arreglo a plazos breves que garanticen la tutela efectiva sin interferir en el calendario electoral. En este sentido, resultaría conveniente reforzar la atribución de competencias a las Juntas Electorales Autonómicas como forma de garantizar la mayor coherencia del proceso, la unificación de los criterios de las Juntas Electorales provinciales a través de la aplicación de las normas del Derecho electoral autonómico y la reducción de la dependencia respecto de la Junta Electoral Central (Presno Linera, 2017: 96-97).

6.2. Igualdad competitiva entre candidaturas

La obligatoriedad formal de las primarias no asegura por sí sola la competencia real si no va acompañada de condiciones materiales que garanticen la igualdad de armas entre las distintas candidaturas. De lo contrario, un procedimiento desprovisto de tales exigencias puede convertirse en una mera ratificación de la candidatura del aparato si los mecanismos de votación favorecen el voto en bloque (listas cerradas, listas plancha, coeficientes correctores, etc.) o si las condiciones de acceso benefician sistemáticamente a quienes controlan la organización. Las elecciones indirectas a través de delegados son el ejemplo más claro de este riesgo, pues permiten al aparato condicionar el resultado antes de que los afiliados se pronuncien. Por eso, como ha advertido Pérez-Moneo, «el resultado del procedimiento establecido ha de ser un proceso competitivo, que permita escoger porque promueva una variedad de alternativas» (2012: 222-225).

A tal efecto, la regulación debería establecer al menos cuatro tipos de garantías materiales: a) límites de gasto y obligación del partido de distribuir equitativamente entre todas las candidaturas que hayan superado el umbral de avales los recursos propios que destine al proceso; b) límites a la contratación privada de publicidad en medios audiovisuales y distribución igualitaria de los espacios publicitarios en emisoras de radiodifusión entre todas las candidaturas; c) garantía del voto directo y secreto de los afiliados con derecho a participar en el proceso, que es la condición *sine qua non* de cualquier procedimiento competitivo⁶; y d) obligación de los órganos de dirección del partido de abstenerse utilizar los recursos organizativos ni los canales institucionales del partido en beneficio de ninguna candidatura concreta, garantizando que el acceso a unos y otros sea igualitario para todas las candidaturas.

Con mayor o menor intensidad, la necesidad de garantías materiales no es ajena a la práctica de los propios partidos españoles. El Reglamento Federal de Primarias del PSOE establece en sus artículos 27, 37 y 39 la igualdad de acceso a recursos durante la recogida de avales, la puesta a disposición de todos los candidatos proclamados de medios y canales del partido en condiciones igualitarias —espacio físico, página web oficial, comunicaciones por correo electrónico a todos los electores del censo— y la prohibición de campañas de imagen o publicidad pagadas. El Reglamento de Congresos del Partido Popular dispone en su artículo 16.3 que durante el periodo de campaña la Comisión Organizadora «garantizará a todos los candidatos la igualdad de oportunidades, asegurará la neutralidad de la organización

⁶ Queda abierta, como cuestión de mayor complejidad que excede el objeto de este trabajo, la posibilidad de establecer una financiación pública específica para los procesos de primarias, cuya distribución debería responder en todo caso a criterios de igualdad entre candidaturas; en este punto, los modelos argentino y mexicano ofrecen referentes comparados de interés.

del Partido y velará por la transparencia de todo el proceso». Por su parte, la normativa interna de Podemos establece un criterio de distribución proporcional de los recursos entre candidaturas en función del número de avales obtenidos por cada una, con fiscalización a cargo de los equipos de Finanzas y Transparencia territoriales. El hecho de que estas garantías hayan sido recogidas *motu proprio* en la normativa interna de algunos de los principales partidos españoles acredita la existencia de una cierta sensibilidad compartida que, pese a las carencias del modelo autorregulatorio, permitiría iniciar el debate sobre la necesidad de garantizar legalmente que la igualdad competitiva entre las candidaturas a un proceso de primarias no puede quedar al albor de voluntad del partido sino que constituye un signo indisoluble de su funcionamiento democrático. Ello refuerza el argumento de que su traslado a la LOREG no constituiría una intromisión desproporcionada en la autonomía organizativa de los partidos.

6.3. Participación efectiva y no discriminatoria

La competencia real entre candidaturas presupone que todos los afiliados con derecho a voto puedan ejercerlo en condiciones de igualdad efectiva, sin perjuicio de que el partido decidiera ampliar el derecho de participación más allá de sus afiliados. Ello resultaría coherente con la previsión del artículo 8.2 LOPP que reconoce a los estatutos de los partidos la posibilidad de contemplar diferentes modalidades de afiliación siempre que se garantice la igualdad de derechos y deberes dentro de cada una de ellas. De esta exigencia se derivan dos cuestiones de interés: por un lado, la configuración del censo y, por otro, las condiciones de ejercicio del voto.

En cuanto a la primera, sería recomendable que la ley estableciera un estatuto mínimo de afiliado con derecho a participar en las primarias que los partidos pudieran ampliar estatutariamente pero nunca restringir. La proliferación de nuevas categorías (inscrito, militante, simpatizante, etc.) introduce confusión en los procesos selectivos internos, lo que puede ser utilizado para reducir el derecho de participación de manera encubierta. Como ha recordado el Tribunal Constitucional, «los afiliados son titulares y pueden ejercer en el interior del partido los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos, derechos estos últimos irrenunciables» (STC 226/2016, FJ 6), lo que impide que los partidos condicionen el ejercicio del derecho de participación interna a requisitos que operen como mecanismos de exclusión encubierta. A tal efecto, la regulación debería prohibir que normas de rango inferior al estatuto —reglamentos internos, acuerdos de órganos ejecutivos o desarrollos normativos posteriores— introduzcan condiciones adicionales de admisión o de mantenimiento de la condición de afiliado con derecho a voto no previstas en el propio estatuto conforme a la posibilidad que abre el artículo 8.2 LOPP, dado que tales condiciones pueden

otorgar a los órganos directivos un poder discrecional de configuración del censo que resulta incompatible con el funcionamiento democrático constitucionalmente exigido⁷. En particular, deberían someterse a un juicio de proporcionalidad los requisitos de antigüedad en la afiliación y de pago de cuotas cuando operen como condiciones de participación en las primarias, por su potencial uso como medidas excluyentes de afiliados contrarios a la candidatura del aparato.

En cuanto a las condiciones de ejercicio del voto, la ley debería garantizar la accesibilidad del proceso mediante la habilitación de un número suficiente de mesas electorales y la previsión de modalidades alternativas de votación. En este punto se plantea el debate sobre el voto telemático, que algunos partidos españoles han utilizado en sus procesos internos y que ofrece ventajas evidentes en términos de participación. Sin embargo, su introducción plantea problemas técnicos y jurídicos de considerable entidad, en particular en lo relativo a la trazabilidad del voto —que puede comprometer el secreto del sufragio— y a la seguridad del sistema frente a injerencias externas o el control por parte de los órganos directivos. Estas dificultades aconsejan que la ley no imponga el voto telemático como modalidad obligatoria, sino que lo admita como opción complementaria sujeta a estándares técnicos mínimos que garanticen simultáneamente la autenticidad del voto y su carácter secreto. El desarrollo reglamentario, en este sentido, podría resultar conveniente dada la evolución constante que experimentan las nuevas tecnologías.

6.4. Límites al control del aparato y vinculación del resultado

Los elementos anteriores carecerían de eficacia práctica si la regulación no estableciera límites explícitos a la capacidad de los órganos directivos del partido para condicionar el desarrollo y el resultado del proceso. Convendría que la regulación contemplara un marco de garantías procedimentales que limite esa capacidad, evitando que las primarias se conviertan en un mero mecanismo de ratificación de decisiones previamente adoptadas (Blanco Valdés, 2015: 276). En consecuencia, deberían reconocerse derechos básicos de las candidaturas, como el acceso al censo de electores en condiciones compatibles con la protección de datos, y establecerse reglas que impidan la manipulación del calendario —por ejemplo, mediante la convocatoria conjunta por ámbitos electorales— o de las circunscripciones. Dentro de estos

⁷ Un ejemplo reciente de esta práctica se produjo en Más Madrid, cuyo Reglamento de Participación aprobado en 2024 introdujo obligaciones de participación activa —asistencia mínima a actividades, colaboración en actos del partido, participación en elaboración de documentos— como condición para mantener la condición de militante con plenos derechos, sin que tales obligaciones estuvieran previstas en los estatutos del partido sino únicamente en un desarrollo reglamentario posterior, lo que fue objeto de amplia controversia interna por su potencial uso como mecanismo de exclusión discrecional de afiliados.

límites, debería preservarse un margen suficiente de autonomía organizativa que permita a cada partido definir aspectos como la fórmula electoral aplicable, siempre que no se desvirtúe el carácter competitivo y democrático del procedimiento.

Convendría que la regulación incluyera el carácter vinculante del resultado de las primarias, de modo que el partido quede obligado a presentar como candidato a quien haya resultado ganador del proceso. Sin esta garantía, todos los límites anteriores quedarían vaciados de contenido, en la medida en que el aparato podría simplemente ignorar un resultado adverso invocando razones de oportunidad política difícilmente controlables jurídicamente. Debe señalarse, no obstante, que el incumplimiento formal del mandato de las primarias es poco habitual en España por los evidentes efectos políticos que podría acarrear tal decisión. Por lo general, los partidos tienden más a diseñar el proceso para que el resultado sea el deseado.

Las causas de inelegibilidad sobrevenida —condena penal firme, fallecimiento, incapacidad o renuncia voluntaria— no constituyen propiamente excepciones a la vinculación del resultado sino causas de invalidez jurídica que operan con independencia de la voluntad del partido. La cuestión verdaderamente compleja es la de las situaciones que, sin generar inelegibilidad formal, pueden justificar que el partido revise el resultado: una imputación penal grave, un escándalo reputacional de entidad o cualquier otra circunstancia que comprometa seriamente la viabilidad del candidato. La regulación podría prever un cauce tasado para estos supuestos, lo que tendría un efecto positivo adicional, es decir, proporcionaría un marco normativo a decisiones políticamente difíciles que hoy los partidos evitan tomar, en ocasiones, por temor a su efecto político que pudiera producir el descabezamiento de la candidatura. El diseño preciso de ese cauce —qué circunstancias lo activan, qué órgano decide y con qué mayoría— es una cuestión de considerable complejidad que excede el objeto de este trabajo pero que el legislador debería abordar al objeto de reforzar la seguridad jurídica.

En el plano de la revisión del resultado, la regulación debería establecer la incompetencia de los órganos directivos del partido para dejar sin efecto el resultado de las primarias. Este límite es especialmente relevante desde la perspectiva del derecho comparado europeo. Así, el artículo 21.4 de la *Bundeswahlgesetz* alemana permite a la dirección del partido impugnar la decisión de la asamblea de designación de candidatos y exigir la repetición de la votación, siendo únicamente final la decisión adoptada en segunda votación, lo que introduce un elemento de control vertical que debilita significativamente la garantía democrática del procedimiento y que el modelo español debería evitar expresamente. Por el contrario, el modelo noruego, vigente hasta 2002, optó por la solución opuesta y más razonable desde el punto de vista del respeto al mandato democrático de los afiliados: los dirigentes nacionales no tenían reconocida ninguna capacidad de veto sobre las decisiones de la convención de selección (Pérez-Moneo, 2012: 182-183).

6.5. Control externo del proceso

Finalmente, resulta crucial definir el sistema por el cual se llevaría a cabo el control externo del cumplimiento de todas las medidas descritas, es decir, el conjunto de procedimientos que permiten a los afiliados impugnar las posibles irregularidades y obtener una tutela efectiva antes de la celebración de las elecciones. Como ha señalado Pérez-Moneo, en ausencia de tales garantías «los principios inferidos y la regulación estatutaria serán meramente retóricos, continuando la actividad de selección a disposición de la directiva de los partidos» (2012: 311). La doctrina ha apuntado hacia dos vías posibles: la jurisdicción civil ordinaria —a través del artículo 8.2.d) LOPP y el artículo 40 LODA— y la ampliación del recurso contencioso-electoral del artículo 49 LOREG, propuesta esta última que Vírgala Foruria ha defendido expresamente al sostener que la modificación de dicho precepto debería permitir examinar la conformidad de la decisión del partido en la elaboración de candidaturas, reconociendo legitimación a los afiliados irregularmente excluidos (2015: 278).

Sin embargo, ambas vías resultan insuficientes en el contexto de unas primarias legalmente exigibles. En la práctica, la jurisdicción civil ordinaria es incompatible con los plazos electorales; la vía contencioso-electoral, aunque más ágil, se encuentra con el obstáculo de que la JEC carece actualmente de competencias para revisar el procedimiento interno de selección de candidatos, como ha quedado expuesto. Además, la propuesta de Vírgala, aunque apunta en la dirección correcta, se limita a los casos de exclusión irregular de afiliados de las candidaturas, sin abarcar el control del procedimiento de primarias en su conjunto.

Si las primarias se regulan en la LOREG como condición legal para la válida presentación de candidaturas cuando concurra el presupuesto de activación previsto en la ley —la pluralidad interna suficiente y acreditada—, lo coherente es atribuir expresamente a la JEC competencias específicas de control sobre su celebración (Garrido López, 2017: 344; Tudela Aranda, 2025: 259). Por ello, se propone atribuir a la JEC una competencia administrativa previa a la presentación de candidaturas que permita llevar a cabo la supervisión de los procedimientos de selección de candidatos por parte de los partidos que deseen concurrir al proceso electoral correspondiente. Este modelo aprovecharía la celeridad y especialización del órgano electoral y evitaría la lentitud estructural de la jurisdicción civil.

Las competencias de la JEC podrían estructurarse en dos fases. En primer lugar, un control previo sobre el cumplimiento de los requisitos legales de convocatoria, análogo al que ya ejerce sobre la presentación de candidaturas conforme a los artículos 44 a 48 LOREG, y, en segundo lugar, un control posterior sobre las impugnaciones presentadas por los participantes —incluida la exclusión irregular de precandidaturas—, resuelto con arreglo a plazos breves que garanticen la tutela efectiva sin interferir en el calendario electoral; todo ello sin perjuicio de la posterior impugnación jurisdiccional de las resoluciones

de la JEC mediante el recurso contencioso-electoral (arts. 109 y ss. LOREG), de tramitación preferente y urgente, adaptado a los plazos propios exigidos por la Ley en esta fase previa del proceso electoral. Esta solución resultaría coherente con la función garantista del recurso contencioso-electoral, concebido como cauce de control judicial de la regularidad del proceso electoral, aunque exigiría una ampliación expresa de su objeto para abarcar actos previos a la presentación formal de candidaturas cuando estos hubieran sido configurados por la LOREG como presupuesto de validez de aquellas.

El alcance de este control debería quedar expresamente delimitado en la reforma de la LOREG circunscribiéndolo al cumplimiento de los requisitos procedimentales legalmente establecidos, sin extenderse a otras decisiones adoptadas por los órganos internos del partido en el ejercicio de su autonomía organizativa. Esta delimitación es esencial para preservar el equilibrio entre la garantía democrática del proceso y el derecho de autoorganización de los partidos que la STC 56/1995 reconoce como parte del contenido esencial del derecho de asociación.

VII. CONCLUSIONES

La selección de candidatos electorales mediante primarias se ha convertido en una exigencia democrática ineludible, probablemente la única forma de democratización interna de los partidos realizable actualmente con carácter general en nuestro sistema político. La articulación entre los artículos 6, 22 y 23 CE, tal y como ha sido interpretada por el TC, impone a los partidos una estructura y funcionamiento democráticos que no pueden agotarse en la mera proclamación de principios sin ninguna aplicación práctica, sino que requieren mecanismos concretos que garanticen la participación efectiva de los afiliados en las decisiones que mayor incidencia tienen sobre la conformación de la representación política. La selección de candidatos electorales es, por definición, la más relevante de esas decisiones pese a que la legislación vigente haya adoptado una perspectiva formalista que limita la participación de los afiliados a la elección de los órganos directivos. Así, tanto la LOPP como la LODA como la LOREG confían a los estatutos de los partidos la articulación de la democracia interna —en lo que hemos denominado una estrategia de autorregulación—, lo que en la práctica equivale a dejar el cumplimiento del mandato democrático en manos de las instituciones que tienen mayor interés en eludirlo. La consecuencia es un déficit normativo que el propio TC ha constatado y que la legislación posterior no ha subsanado de forma efectiva.

Sin embargo, como se ha señalado, el problema ya no reside únicamente en la ausencia de una obligación legal de celebrar primarias —circunstancia que proponemos exigir al menos en aquellos casos que exista una pluralidad manifiesta— sino en garantizar que, cuando se celebren, constituyan un verdadero avance democrático y no una mera ratificación de decisiones previamen-

te adoptadas por los grupos dirigentes. Sin las garantías debidas, las primarias pueden operar como simples instrumentos de legitimación aparente, como una suerte de trampantojos jurídicos más funcionales para los aparatos que para los afiliados. El riesgo no es meramente hipotético, pues allí donde los partidos han implantado primarias sin las garantías adecuadas, los órganos directivos han encontrado fórmulas para neutralizar su potencial democratizador, ya sea diseñando el proceso de modo que el resultado sea previsible, ya sea configurando el censo de forma restrictiva, ya sea privando a las candidaturas alternativas de las condiciones materiales necesarias para competir en igualdad.

La reforma de la LOREG se presenta como una medida necesaria para el establecimiento de unos parámetros democráticos mínimos para la selección de candidatos electorales. La STC 12/2008 proporciona el fundamento constitucional para esa intervención, pues la presentación de candidaturas no es una manifestación de la autonomía organizativa interna del partido, sino el ejercicio de una función que el ordenamiento atribuye a los partidos debido a su papel constitucional y que puede por tanto ser condicionada por el legislador. Esa regulación debería comprender como mínimo las condiciones de activación del procedimiento, las garantías de igualdad competitiva entre candidaturas, el estatuto mínimo del afiliado con derecho a participar, los límites al control del aparato y la vinculación del resultado, así como un sistema de control externo atribuido a la JEC que dote de eficacia real al conjunto del sistema. Sin este último elemento, todos los demás corren el riesgo de quedar en mero papel mojado.

La regulación que aquí se propone no pretende suprimir la autonomía organizativa de los partidos, sino garantizar su compatibilidad con el mandato constitucional de democracia interna. Los partidos no pueden quedar al margen del proceso democratizador que ha experimentado el Estado constitucional, pues si las instituciones públicas están sometidas a exigencias crecientes de transparencia, participación y rendición de cuentas, no hay razón constitucional que justifique que las organizaciones que articulan el acceso a esas instituciones queden inmunes a esas mismas exigencias en el momento más determinante de su actuación. A partir de esa base mínima, los partidos serían libres de configurar sus procesos como estimaran más conveniente.

VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- Barrat i Esteve, J. y Pérez-Moneo, M. (Eds.) (2019). *La digitalización de los partidos políticos y el uso del voto electrónico*. Thomson-Reuters Aranzadi.
- Barreiro Carballal, L. (2008). Democracia interna y derecho de asociación. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (12), 57–68.
- Bastida Freijedo, F. (1987). Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (21), 199–228.

- Bastida Freijedo, F. (1992). La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos. En *Derecho de partidos* (pp. 68–92). Espasa.
- Biglino Campos, P. (2017). Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad. *Revista de Derecho Político*, (100), 481–511.
- Blanco Valdés, R. L. (1998). Cargos públicos, partidos, sociedad: la «revolución» de las primarias. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, (6), 145–176.
- Blanco Valdés, R. L. (2015). ¿Quién teme a las elecciones primarias de partido? En *Interiores del príncipe moderno: la democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad* (pp. 259–278).
- Blanco Valdés, R. L. (2016). Profesionalización de los partidos, selección inversa de sus élites y desafección política. En *La reforma del Estado de partidos* (pp. 19–36).
- Bonfiglio, G., Blanco Valdés, R. L. y Maestri, G. (2024). *Los partidos políticos. Teoría y ordenación constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carrasco Valladolid, A. (2026). Regulación de elecciones primarias y derecho de participación de los miembros de los partidos políticos. *Revista de Derecho Político*, (125), 289–314.
- Cascajo Castro, J. L. (1992). Controles sobre los partidos políticos. En *Derecho de partidos* (pp. 171–200). Espasa.
- Chueca Rodríguez, R. (2011). Cambios, reformas y adaptaciones. En E. Pajares Montolío (Coord.), *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (pp. 17–66). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cobrerros Mendazona, E. (1981). El derecho a asociarse en partidos políticos y su protección por el Tribunal Constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, (1), 209–217.
- De Otto Pardo, I. (1985). *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández-Miranda Campoamor, C. y Fernández-Miranda Campoamor, A. (2003). *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*. Colex.
- García-Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Alianza Editorial.
- Garrido López, C. y Sáenz Royo, E. (2016). *La reforma del Estado de partidos*. Marcial Pons.
- Garrido López, C. (2017). El dilema de la democracia en el interior de los partidos. *Teoría y realidad constitucional*, (40), 317–347.
- Giménez Gluck, D. (2014). El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (102), 211–227.
- Gómez Yáñez, J. A. y Navarro Martínez, J. (2018) *Desprivatizar los partidos*. Editorial Gedisa.

- Kelsen, H. (2009). *De la esencia y valor de la democracia*. KRK Ediciones.
- Martín Huertas, A. (2009). *El contenido esencial del derecho de asociación*. Congreso de los Diputados.
- Michels, R. (2021). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu.
- Mikola, B. (2017). Primarias en línea y democracia interna en los partidos: Los procesos de selección de candidatos en Podemos y el Movimiento 5 Estrellas. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, (24), 37–49.
- Pajares Montolío, E. (2016). «Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias». En J. L. Cascajo Castro y A. Martín de la Vega (Coords.), *Participación, representación y democracia: XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 151-192). Tirant lo Blanch.
- Pastor Yuste, R. (2011). *Género, élites, políticas y representación parlamentaria en España*. Tirant lo Blanch.
- Pérez-Moneo, M. (2012). *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez-Moneo, M. (2017). «La participación ciudadana en la selección de candidatos electorales». En M. Pérez-Moneo y J. Vintró Castells (Coords.), *Participación política: representación y deliberación en las Comunidades Autónomas* (pp. 349-376). Congreso de los Diputados.
- Presno Linera, M. A. (2017). «Proceso electoral autonómico y participación ciudadana: propuesta de reforma vinculada a la campaña electoral». En M. Pérez-Moneo y J. Vintró Castells (Coords.), *Participación política: representación y deliberación en las Comunidades Autónomas* (pp. 85-114). Congreso de los Diputados.
- Presno Linera, M. A. (2018). Artículo 22. En P. Pérez Tresp y A. Saiz Arnaiz (Dirs.), *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978–2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra* (pp. 511–518). Tirant lo Blanch.
- Rosanvallon, P. (2021). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Manantial.
- Sánchez Herrera, J. (2006). El artículo 6 de la Constitución Española: la democracia interna de los partidos políticos. En M. Álvarez de la Rosa y J. Hernández Bravo de Laguna (Coords.), *Estudios sobre la Constitución Española. Libro homenaje a Gumersindo Trujillo Fernández* (pp. 529–555). Marcial Pons.
- Sánchez Muñoz, Ó. (2015). La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (104), 49–82.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial.
- Tudela Aranda, J. (2025). *En defensa del Estado de Derecho*. Marcial Pons.
- Villaplana Jiménez, F. R. (2023). Crisis competitiva y efecto contagio: la introducción de las primarias para la selección de líderes en España. *Revista de Estudios Políticos*, 200, 217–247.

Vírgala Foruria, E. (2015). La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España. *Teoría y Realidad Constitucional*, (35), 225–280.