

FACTULTAD DE DERECHO

DEL PUEBLO A LOS PARTIDOS: LA METAMORFOSIS DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

Autor: Ignacio Sémelas García- Urgelés

Director: Francisco Valiente Martínez

MADRID | Marzo 2026

Resumen:

El presente Trabajo de Fin de Grado consiste en analizar desde un punto de vista crítico el funcionamiento de la democracia española desde la Constitución de 1978, poniendo el foco en el papel de los partidos políticos y en la ineficiencia de los contrapesos institucionales. Partiendo de la teoría clásica de Platón y Aristóteles, se estudia cómo la democracia, sin límites reales, puede degenerar en demagogia y en el dominio de una minoría organizada sobre la mayoría. Asimismo, se examina la función de otros contrapesos previstos en la Constitución, como la Corona, la Fiscalía o el Senado; y se concluye que, en la práctica, no cumplen eficazmente el papel de frenar los abusos de poder. El objetivo final es plantear que la democracia española, tal como está diseñada, favorece la concentración de poder en los partidos políticos al margen del Estado de Derecho.

Palabras clave: Democracia; Constitución de 1978; partidos políticos; Estado de Derecho; concentración de poder; mecanismos de control; demagogia.

Abtract:

This Final Degree Project consists of analyzing, from a critical perspective, the functioning of Spanish democracy since the 1978 Constitution, focusing on the role of political parties and the inefficiency of institutional checks and balances. Based on the classical theory of Plato and Aristotle, it examines how democracy, without real limits, can degenerate into demagogy and into the domination of an organized minority over the majority. It also studies the role of other checks provided for in the Constitution, such as the Monarchy, the Public Prosecutor's Office, or the Senate, and concludes that, in practice, they do not effectively fulfill the role of restraining abuses of power. The ultimate aim is to argue that Spanish democracy, as it is currently designed, favors the concentration of power in political parties outside the Rule of Law.

Keywords: Democracy; 1978 Constitution; political parties; Rule of Law; concentration of power; control mechanisms; demagogy.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 5

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS. DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN Y ESTADO DE PARTIDOS 10

1.1 La democracia clásica: de Platón y Aristóteles al constitucionalismo moderno 10

1.2 La democracia representativa: Kelsen y García-Pelayo 12

1.3 El concepto de partitocracia 13

2. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE PARTIDOS EN ESPAÑA (1977-1978) 14

2.1 La Transición política y el modelo de reforma pactada 14

2.2 El diseño constitucional de 1978 y el rol de los partidos políticos 16

2.3 La consolidación del sistema y la colonización progresiva de las instituciones 17

3. ANÁLISIS JURÍDICO-CONSTITUCIONAL: EL MARCO NORMATIVO Y SUS INCOHERENCIAS 19

3.1. El artículo 6 CE: posición constitucional de los partidos y democracia interna 19

3.2. El artículo 67.2 CE y el mandato imperativo fáctico 22

3.3.El sistema electoral y la LOREG: listas cerradas y monopolio partidista 23

3.4. La quiebra de la separación de poderes: CGPJ y Tribunal Constitucional 25

A) El Consejo General del Poder Judicial 25

B) El Tribunal Constitucional 26

C) El régimen de aforamientos y la responsabilidad de los representantes 27

4. ANÁLISIS COMPARADO: EL MODELO ANGLOSAJÓN FRENTE AL SISTEMA ESPAÑOL 28

4.1.El sistema electoral: circunscripciones uninominales, primarias y responsabilidad personal 29

4.2.La selección de jueces en Reino Unido y Estados Unidos frente al sistema español del CGPJ 31

4.3. Disciplina de partido y rebeliones parlamentarias 33

4.4.Aforamientos e inmunidad: privilegio español sin equivalente anglosajón 34

5. PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL 36

5.1. La apertura de las listas electorales 36

5.2. La reforma del Consejo General del Poder Judicial 38

5.3. La limitación del aforamiento 39

5.4. El refuerzo de la democracia interna de los partidos 41

5.5. El control independiente de los nombramientos en el sector público 43

6. BIBLIOGRAFÍA 44

INTRODUCCIÓN

La democracia representativa, en su formulación moderna, descansa sobre una premisa fundamental: que el poder político emana del pueblo y que los representantes electos actúan en nombre y por mandato de los ciudadanos que los eligieron. Esta premisa, enunciada en el artículo 1.2 de la Constitución Española —*«la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado»*—, constituye el fundamento de legitimidad de todo el edificio institucional diseñado en 1978. Sin embargo, entre el principio y su realización efectiva media una distancia que la ciencia jurídica y la doctrina constitucionalista han estudiado ampliamente: la distancia entre la democracia formal y la democracia real.[1]

El presente Trabajo de Fin de Grado parte de una tesis que la doctrina académica consolidada ha abordado con rigor creciente: que el sistema político español, tal como está articulado normativamente desde la Constitución de 1978, favorece estructuralmente la concentración del poder en las cúpulas de los partidos políticos, en detrimento del principio representativo y de los mecanismos de control institucional que el propio texto constitucional proclama. Esta concentración, que la teoría política denomina partitocracia y que la doctrina constitucionalista estudia bajo el concepto de *Estado de partidos*, no constituye una anomalía accidental del sistema: es, en buena medida, una consecuencia lógica de sus propias normas fundacionales.

El fenómeno no es exclusivo de España. Ya Aristóteles, en su clasificación de los regímenes políticos, advirtió que la democracia podía degenerar cuando quienes gobiernan lo hacen en su propio interés antes que en el interés común; la distinción entre *politeia* y *demagogia* apuntaba precisamente a la fragilidad de los sistemas representativos ante el poder de grupos organizados que capturan las instituciones en su propio beneficio.[2] Platón, a su vez, describió en el Libro VIII de *La República* el proceso por el cual la democracia ilimitada engendra sus propios instrumentos de corrupción: los líderes que, bajo apariencia de servir

[1]Constitución Española, arts. 1.2 y 6.

[2]Aristóteles. (s. IV a.C.). Política, Libro III, cap. 7. Ed. consultada: Aristóteles (1988). Política. (trad. M. García Valdés). Madrid: Gredos, p. 167.

al pueblo, terminan por someter a éste a sus propias voluntades.[3] El tiempo ha dado razón a estos diagnósticos, aunque la forma contemporánea en que se manifiesta esa captura es mucho más sofisticada y formalmente legítima.

En el marco del constitucionalismo moderno, fue Hans Kelsen quien formuló con una mayor precisión la centralidad de los partidos en la democracia representativa de masas; sin ellos, la democracia moderna sería simplemente impensable.[4] Pero fue el propio primer presidente del Tribunal Constitucional español, Manuel García-Pelayo, quien en su obra *El Estado de partidos* (1986) sistematizó la tensión constitucional que esa centralidad genera. Cuando los partidos dejan de ser instrumentos de representación para convertirse en fines en sí mismos, cuando las decisiones de los órganos constitucionales se adoptan de facto en las sedes de los partidos y no en las instituciones, el sistema ha cruzado el umbral que separa la democracia de partidos de la partitocracia.[5] Torres del Moral, en su manual *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, ha desarrollado esta tesis en el contexto del sistema constitucional español, señalando las tensiones concretas entre el mandato representativo del artículo 67.2 CE y la disciplina de voto real que imponen los aparatos partidistas.[6]

El Tribunal Constitucional ha abordado estas tensiones desde sus primeras resoluciones. En la STC 85/1986, el Alto Tribunal reconoció la posición central de los partidos como base esencial del pluralismo político y su relevancia en el funcionamiento institucional.[7] En la STC 56/1995, fue más lejos al admitir que las tendencias oligárquicas son *«cuasi naturales e inherentes a toda organización humana que quiere desenvolverse con solvencia en un sistema competitivo»*, reconociendo así, con una franqueza poco habitual en el lenguaje

[3]Platón. (s. IV a.C.). La República, Libro VIII. Ed. consultada: Platón (2000). La República. (trad. C. Eggers Lan). Madrid: Gredos, pp. 392-398.

[4]Kelsen, H. (1934). Esencia y valor de la democracia. (trad. R. Luengo y L. Legaz Lacambra). Barcelona: Labor, p. 37.

[5]García-Pelayo, M. (1986). El Estado de partidos. Madrid: Alianza Editorial, pp. 23-27. García-Pelayo fue el primer Presidente del Tribunal Constitucional español (1980-1986).

[6]Torres del Moral, A. (2010). Estado de Derecho y Democracia de Partidos. Una teoría del Estado constitucional contemporáneo (5.ª ed.). Madrid: Universitas, pp. 201-215.

[7] STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 2. Disponible en: https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/805

jurisprudencial, la brecha estructural entre el mandato constitucional de democracia interna y su realidad práctica.[8]

El análisis que se desarrolla en las páginas que siguen no es un ensayo político sobre la conveniencia o inconveniencia del sistema de partidos. Es un estudio jurídico-constitucional que examina, desde el propio texto normativo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, si el diseño institucional español cumple las exigencias que la propia Constitución impone. La tesis es firme, pero se sostiene sobre el derecho positivo, sobre los artículos 6, 23, 67.2, 122 y 159 de la Constitución; sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General; sobre la Ley Orgánica de Partidos Políticos; y sobre una doctrina académica que va desde García-Pelayo hasta Presno Linera o Ferreres Comella, pasando por el propio Torres del Moral.

Para ello, el trabajo se estructura en cinco grandes bloques. En primer lugar, se establecen los fundamentos teóricos del análisis: los conceptos de democracia, representación y Estado de partidos, con sus raíces clásicas y su formulación contemporánea. En segundo lugar, se examina el proceso constituyente español de 1977-1978 y las decisiones fundacionales que condicionaron el modelo resultante, prestando especial atención al debate sobre si la Transición supuso una ruptura real con el régimen anterior o una reforma pactada con elementos de continuidad.[9]

En tercer lugar se realiza un análisis sistemático del marco normativo vigente y sus incoherencias democráticas: el artículo 6 CE y la posición constitucional de los partidos; el sistema electoral de la LOREG y el problema de las listas cerradas;[10] y la quiebra efectiva de la separación de poderes a través de la designación parlamentaria de los vocales del CGPJ y los magistrados del Tribunal Constitucional, cuya constitucionalidad formal fue

[8] STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3. Disponible en: https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2924

[9] Candela Martín, V. F. (2018). Cuarenta años de democracia en España: Análisis de las interpretaciones histórico-políticas del proceso de Transición (1977-2017). En-Contexto, 6(8), pp. 51-63.

[10] Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, arts. 46.3, 96.2 y 169.2.

avalada pero cuya práctica fue expresamente advertida como problemática por la STC 108/1986.[11]

En cuarto lugar, se procede a un análisis comparado con los sistemas anglosajones —Reino Unido y Estados Unidos—, no para proponer su trasplante acrítico, sino para identificar mecanismos concretos de responsabilidad y control que el sistema español carece o aplica de forma insuficiente. La comparación se realiza desde una perspectiva jurídico-institucional, con referencia a la doctrina de Lijphart sobre modelos de democracia y al trabajo de Ferreres Comella sobre el sistema constitucional español.[12][13][14]

Finalmente, el trabajo concluye con un conjunto de propuestas de reforma normativa concretas y jurídicamente fundamentadas: la apertura de las listas electorales, la reforma del artículo 122.3 CE para devolver a los jueces la elección de los vocales del CGPJ de procedencia judicial, el rediseño de la composición del Tribunal Constitucional y el refuerzo de la democracia interna mediante mecanismos coercitivos efectivos. Estas propuestas no son ejercicios especulativos: tienen respaldo en la doctrina constitucionalista y en las recomendaciones de organismos como la Comisión de Venecia del Consejo de Europa.

La tesis que orienta todo este recorrido puede formularse con precisión técnica: el sistema político español cumple los requisitos formales de la democracia representativa pero presenta déficits estructurales —normativos y no meramente coyunturales— que favorecen la concentración del poder en las cúpulas partidistas, debilitan el principio representativo y comprometen la separación efectiva de poderes. Demostrar esta afirmación con rigor constitucional, desde el texto de la norma y la jurisprudencia de quienes la interpretan, es el objetivo de este trabajo.

---

[11] STC 108/1986, de 26 de julio, FJ 13.

[12] Presno Linera, M. Á. (2019). Reforma electoral: listas abiertas o desbloqueadas, circunscripción autonómica y barrera electoral. Revista de Derecho Político, 106, pp. 13-48.

[13] Ferreres Comella, V. (2012). The Constitution of Spain: A Contextual Analysis. Oxford: Hart Publishing, pp. 55-70.

[14] Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press, pp. 144-170.

En cuanto a la metodología, el trabajo se construye sobre tres pilares: el derecho positivo, la jurisprudencia constitucional y la doctrina académica. El análisis parte siempre del texto normativo —la Constitución y las leyes orgánicas que la desarrollan— y se contrasta con la interpretación que de él ha hecho el Tribunal Constitucional, cuyas sentencias no se citan como mero argumento de autoridad sino como instrumento de análisis. Resoluciones como la STC 108/1986 sobre el CGPJ, la STC 56/1995 sobre democracia interna de los partidos o la STC 5/1983 sobre la titularidad del mandato representativo permiten medir la distancia entre lo que el constituyente diseñó y lo que el sistema ha producido en la práctica. El marco teórico arranca de la filosofía política clásica —la distinción aristotélica entre *politeia* y demagogia, o la advertencia platónica sobre la degeneración de la democracia ilimitada— y se conecta con la teoría constitucional moderna a través de Kelsen, que formuló la inevitabilidad del Estado de partidos en la democracia representativa de masas.

En cuanto a la doctrina española, se ha priorizado a autores cuya posición les confiere una perspectiva especialmente cualificada. García-Pelayo escribió *El Estado de partidos* siendo el primer presidente del Tribunal Constitucional (1980-1986), lo que otorga a su diagnóstico sobre la partitocracia una autoridad que trasciende lo puramente académico, ya que quien formuló esas advertencias era la misma persona que tuvo la responsabilidad de interpretar la Constitución desde su máximo órgano de garantía. Torres del Moral, catedrático emérito de Derecho Constitucional de la UNED y director de la *Revista de Derecho Político*, ha desarrollado esa línea con especial atención a las tensiones que el Estado de partidos genera en el ordenamiento español.

De Presno Linera se han utilizado dos obras complementarias: *Pluralismo de partidos, no separación de poderes* (2009), que analiza cómo la lógica partidista ha sustituido al equilibrio institucional entre poderes, y *Reforma electoral: listas abiertas o desbloqueadas* (2019), que aborda las alternativas concretas al sistema de listas cerradas. Estas fuentes doctrinales se complementan con los informes del Consejo de Estado de 2009 sobre reforma electoral y de 2018 sobre aforamientos, que proporcionan no solo diagnósticos sino propuestas concretas de reforma que este trabajo recoge.

Por último, en relación con el uso de inteligencia artificial, se han empleado las herramientas de Claude (Anthropic), ChatGPT (OpenAI), Consensus y NotebookLM (Google) como herramientas de apoyo durante la elaboración de este trabajo. Sus funciones han incluido la sugerencia de ideas y enfoques de investigación, la búsqueda de referencias y artículos académicos, el resumen de sentencias y obras doctrinales, la elaboración y

formateo de las citas conforme a las normas de redacción exigidas, y la mejora del estilo y la adecuación del texto al rigor que exige un trabajo de esta naturaleza. Todas las fuentes han sido verificadas y contrastadas personalmente por el autor, y ningún contenido generado por estas herramientas se ha incorporado sin revisión y reelaboración propia.

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS. DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN Y ESTADO DE PARTIDOS

1.1 La democracia clásica: de Platón y Aristóteles al constitucionalismo moderno

Para comprender el fenómeno de la partitocracia en su dimensión jurídica, conviene arrancar desde los fundamentos. La reflexión sobre la democracia y sus posibles patologías no es reciente: sus raíces se encuentran en la filosofía política de la Antigua Grecia, donde por primera vez se formuló de manera sistemática tanto la idea del gobierno del pueblo como las condiciones de su degeneración.

Aristóteles, en su obra *Política*, elaboró la distinción que seguirá siendo referencia obligada para toda la tradición constitucionalista posterior, la que existe entre las formas de gobierno *rectas* —aquellas orientadas al bien común— y las formas *degeneradas* —las que sirven al interés particular de quienes gobiernan—. Dentro de este esquema, la *politeia* —el gobierno de muchos conforme a la ley y con vocación de bien común— se contrapone a la *demagogia*, su forma corrupta, en la que la multitud es gobernada no por la ley sino por demagogos que atienden a sus propios intereses bajo la apariencia de servir al pueblo.[15]

Platón, en el Libro VIII de *La República*, describe con notable detalle el proceso por el que una democracia ilimitada termina por engendrar su propia ruina. El problema no es el gobierno popular en sí mismo, sino la ausencia de límites y controles. Cuando la libertad e igualdad se persiguen sin sujeción a ningún principio de orden, el sistema queda expuesto a quienes saben aprovechar ese vacío. El demagogo emerge así como figura política central,

[15]Aristóteles (s. IV a.C.). Política, Libro III, cap. 7. Ed. consultada: Aristóteles (1988). Política (trad. M. García Valdés). Madrid: Gredos, pp. 162-167.

alguien que, bajo apariencia de defensor del pueblo, concentra poder de forma progresiva hasta convertirse en tirano.[16][17]

La relevancia de estos planteamientos para el objeto del presente trabajo no es meramente histórica o decorativa. Apuntan a una tensión estructural que el constitucionalismo moderno ha tenido que afrontar con instrumentos jurídicos: la tensión entre la legitimidad democrática del poder —que exige que éste emane del pueblo— y la necesidad de limitar ese mismo poder para impedir que se vuelva contra quienes lo otorgaron. La respuesta del constitucionalismo ha sido doble: garantías de derechos y separación de poderes. La pregunta que este trabajo plantea es si, en el caso español, esos instrumentos funcionan realmente o si han quedado colonizados por la misma lógica que estaban llamados a controlar.

La formulación aristotélica también nos deja otra observación de interés. El Estagirita advirtió que la democracia extrema puede parecerse, paradójicamente, a un régimen despótico. Los demagogos terminan imponiendo lo que Aristóteles denominaba la *tiranía de la mayoría*. No una tiranía en el sentido clásico de un poder ejercido contra la voluntad popular, sino una tiranía ejercida en nombre del pueblo, lo que la hace más difícil de identificar y, por tanto, más persistente.[18] La definición que la propia Real Academia Española ofrece de demagogia —«degeneración de la democracia consistente en que los políticos, mediante concesiones y halagos a los sentimientos elementales de los ciudadanos, tratan de conseguir o mantener el poder»— no difiere en lo esencial del diagnóstico aristotélico, lo que dice bastante sobre la permanencia del fenómeno.[19]

[16]Platón (s. IV a.C.). La República, Libro VIII. Ed. consultada: Platón (2000). La República (trad. C. Eggers Lan). Madrid: Gredos, pp. 390-398.

[17]Ibídem, Libro VIII, 544c-569c. Platón describe el ciclo degenerativo de los regímenes políticos: timocracia, oligarquía, democracia y tiranía.

[18]Aristóteles, Política, Libro IV, cap. 4. El Estagirita distingue entre la politeia —gobierno de muchos orientado al bien común— y la democracia extrema o demagogia, forma corrupta donde los demagogos gobiernan en interés propio.

[19]Real Academia Española (2022). Diccionario de la Lengua Española (23.ª ed., act. 2023), voz «demagogia». Madrid: RAE. Disponible en: https://dle.rae.es/demagogia

1.2 La democracia representativa: Kelsen y García-Pelayo

La democracia moderna no es la democracia directa ateniense. La escala de las sociedades contemporáneas hace técnicamente inviable que el pueblo se gobierne de forma inmediata; de ahí que el sistema representativo —en el que los ciudadanos delegan el ejercicio del poder en representantes elegidos periódicamente— se haya convertido en el modelo dominante de las democracias occidentales. Y en ese modelo, los partidos políticos ocupan un lugar que ningún sistema constitucional moderno ha podido ignorar.

Hans Kelsen lo formuló con la claridad que caracteriza su obra, la democracia moderna es, necesaria e inevitablemente, un Estado de partidos. Sin organizaciones que articulen la voluntad política de los ciudadanos y la canalicen hacia las instituciones, la participación popular en el gobierno sería, en la práctica, inviable. Los partidos cumplen la función de reunir a quienes comparten orientación política con el fin de asegurarles una influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y su descrédito —advertía Kelsen— constituye un ataque encubierto contra la propia democracia.[20]

Esta defensa kelseniana de los partidos no era, sin embargo, acrítica. El propio Kelsen reconoció que la participación de los partidos en la formación de la voluntad estatal implica estructuralmente una restricción de la noción de pueblo. En los sistemas de democracia representativa, los ciudadanos no participan directamente en la creación del ordenamiento jurídico, sino únicamente en la elección de los órganos que lo crearán. Y esa elección se realiza, necesariamente, a través de las candidaturas que presentan los partidos, lo que convierte a éstos en intermediarios indispensables, pero también en posibles fuentes de distorsión de la voluntad popular cuando priorizan su propio mantenimiento en el poder sobre su función representativa.[21]

El salto desde la teoría kelseniana al análisis jurídico-constitucional del caso español lo da, con especial rigor, Manuel García-Pelayo, primer presidente del Tribunal Constitucional y autor de la obra de referencia en este campo: *El Estado de partidos* (Alianza Editorial, 1986). García-Pelayo identificó con precisión el momento en que el Estado de partidos —entendido como el modelo en que los partidos son actores centrales del sistema

[20]Kelsen, H. (1929 [1977]). Esencia y valor de la democracia (trad. R. Luengo Tapia y L. Legaz Lacambra). Madrid: Guadarrama, pp. 35-40.

[21]Ibídem, pp. 36-37.

democrático— cruza el umbral hacia la partitocracia; cuando los órganos constitucionales dejan de ser los centros reales de adopción de decisiones y se convierten en meros escenarios de ratificación de lo que ya ha sido decidido en las sedes de los partidos.[22]

Para García-Pelayo, una de las consecuencias más graves de este desplazamiento es la fusión de hecho entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Cuando un mismo partido controla la mayoría parlamentaria y el gobierno, la separación de poderes que el texto constitucional proclama deviene puramente nominal: el Parlamento deja de controlar al Ejecutivo para convertirse en su correa de transmisión. Las votaciones en el Congreso pasan a ser actos de disciplina interna antes que expresiones de deliberación legislativa genuina.[23] Y ambas cámaras de manera indirecta acaban siendo controladas, en el caso de mayoría de un solo partido, por la cúpula de este y, más en el fondo, por el secretario general del partido.

Torres del Moral, desde la perspectiva del Derecho Constitucional español, ha desarrollado esta tesis con especial atención a las tensiones que genera en nuestro ordenamiento. En su obra *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, señala que la constitucionalización de los partidos en el Título Preliminar de la CE —artículo 6— los eleva a actores estructurales del sistema político, lo que tiene consecuencias normativas que van más allá de su mero reconocimiento. Implica que el pluralismo político se canaliza exclusivamente a través de ellos, reforzando su monopolio de hecho en el acceso a las instituciones representativas.[24]

1.3 El concepto de partitocracia

La palabra partitocracia —también en su variante partidocracia— designa el fenómeno en el que los partidos políticos dejan de ser instrumentos al servicio de la representación para convertirse en los depositarios efectivos del poder político, desplazando a los ciudadanos del centro de gravedad del sistema democrático. La propia Real Academia Española la

[22]García-Pelayo, M. (1986). El Estado de partidos. Madrid: Alianza Editorial, pp. 23-30. García-Pelayo fue el primer Presidente del Tribunal Constitucional español, cargo que ocupó entre 1980 y 1986.

[23]Ibídem, p. 47.

[24]Torres del Moral, A. (2010). Estado de Derecho y Democracia de Partidos. Una teoría del Estado constitucional contemporáneo (5.ª ed.). Madrid: Universitas, pp. 201-215.

define como la situación política en que se produce un abuso del poder por parte de los partidos políticos, definición que captura el elemento central del concepto: no es la presencia de los partidos lo que define a la partitocracia, sino el desequilibrio que se produce cuando esa presencia se convierte en monopolio y ese monopolio degenera en abuso.[25]

Desde el Derecho Constitucional, Presno Linera ha precisado que el problema no reside en el papel de los partidos como tales, sino en la ausencia de contrapesos efectivos a su poder; lo que caracteriza al sistema español no es tanto la separación de poderes sobre el *pluralismo de partidos*, esto es, un sistema en el que el equilibrio institucional descansa sobre el acuerdo entre las cúpulas de los partidos antes que sobre mecanismos jurídicos de control recíproco entre poderes independientes.[26]

Esta es, en esencia, la tesis que orienta este trabajo. No se trata de negar la legitimidad del sistema de partidos ni de propugnar su sustitución por fórmulas alternativas ajenas a la tradición constitucional democrática. Se trata de verificar, con rigor jurídico, si el diseño normativo de la Constitución de 1978 y de las leyes orgánicas que la desarrollan proporciona los instrumentos necesarios para que los partidos cumplan su función constitucional, es decir, expresar el pluralismo político, concurrir a la formación de la voluntad popular, garantizar la participación ciudadana; o si, por el contrario, ese diseño favorece estructuralmente la concentración de poder en sus cúpulas y la colonización de las instituciones de control. Los capítulos siguientes abordan esa verificación de forma sistemática.

2. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE PARTIDOS EN ESPAÑA (1977-1978)

2.1 La Transición política y el modelo de reforma pactada

El punto de partida para comprender el modelo constitucional español es el proceso que lo generó. La muerte del General Franco en noviembre de 1975 y la proclamación de Juan

[25]Real Academia Española (2022). Diccionario de la Lengua Española (23.ª ed., act. 2023)

[26]Presno Linera, M. Á. (2009). Pluralismo de partidos, no separación de poderes. Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional, 5, pp. 225-268.

Carlos I como rey de España abrieron un periodo de incertidumbre política cuyo desenlace no estaba en absoluto predeterminado. Las fuerzas que competían por definir el marco del nuevo régimen representaban proyectos incompatibles, como el continuismo del sistema franquista, el reformismo aperturista de sectores del propio régimen y la ruptura democrática que reclamaba la oposición antifranquista.

El instrumento jurídico que resolvió esa competencia fue la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, articulada por Torcuato Fernández Miranda, entonces presidente de las Cortes franquistas. Su diseño respondía a una lógica jurídica peculiar: transformar el régimen dictatorial no mediante una ruptura constituyente, sino a través de una reforma interna del propio ordenamiento franquista que condujera, desde dentro del sistema y respetando sus propias normas, hacia un régimen democrático. La fórmula que el propio Fernández Miranda utilizó para describir el proceso —pasar «de la ley a la ley a través de la ley»— sintetiza con exactitud esa estrategia.[27][28]

Las implicaciones de esta opción son relevantes para la tesis que aquí se sostiene. Una transición por reforma pactada desde dentro del régimen, sin asamblea constituyente elegida con ese mandato expreso, condicionó desde el origen el tipo de democracia que iba a construirse. La oposición democrática —socialistas, comunistas, nacionalistas— fue incorporada al proceso en una posición negociadora, no constituyente, ya que participó en la redacción de la Constitución desde las Cortes elegidas en junio de 1977, pero en un contexto en el que las reglas del juego —como eran la circunscripción electoral, sistema de listas, distribución de escaños— ya habían sido fijadas por el Real Decreto-ley 20/1977, previo a esas elecciones.[29][30]

[27]Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. Derogada por la Constitución Española de 1978.

[28]Torcuato Fernández-Miranda definió este proceso como el paso "de la ley a la ley a través de la ley". Vid. De Diego González, Á. (2011), pp. 3-40.

[29] Candela Martín, V. F. (2018). Cuarenta años de democracia en España: Análisis de las interpretaciones histórico-políticas del proceso de Transición (1977-2017). En-Contexto, 6(8), pp. 51-63, esp. p. 55.

[30]Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Estableció por primera vez el sistema de listas cerradas y bloqueadas con circunscripción provincial, opciones que la LOREG de 1985 consolidaría como definitivas.

La historiografía ha debatido ampliamente si la Transición fue, en sentido estricto, una ruptura o una continuidad. Lo que desde el punto de vista jurídico-constitucional resulta incontestable es que el proceso no fue un proceso constituyente en el sentido clásico del término. El pueblo español no se dotó de una Constitución desde un estado de naturaleza política, sino que un conjunto de fuerzas con representación parlamentaria, la cual fue obtenida bajo las normas electorales provisionalmente fijadas por el poder saliente, negoció y aprobó un texto constitucional que fue sometido a referéndum el 6 de diciembre de 1978. La legitimidad democrática de ese proceso es real, pero su alcance constituyente tiene matices que la doctrina no ha ignorado.[31]

2.2 El diseño constitucional de 1978 y el rol de los partidos políticos

La Constitución de 1978 supuso un avance democrático indudable respecto al régimen anterior y ha proporcionado a España el periodo de estabilidad institucional más prolongado de su historia contemporánea. Reconocer esto no implica, sin embargo, que su diseño esté exento de tensiones internas o que las opciones normativas adoptadas por el constituyente sean las únicas compatibles con los principios democráticos que la propia norma proclama.

Una de esas opciones fue la constitucionalización de los partidos políticos en el Título Preliminar, en el artículo 6. Como se ha señalado en el capítulo anterior, esta ubicación sistemática no es neutra, ya que identifica a los partidos junto a otros elementos estructurales del Estado, como la forma de gobierno, la unidad nacional, o el principio autonómico; y les atribuye explícitamente ser el instrumento fundamental para la participación política.[32]

El problema que García-Pelayo y Torres del Moral identificaron con precisión es que esa formulación, combinada con la ausencia de mecanismos efectivos de control de la democracia interna, genera un modelo en el que los partidos son constitucionalmente insustituibles, pero están escasamente constreñidos en su funcionamiento real. El artículo

[31] De Esteban, J. y González-Trevijano, P. (1992). Curso de Derecho Constitucional español, Vol. I. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 103-121.

[32]Constitución Española art. 6.

6 CE exige que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos, pero no establece consecuencias jurídicas directas para el caso de incumplimiento, y la jurisprudencia constitucional ha reconocido la dificultad práctica de hacer efectivo ese mandato.[33]

La ponencia constitucional, integrada por siete diputados de los principales grupos parlamentarios, trabajó bajo una lógica de consenso que fue, al mismo tiempo, su principal virtud y una de sus limitaciones. El consenso permitió que la Constitución fuera aprobada con el apoyo de fuerzas ideológicamente muy distantes. Pero también impuso silencios estratégicos y opciones de mínimo denominador común que en algunos ámbitos, como el electoral, el judicial y la democracia interna de los partidos dejaron un margen de discrecionalidad al legislador que éste no siempre ha ejercido en el sentido más garantista para los derechos de representación de los ciudadanos.

2.3 La consolidación del sistema y la colonización progresiva de las instituciones

Los primeros años de democracia desde la Constitución permitieron que el sistema se asentara en condiciones de notable fragilidad: la amenaza golpista (que se materializó parcialmente en el intento del 23-F de 1981), la violencia terrorista y la inexperiencia de una clase política que accedía por primera vez al ejercicio del poder en un régimen de libertades eran factores que aconsejaban priorizar la estabilidad sobre la profundización democrática. En ese contexto, la disciplina de partido y la concentración de decisiones en las cúpulas de las organizaciones tenían una cierta justificación funcional.

El problema es que esa lógica de emergencia se fue institucionalizando. El sistema de listas cerradas y bloqueadas establecido en el Real Decreto-ley 20/1977 fue reproducido sin modificaciones sustanciales en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, convirtiendo en opción definitiva lo que había nacido como solución provisional. Los diputados, formalmente elegidos por los ciudadanos, pero materialmente designados por las cúpulas de sus partidos a través del orden de las listas, tenían desde el

[33]García-Pelayo, M. (1986). El Estado de partidos. Madrid: Alianza Editorial, p. 47. En sentido similar, Torres del Moral, A., op. cit., p. 203.

origen un incentivo estructural para priorizar la lealtad al aparato sobre la representación del electorado.[34][35]

A ello se añadió, en 1985, una decisión de gran trascendencia institucional, que fue la reforma del sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. La Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, atribuyó al Parlamento la designación de la totalidad de los veinte vocales del órgano de gobierno del cuerpo de la judicatura (incluidos los doce de procedencia judicial que la Ley Orgánica 1/1980 había dejado en manos de los propios jueces), sometiendo de facto la composición del Poder Judicial a los equilibrios de poder entre los partidos con representación parlamentaria.[36]

El Tribunal Constitucional avaló esta reforma en la STC 108/1986, pero con una advertencia que merece ser subrayada: si bien el sistema era formalmente compatible con la Constitución, existía el riesgo de que, si las Cámaras atendían solo a criterios políticos en sus propuestas, se llegara a resultados materialmente contrarios a la independencia judicial que la Constitución garantiza. El Tribunal confió en que ese riesgo sería evitado por quienes tuvieran encomendada la tarea de hacer las propuestas.[37] La historia de los cuatro decenios posteriores ha demostrado que esa confianza no estaba justificada.

Así, cuando se llega al análisis del marco jurídico-constitucional vigente, no se analiza un sistema que ha degenerado respecto a un diseño original virtuoso. Sino un sistema cuyos problemas estructurales tienen su origen, en parte, en decisiones normativas tomadas en los primeros años de la democracia española, algunas de ellas expresamente advertidas como problemáticas por la propia jurisprudencia constitucional, y que sin embargo se han

[34]Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, arts. 46.3, 96.2 y 169.2. Los preceptos citados establecen que las candidaturas se presentan en listas completas de tantos candidatos como puestos a cubrir, sin que el elector pueda alterar el orden ni expresar preferencia por candidatos individuales.

[35]Constitución Española, art. 67.2

[36]Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, art. 112. BOE-A-1985-12666. La reforma estableció que los veinte vocales del CGPJ serían elegidos en su totalidad por las Cámaras: diez por el Congreso y diez por el Senado.

[37]STC 108/1986, de 26 de julio, FJ 13. El Tribunal advirtió expresamente del riesgo de que las Cámaras atiendan solo a criterios políticos al hacer sus propuestas, distribuyendo los puestos del Consejo según la fuerza parlamentaria de los partidos, resultado que el propio Tribunal calificó de inadmisible.

mantenido y en ocasiones profundizado durante las cuatro décadas de vigencia de la Constitución.[38]

3. ANÁLISIS JURÍDICO-CONSTITUCIONAL: EL MARCO NORMATIVO Y SUS INCOHERENCIAS

A continuación se va a abordar el núcleo jurídico de este trabajo, es decir, el análisis sistemático de los preceptos constitucionales y las leyes orgánicas que, en su conjunto, configuran el modelo de Estado de partidos español y generan las incoherencias que la doctrina ha identificado con el fenómeno de la partitocracia. El análisis se articula en cuatro subapartados que siguen la estructura del índice: el artículo 6 CE y la posición de los partidos; la tensión con el artículo 67.2 CE; el sistema electoral de la LOREG; y la quiebra de la separación de poderes a través del CGPJ, el Tribunal Constitucional y el régimen de aforamientos.

3.1. El artículo 6 CE: posición constitucional de los partidos y democracia interna

El artículo 6 de la Constitución Española es el precepto central de este análisis. Su redacción es contundente en lo que reconoce y significativa en lo que omite: "*los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política; su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley; y su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*."[39]

La ubicación de este precepto en el Título Preliminar no es casual. El Tribunal Constitucional lo señaló expresamente en la STC 85/1986: esa posición sistemática expresa la importancia que la Constitución reconoce a los partidos no solo como titulares de derechos individuales de asociación, sino como elementos estructurales del sistema de pluralismo político.[40] Lo que en 1978 pretendía ser una garantía frente al retorno del partido único del régimen anterior ha derivado, con el paso del tiempo, en el fundamento normativo

[38]Candela Martín, V. F. (2018), op. cit., pp. 57-58.

[39]Constitución Española, art. 6.

[40]STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 2.

de un monopolio partidista de la representación que el propio artículo 6 no previó ni quiso establecer.

García-Pelayo identificó con precisión la paradoja, "cuanto más central es la posición constitucional de los partidos, más difícil resulta someterlos a control". El artículo 6 CE los convierte en actores estructurales del sistema, pero no articula mecanismos de rendición de cuentas proporcionados a ese papel.[41] Torres del Moral, siguiendo esta línea, ha señalado que el pluralismo político se canaliza casi exclusivamente a través de los partidos políticos. Esto refuerza su control sobre el acceso a las instituciones representativas y hace muy difícil que candidaturas independientes u otras formas de participación política directa puedan competir en igualdad de condiciones.[42]

El mandato constitucional de democracia interna, previsto en el último inciso del artículo 6 CE y desarrollado por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en adelante, LOPP); es la principal garantía que el ordenamiento ofrece frente a la formación de oligarquías de los partidos. [43] Sin embargo, su eficacia práctica ha resultado categóricamente insuficiente. La doctrina ha señalado que las tendencias oligárquicas son cuasi naturales, inherentes a toda organización humana que quiere desenvolverse con solvencia en un sistema competitivo (González Moro, 2022; Michels, 1972), lo que plantea una tensión estructural con el mandato constitucional de democracia interna.[44] El Tribunal Constitucional, en la STC 56/1995, si bien no aborda explícitamente esta tensión sociológica, reconoce la complejidad del mandato democrático al señalar que admite "muy diversas concreciones" y al otorgar un amplio margen de autonomía organizativa a los partidos.[45]

[41]García-Pelayo, M. (1986). El Estado de partidos. Madrid: Alianza Editorial, p. 47.

[42]Torres del Moral, A. (2010). Estado de Derecho y Democracia de Partidos (5.ª ed.). Madrid: Universitas, pp. 203-210.

[43]Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, arts. 7 y 8.

[44] González Moro, A. (2022). La disciplina de partido y los derechos fundamentales de los afiliados: un recorrido jurisprudencial. *Revista Española de Derecho Constitucional, 124*, 341-368. Michels, R. (1972). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu Editores.

[45]Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3.

La cuestión de fondo es que la LOPP no establece consecuencias jurídicas suficientemente efectivas para el incumplimiento del mandato de democracia interna más allá de la posibilidad de impugnar judicialmente determinados acuerdos internos. Los órganos directivos de los partidos diseñan los estatutos, controlan los mecanismos de selección de candidatos y deciden las listas electorales sin que exista un control externo efectivo sobre esos procesos. La democracia interna queda así como un mandato constitucional formalmente vigente, pero prácticamente ineficaz en los aspectos que más directamente condicionan el ejercicio del poder político.

Esta dinámica se ha manifestado de forma recurrente en la historia democrática española. Entre 1981 y 1983, Santiago Carrillo expulsó del PCE a destacados militantes como Ramón Tamames, Carlos Alonso Zaldívar o Cristina Almeida por discrepancias sobre la renovación del partido, sin que la legislación vigente (Ley 54/1978) estableciera controles efectivos.[46] Recientemente, el partido VOX ha expulsado a cofundadores como Javier Ortega Smith (marzo 2026) tras negarse a acatar decisiones del Comité Ejecutivo Nacional sobre la portavocía municipal de Madrid[47], mientras Juan García-Gallardo dimitió en febrero de 2025 reconociendo que luchar contra "la ley de hierro de la oligarquía" era "una quimera, una acción estéril que solo conduce a la melancolía".[48]

En todos estos casos, la LOPP no ha activado ningún mecanismo correctivo. Aunque el artículo 8.1 LOPP establece que "los partidos políticos se estructurarán internamente de forma democrática", no concreta qué significa esto. El artículo 10.1.b LOPP contempla la disolución judicial por vulneración "continuada, reiterada y grave" del funcionamiento democrático, pero esta sanción extrema nunca se ha aplicado. El único recurso es la impugnación judicial individual (artículo 41 LOPP), que resulta lenta, ya que los afectados deben agotar los recursos internos antes de acudir a los tribunales, proceso que puede prolongarse años mientras ya han perdido sus cargos. A modo de conclusión, la

[46] Partido Comunista de España. (1981-1983). *Congreso (10º, 1981, Madrid, España)*. Archivo del Ministerio de Cultura.

[47] El Diario. (2026, 6 de marzo). Vox expulsa definitivamente a Ortega Smith del partido y suspende de militancia a Antelo. https://www.eldiario.es/politica/vox-expulsa-definitivamente-ortega-smith-partido-suspende-militancia-antelo_1_13045256.html

[48] Público. (2025, 3 de febrero). Dimite el líder de Vox en Castilla y León, Juan García-Gallardo. https://www.publico.es/politica/dimite-lider-vox-castilla-leon-juan-garcia-gallardo.html

jurisprudencia (STC 56/1995) otorga amplio margen de autonomía organizativa a los partidos, limitando el control judicial de estos formalmente.

3.2. El artículo 67.2 CE y el mandato imperativo fáctico

El artículo 67.2 CE establece que los miembros de las Cortes Generales (en adelante, CG) no estarán ligados por mandato imperativo.[49] Este precepto es, en teoría, una de las garantías más importantes del principio de representación, que impide que los parlamentarios estén obligados a seguir instrucciones de terceros (partidos, asociaciones o electores concretos) y establece su independencia de criterio en el ejercicio del mandato. En el diseño constitucional clásico, el representante electo no representa a sus electores inmediatos sino al conjunto de la nación.

El Tribunal Constitucional protegió esta garantía desde sus primeros pronunciamientos. En la STC 5/1983, de 4 de febrero, el Alto Tribunal declaró que el cese en el cargo público representativo no puede depender de la voluntad de un sujeto distinto del elector, incluido el partido que presentó la candidatura.[50] La STC 10/1983 fue en la misma dirección al afirmar que los representantes no son elegidos por las organizaciones políticas a las que pertenecen sino por los ciudadanos, y que su mandato no puede quedar condicionado a la permanencia en el partido.[51]

Sin embargo, la realidad institucional ha vaciado de contenido esta garantía constitucional por una vía que el Tribunal no puede controlar porque no es formalmente jurídica, que es la disciplina de partido. El parlamentario que vota en contra de la línea oficial de su partido no incurre en ninguna ilegalidad y no puede ser desposeído de su escaño. Pero sí tiene garantizado que no figurará en una posición de salida en las siguientes listas electorales, lo que en la práctica equivale al fin de su carrera política. El mandato imperativo que el

[49]Constitución Española, art. 67.2.

[50]STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4.

[51]STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2.

artículo 67.2 CE prohíbe en el plano jurídico opera de forma perfectamente efectiva en el plano político-organizativo.

Presno Linera ha señalado que esta tensión no se soluciona únicamente con instrumentos jurídicos, porque el sistema de listas cerradas es el mecanismo que la hace posible. Mientras los partidos controlen el orden de las candidaturas, los parlamentarios dependerán de ellos para su reelección y la disciplina de voto será inevitable con independencia de lo que establezca el artículo 67.2 CE.[52] La conexión entre el mandato imperativo de facto y el diseño del sistema electoral no es casual, son dos caras del mismo problema estructural.

3.3. El sistema electoral y la LOREG: listas cerradas y monopolio partidista

El sistema electoral vigente en España tiene su origen en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, aprobado con carácter provisional para regular las primeras elecciones democráticas de junio de 1977.[53] Ese carácter provisional se convirtió en definitivo cuando la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), estableció sin ninguna modificación significativa sus opciones fundamentales. Las cuales son la circunscripción provincial, sistema D'Hondt y listas cerradas y bloqueadas.[54]

El mecanismo de las listas cerradas y bloqueadas es el instrumento que más directamente materializa el control de los partidos sobre sus representantes electos. Conforme a los artículos 46.3, 96.2 y 169.2 de la LOREG, el elector vota a una candidatura completa presentada por el partido, sin posibilidad alguna de alterar el orden de los candidatos ni de expresar preferencia por ninguno de ellos individualmente. El orden de la lista lo decide exclusivamente la dirección del partido, y ese orden determina quién obtiene escaño. El elector elige partido; el partido elige personas.

[52]Presno Linera, M. Á. (2009). Pluralismo de partidos, no separación de poderes. Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional, 5, pp. 225-268.

[53]Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, art. 21.

[54]Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, arts. 46.3, 96.2 y 169.2.

Las consecuencias tienen un alcance amplio. Como ha señalado Almagro Castro, el sistema de listas cerradas y bloqueadas produce efectos perniciosos sobre la representatividad al restringir de manera significativa la libertad del elector y dificultar cualquier forma de democratización interna de los partidos, puesto que los candidatos saben que su continuidad política depende de la lealtad al aparato y no del apoyo de los electores.[55] Presno Linera ha apuntado en la misma dirección, la apertura de las listas no solo reformaría el sistema electoral en sentido estricto, sino que alteraría de forma estructural la relación de poder entre las cúpulas partidistas y sus representantes electos, devolviendo al ciudadano un grado de protagonismo real en la selección de las personas que lo gobiernan.[56]

A ello se añade la desigualdad en el valor del voto que produce la combinación de la circunscripción provincial con el sistema D'Hondt. El artículo 68.3 CE fija la provincia como circunscripción electoral,[57] lo que implica que la mayoría de las provincias españolas eligen entre dos y cinco diputados. En circunscripciones tan pequeñas, el sistema D'Hondt genera una prima de mayoría muy significativa que beneficia sistemáticamente a los partidos más votados y perjudica a las formaciones con voto disperso geográficamente. Estudios empíricos han documentado que el voto de un ciudadano de Soria o Teruel tiene un peso real en la composición del Congreso muy distinto al de un ciudadano de Madrid o Barcelona, lo que compromete el principio de igualdad del sufragio que el propio artículo 68.1 CE proclama.[58]

[55] Almagro Castro, D. (2018). La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española? Revista Española de Derecho Constitucional, 112, pp. 13-55.

[56] Presno Linera, M. Á. (2019). Reforma electoral: listas abiertas o desbloqueadas, circunscripción autonómica y barrera electoral. Revista de Derecho Político, 106, pp. 13-48.

[57] Constitución Española, arts. 68.1 y 68.3.

[58] Fernández Esquer, C. et al. (2023). La actualización del sistema electoral español: menor desigualdad, mayor proporcionalidad y cercanía con los electores. HayDerecho. Disponible en: https://www.hayderecho.com/2023/06/04/la-actualizacion-del-sistema-electoral-espanol

3.4. La quiebra de la separación de poderes: CGPJ y Tribunal Constitucional

A) El Consejo General del Poder Judicial

El artículo 122.3 CE establece que el Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De estos, doce deberán ser elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, y los ocho restantes entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.[59]

La primera ley de desarrollo —Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero— respetó el espíritu de este precepto y atribuyó a los propios jueces y magistrados en activo la elección de los doce vocales de procedencia judicial, mediante voto personal, igual, directo y secreto.[60] Sin embargo, la LOPJ, promovida por el Gobierno socialista con mayoría absoluta, alteró radicalmente este modelo y dispuso que la totalidad de los veinte vocales fuera elegida por las Cámaras —diez por el Congreso y diez por el Senado—, incluidos los doce de procedencia judicial.[61]

El Tribunal Constitucional, en la STC 108/1986, declaró esta reforma formalmente compatible con la Constitución, al interpretar que el artículo 122.3 CE no exige que los vocales de procedencia judicial sean elegidos directamente por jueces, sino solo que sean elegidos *entre* ellos. No obstante, el Tribunal fue categórico en su advertencia: si las Cámaras atendieran solo a criterios políticos en sus propuestas, distribuyendo los puestos del Consejo entre los partidos en proporción a su fuerza parlamentaria, el resultado sería inadmisible desde el punto de vista de la independencia judicial que la Constitución garantiza.[62] El Tribunal confió en que ese riesgo sería evitado. Los hechos posteriores demuestran que esa confianza no estaba fundada.

---

[59]Constitución Española, art. 122.3.

[60]Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, art. 12. Derogada por la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial.

[61]Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, art. 112. BOE-A-1985-12666. La norma estableció que los veinte vocales serían elegidos íntegramente por las Cámaras: diez por el Congreso y diez por el Senado, por mayoría de tres quintos.

[62]STC 108/1986, de 26 de julio, FJ 13. El Tribunal avaló la reforma, pero advirtió expresamente el riesgo de que las Cámaras distribuyeran los puestos del Consejo entre los distintos partidos en proporción a su fuerza parlamentaria, resultado que calificó de inadmisible.

El magistrado Alfonso Villagómez, doctor en Derecho y magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, ha documentado que desde 1986 el CGPJ ha sido objeto de una colonización progresiva por la lógica del reparto partidista, sin distinción entre vocales de extracción judicial y juristas de reconocida competencia. Los bloqueos reiterados en la renovación del Consejo —el último de los cuales se prolongó más de cinco años, entre 2018 y 2024— son la consecuencia más visible de esta dinámica: los partidos no llegan a acuerdo porque cada uno intenta maximizar su cuota de influencia sobre el órgano de gobierno de la judicatura, lo que convierte una institución constitucional de primer orden en objeto de negociación política ordinaria.[63]

B) El Tribunal Constitucional

El artículo 159.1 CE distribuye la composición del Tribunal Constitucional entre cuatro poderes: cuatro magistrados propuestos por el Congreso, cuatro por el Senado, dos por el Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial.[64] La Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, desarrolla este precepto y establece el procedimiento de designación, incluyendo la comparecencia de los candidatos ante las comisiones parlamentarias correspondientes.[65]

El precepto constitucional exige que todos los magistrados sean juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.[66] Esta exigencia formal no ha sido, en la práctica, suficiente para garantizar la despolitización del proceso de designación. El hecho de que diez de los doce magistrados sean propuestos por órganos directamente políticos —ocho por las Cámaras y dos por el Gobierno— reproduce en el Tribunal Constitucional la misma lógica del reparto por cuotas que caracteriza al CGPJ: los magistrados son seleccionados en función de su perfil ideológico antes que exclusivamente por sus méritos jurídicos.

[63]Villagómez, A. (2025, 28 de septiembre). La politización del Poder Judicial en España: origen, responsabilidades y soluciones posibles. Mundiario.

[64]Constitución Española, art. 159.1. Los doce magistrados se distribuyen del siguiente modo: cuatro a propuesta del Congreso, cuatro a propuesta del Senado, dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

[65]Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, art. 16.1

[66]Constitución Española, art. 159.2.

La consecuencia institucional es de primer orden, el Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la norma fundamental y árbitro último de los conflictos entre poderes del Estado, queda expuesto a una sospecha de parcialidad estructural que mina su función de contrapeso independiente. Cuando los partidos que controlan el Parlamento y el Gobierno son los mismos que han propuesto a la mayoría de los magistrados, la capacidad del Tribunal para actuar como freno efectivo frente a los excesos del poder político queda comprometida, al menos en la percepción ciudadana, aunque no necesariamente en cada resolución individual.

C) El régimen de aforamientos y la responsabilidad de los representantes

El tercer elemento que completa el análisis de la quiebra de la separación de poderes es el régimen de aforamientos. La Constitución reconoce este fuero especial para Diputados y Senadores —artículo 71— y para el Presidente del Gobierno y los miembros del Consejo de Ministros —artículo 102—, sometiéndolos a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en caso de responsabilidad criminal.[67]

Sin embargo, la extensión del aforamiento por vía legal ha ido mucho más allá de lo previsto constitucionalmente. La LOPJ lo extendió a los magistrados del Tribunal Constitucional, a los vocales del CGPJ, al Defensor del Pueblo, a los miembros del Consejo de Estado y a los jueces y magistrados; y los Estatutos de Autonomía lo replicaron para los miembros de los ejecutivos y asambleas autonómicas. El resultado es que España cuenta con cerca de dieciocho mil aforados, cifra sin parangón en el derecho constitucional comparado europeo.[68] La paradoja se agudiza cuando se advierte que los altos tribunales competentes para juzgar a los aforados son precisamente aquellos cuya composición determinan los propios partidos políticos a través del CGPJ.

El Consejo de Estado, en su Informe núm. 1/2018, recomendó limitar el aforamiento constitucional a los delitos cometidos en el ejercicio directo de las funciones propias del cargo y durante el período del mandato, alineándose así con la tendencia mayoritaria del constitucionalismo europeo, donde el aforamiento, cuando existe, tiene siempre carácter

[67]Constitución Española, arts. 71.1, 71.2 y 71.3, y art. 102.1.

[68]Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, arts. 57.1.2.º y 3.º y arts. 73.3.a

funcional.[69] La reforma constitucional que el propio Gobierno impulsó sobre la base de ese informe nunca llegó a prosperar en las Cámaras, lo que ilustra una dificultad recurrente del sistema, ya que los mismos actores que se benefician de determinadas prerrogativas son los que tienen que aprobar su supresión.[70]

En definitiva, se puede constatar que las incoherencias democráticas del sistema constitucional español no son puntuales ni accidentales. Se trata de un conjunto de opciones normativas —el diseño del artículo 6 CE sin mecanismos coercitivos de democracia interna, las listas cerradas de la LOREG, la elección parlamentaria íntegra del CGPJ, la composición político-partidista del Tribunal Constitucional y la extensión desproporcionada del aforamiento— que se refuerzan mutuamente y producen un resultado sistémico: la concentración efectiva del poder en las cúpulas de los partidos políticos, con escasa rendición de cuentas ante los ciudadanos a los que formalmente representan. Identificar ese resultado no implica propugnar el abandono del sistema de partidos, sino precisamente exigir que funcione como la Constitución manda.

4. ANÁLISIS COMPARADO: EL MODELO ANGLOSAJÓN FRENTE AL SISTEMA ESPAÑOL

El análisis realizado en los apartados anteriores ha identificado un conjunto de déficits estructurales en el sistema constitucional español —listas cerradas y bloqueadas, colonización partidista del CGPJ, mandato imperativo fáctico, aforamiento universal— que favorecen la concentración del poder en las cúpulas de los partidos políticos.

Ahora bien, para valorar adecuadamente el alcance de esos déficits, conviene preguntarse si se trata de problemas propios de cualquier democracia representativa o si son, más bien, consecuencia de decisiones institucionales concretas que otros países han resuelto de forma distinta. A eso se dedica este apartado, a comparar el modelo español con los sistemas de

[69]Informe del Consejo de Estado núm. 1/2018, de 15 de noviembre de 2018, sobre el Anteproyecto de Reforma de los artículos 71.3 y 102.1 de la Constitución Española. Disponible en: https://aelpa.org/web-2018/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Consejo-de-Estado.pdf.

[70] Congreso de los Diputados. Sinopsis del artículo 71 CE. Disponible en: https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=71&tipo=2. Sinopsis del artículo 102 CE. Disponible en: https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=102&tipo=2

Reino Unido y Estados Unidos en los tres ámbitos donde las diferencias resultan más reveladoras para la tesis de este trabajo, que son el sistema electoral y la relación entre representante y elector, los mecanismos de nombramiento judicial y su protección frente a la influencia partidista, y el régimen de responsabilidad penal de los representantes políticos.

4.1. El sistema electoral: circunscripciones uninominales, primarias y responsabilidad personal

El Reino Unido se organiza electoralmente en 650 circunscripciones uninominales donde cada elector vota a un candidato individual bajo el sistema First Past the Post (en adelante, FPTP): el candidato con más votos obtiene el escaño, sin necesidad de mayoría absoluta.[71]

Este diseño genera lo que la doctrina denomina constituency link: una relación directa, personal e identificable entre el representante y su territorio. Los Members of Parliament (en adelante, MPs) celebran periódicamente sesiones de atención a sus electores (surgeries), disponen de personal dedicado a gestionar los problemas individuales de los ciudadanos de su circunscripción y pueden formular preguntas parlamentarias sobre asuntos locales. Norton y Wood han documentado que este rol local del representante ha ganado importancia progresivamente en las últimas décadas. [72] Cain, Ferejohn y Fiorina demostraron en su obra The Personal Vote la existencia de un voto personal vinculado al rendimiento individual del MP en su circunscripción, modesto pero real, que constituye una forma de rendición de cuentas individual completamente inexistente bajo el sistema español de listas cerradas.[73]

---

[71] UK Parliament. *How MPs are elected*. Disponible en: https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/electing-mps/

[72] Norton, P. y Wood, D. (1993). *Back from Westminster: British Members of Parliament and Their Constituencies*. Lexington: University Press of Kentucky, pp. 35-60.

[73] Cain, B. E., Ferejohn, J. A. y Fiorina, M. P. (1987). The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, pp. 9-25.

La diferencia con el modelo español es radical. Como se ha analizado en el apartado anterior, los artículos 46.3, 96.2 y 169.2 de la LOREG establecen un sistema de listas cerradas y bloqueadas en el que el elector vota a un partido, no a una persona. No existe circunscripción uninominal, no existe representante individual identificable ante el electorado, no existen *surgeries* ni mecanismos de atención directa al ciudadano. Presno Linera y Almagro Castro han señalado que esta configuración elimina la conexión personal entre representante y elector que el FPTP británico, con todas sus limitaciones, al menos preserva.[74] Ferreres Comella, en su análisis del sistema constitucional español, identifica precisamente esta ausencia de vínculo personal como una de las debilidades estructurales del diseño electoral de la LOREG.[75]

En Estados Unidos, el mecanismo que complementa la circunscripción uninominal es el sistema de elecciones primarias. A diferencia del modelo español, donde las cúpulas de los partidos componen las listas sin intervención efectiva de los afiliados ni, desde luego, de los electores, en el sistema estadounidense son los propios votantes quienes seleccionan al candidato de cada partido mediante primarias —abiertas en aproximadamente el 44% de los estados, cerradas en el 20% y con fórmulas híbridas en el resto—.[76]

Este mecanismo tiene consecuencias estructurales de primer orden para el objeto de este trabajo. David Mayhew demostró en *Congress: The Electoral Connection* que los congresistas estadounidenses operan en un modelo de política centrada en el candidato (*candidate-centered*), por lo que establecen sus propias campañas, recaudan fondos de forma independiente y responden directamente ante sus electores, no ante la dirección del partido. En España, la política es *party-centered*, es decir, la financiación fluye a través del partido, la campaña es del partido y el candidato depende enteramente de su posición en la lista.[77]

---

[74] Presno Linera, M. Á. (2019), *op. cit.*, pp. 25-30. En el mismo sentido, Almagro Castro, D. (2018), *op. cit.*, pp. 20-25.

[75] Ferreres Comella, V. (2012), *op. cit.*, pp. 85-95.

[76] U.S. Election Assistance Commission. *Primary Election Types*. Disponible en: https://www.eac.gov/voters/primary-election-types

[77] Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, pp. 13-49.

La eficacia de las primarias como contrapeso al poder de los aparatos partidistas se manifiesta empíricamente en las derrotas de candidatos del *establishment* a manos de desconocidos respaldados por el voto popular. Hazan y Rahat, en su obra *Democracy Within Parties*, sitúan los métodos de selección de candidatos en un continuo que va desde la máxima exclusividad —el líder decide unilateralmente— hasta la máxima inclusividad —primarias abiertas a todos los votantes—. España se sitúa en los niveles más exclusivos de ese continuo; Estados Unidos, en los más inclusivos.[78]

4.2. La selección de jueces en Reino Unido y Estados Unidos frente al sistema español del CGPJ

El contraste más significativo con el modelo español se encuentra en los mecanismos de nombramiento judicial. En el Reino Unido, la *Constitutional Reform Act* 2005 creó la *Judicial Appointments Commission* (en adelante, JAC), un órgano independiente de quince comisionados —con mayoría de miembros legos, es decir, no pertenecientes a la judicatura ni al mundo político— que selecciona candidatos a puestos judiciales exclusivamente por mérito, mediante concurso abierto y sin intervención parlamentaria de ningún tipo. [7980]La misma ley introdujo, por primera vez en la historia legislativa británica, un deber estatutario (*statutory duty*) sobre el Lord Chancellor y todos los ministros de respetar y no intentar influir en la independencia judicial. Para los magistrados del UK Supreme Court —creado en 2009 separándose físicamente de la Cámara de los Lores—, se constituye una comisión *ad hoc* integrada por jueces y miembros legos, cuya propuesta el Lord Chancellor solo

[78] Hazan, R. Y. y Rahat, G. (2010). *Democracy Within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press, pp. 33-55

[79] Constitutional Reform Act 2005 (c. 4), secciones 3 y 61-107. Disponible en: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4

[80] Judicial Appointments Commission. *About the JAC*. Disponible en: https://judicialappointments.gov.uk

puede rechazar o pedir reconsideración una sola vez, debiendo aceptar el nombre propuesto en tercera instancia.[81]

Como se ha analizado, el artículo 122.3 CE establecía originariamente que los doce vocales judiciales del CGPJ fueran elegidos entre jueces y magistrados, y la primera ley de desarrollo —LO 1/1980— atribuyó esa elección a los propios jueces. La reforma operada por la LOPJ de 1985 trasladó la totalidad de los nombramientos al Parlamento, y el Tribunal Constitucional, al validar el cambio en la STC 108/1986, advirtió expresamente del riesgo de que el Consejo quedara sometido a la lógica del reparto partidista.[82] Ese riesgo se ha materializado plenamente: el bloqueo de la renovación del CGPJ entre 2018 y 2024, denunciado por GRECO – la Comisión de Venecia y la Relatora Especial de Naciones Unidas –, es la consecuencia directa de un diseño que hace depender la composición del órgano de gobierno de la judicatura de la correlación de fuerzas entre los partidos.

En Estados Unidos, el modelo presenta un grado de politización intermedio: el Presidente nomina y el Senado confirma a los jueces federales, que gozan de cargo vitalicio conforme al artículo III de la Constitución. El proceso de confirmación se ha polarizado considerablemente desde el rechazo de Robert Bork en 1987 y, en los últimos nombramientos al Supreme Court, las votaciones han sido casi enteramente partidistas.

No obstante, la comparación con España revela diferencias estructurales relevantes para la tesis de este trabajo: en el modelo estadounidense, la responsabilidad del nombramiento es públicamente identificable (un solo actor nomina, una sola cámara confirma, las audiencias son públicas y televisadas); y, sobre todo, el cargo vitalicio proporciona una insulation posterior al nombramiento que los mandatos de cinco años del CGPJ o nueve del Tribunal Constitucional español no ofrecen. Garoupa y Ginsburg, en su estudio comparativo de los consejos judiciales, han demostrado que los modelos basados en comisiones independientes —como el británico— tienden a producir mejores resultados en términos

[81] Gee, G., Hazell, R., Malleson, K. y O'Brien, P. (2015). *The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-30.

de independencia percibida y efectiva que los modelos basados en la elección parlamentaria —como el español—.[83]

4.3. Disciplina de partido y rebeliones parlamentarias

El análisis del mandato imperativo fáctico realizado en el apartado anterior se enriquece sustancialmente con la perspectiva comparada. En el Reino Unido, pese a la existencia del *whip system* —un mecanismo institucionalizado de instrucción de voto con tres niveles de intensidad—, las rebeliones parlamentarias son frecuentes y han aumentado drásticamente desde la posguerra. Philip Cowley, de la *Queen Mary University of London*, ha documentado esta tendencia en sus obras *Revolts and Rebellions* y *The Rebels*: durante el primer mandato de Tony Blair (1997-2001), el 8% de las divisiones registraron rebeliones; al final de su gobierno (2005-2010), la cifra había ascendido al 28%; y durante la coalición conservadora-liberal (2010-2015), alcanzó el 39%, un porcentaje sin precedentes en la era contemporánea.[84]

Los ejemplos concretos evidencian la intensidad de estas rebeliones. En la votación sobre la intervención militar en Irak, de 18 de marzo de 2003, ciento treinta y nueve diputados laboristas votaron contra su propio gobierno desafiando un *three-line whip*, la máxima instrucción de disciplina partidista. Se trató de la mayor rebelión en política exterior bajo cualquier gobierno laborista y la mayor contra la instrucción del *whip* de cualquier partido sobre cualquier materia en ciento cincuenta años.

Más recientemente, en enero de 2019, ciento dieciocho diputados conservadores se rebelaron contra el acuerdo de *Brexit* de Theresa May, produciendo la peor derrota gubernamental de la historia parlamentaria registrada (432 votos en contra frente a 202 a

[83] Garoupa, N. y Ginsburg, T. (2009). Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. *American Journal of Comparative Law*, vol. 57, pp. 103-134.

[84] Cowley, P. (2002). *Revolts and Rebellions: Parliamentary Voting Under Blair*. Londres: Politico's, pp. 1-25. *Cfr.* también Cowley, P. (2005). *The Rebels: How Blair Mislaid His Majority*. Londres: Politico's

favor). Philip Norton ha trazado el arco histórico de estas rebeliones desde 1945, demostrando que el incremento es sostenido y estructural, no episódico.[85]

La comparación con España resulta sumamente reveladora. Mientras en Westminster las rebeliones ocurren en un porcentaje significativo de las divisiones y los MPs pueden desafiar la línea oficial de su partido manteniendo razonables expectativas de reelección —precisamente porque su mandato depende en última instancia de los electores de su circunscripción y no del orden de una lista confeccionada por la dirección—, en el Congreso de los Diputados este grado de disidencia es prácticamente inexistente.

La razón estructural ha quedado suficientemente acreditada en los capítulos anteriores: las listas cerradas y bloqueadas crean un mandato imperativo de facto que el artículo 67.2 CE prohíbe formalmente pero que la LOREG hace materialmente inevitable. El diputado español que vota en contra de la línea de su partido no incurre en ninguna ilegalidad, pero sabe que no figurará en una posición de salida en las siguientes listas electorales, lo que en la práctica equivale al fin de su carrera política.

4.4. Aforamientos e inmunidad: privilegio español sin equivalente anglosajón

El régimen de aforamientos analizado en el capítulo anterior adquiere una dimensión adicional cuando se contrasta con la experiencia anglosajona. En el Reino Unido, los MPs carecen de toda inmunidad penal. Son investigados por la policía ordinaria, procesados por el *Crown Prosecution Service* y juzgados en *Crown Courts* ordinarias, como cualquier ciudadano. El *parliamentary privilege* del artículo IX del *Bill of Rights* de 1689 protege exclusivamente la libertad de expresión en los debates parlamentarios, sin otorgar inmunidad penal alguna fuera de ese ámbito estrictamente funcional. El *UK Supreme Court* lo confirmó categóricamente en la sentencia *R v Chaytor* (2010), cuando tres MPs intentaron invocar el privilegio parlamentario para evitar su procesamiento por el escándalo

[85] Norton, P. (1975). *Dissension in the House of Commons 1945-74*. Londres: Macmillan; Norton, P. (1980). *Dissension in the House of Commons 1974-79*. Oxford: Clarendon Press.

de gastos. El Tribunal rechazó el argumento y los tres fueron condenados a penas de prisión efectiva.[86]

En Estados Unidos, la *Speech or Debate Clause* (artículo I, sección 6 de la Constitución) protege únicamente los actos legislativos legítimos; fuera de ese ámbito, los congresistas son investigados por el FBI y juzgados en tribunales federales de distrito ordinarios.[87] En ambos sistemas anglosajones, por tanto, el representante político está sometido a la jurisdicción ordinaria para todos los actos que no constituyan ejercicio estricto de su función legislativa.

En España, como se ha analizado, la extensión del aforamiento por vía legal ha generado una cifra de aproximadamente dieciocho mil aforados que son juzgados por tribunales superiores —cuya composición, a su vez, depende del CGPJ elegido por los partidos—, configurando un circuito cerrado de autoprotección institucional sin equivalente en el constitucionalismo comparado.[88]

En definitiva, el análisis comparado permite concluir que los déficits estructurales identificados a lo largo de este trabajo no son inherentes a toda democracia representativa ni constituyen el precio inevitable de un sistema basado en partidos. Son el resultado de opciones institucionales concretas —listas cerradas, elección parlamentaria íntegra del CGPJ, aforamiento universal— que otras democracias consolidadas han evitado o corregido mediante mecanismos específicos.

Como circunscripciones uninominales y primarias que vinculan al representante con el elector, comisiones independientes de nombramiento judicial que sustraen la judicatura de la negociación partidista, y un régimen de responsabilidad penal ordinaria que somete al representante a los mismos tribunales que a cualquier ciudadano. Estas experiencias comparadas no se invocan como modelos trasplantables de forma acrítica, sino como

[86] *R v Chaytor* [2010] UKSC 52. El *UK Supreme Court* rechazó categóricamente que el privilegio parlamentario otorgase inmunidad penal a los MPs procesados por el escándalo de gastos de 2009.

[87] Constitución de los Estados Unidos, art. I, sec. 6, cl. 1 (*Speech or Debate Clause*). *Cfr. United States v. Brewster*, 408 U.S. 502 (1972)

[88] *Vid.* Informe del Consejo de Estado núm. 1/2018, de 15 de noviembre de 2018, *op. cit.*

evidencia empírica de que la partitocracia española admite alternativas jurídicamente viables dentro de la tradición constitucional democrática.

5. PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Las reformas que a continuación se proponen, exigen modificar tanto preceptos constitucionales como leyes orgánicas. Por ello, conviene precisar los dos procedimientos de reforma que prevé la Constitución. El artículo 167 CE establece el procedimiento ordinario: mayoría de tres quintos de cada Cámara, con referéndum solo si lo solicita una décima parte de los miembros de cualquiera de ellas en los quince días siguientes a la aprobación.[89] Es el procedimiento que se utilizó en las dos únicas reformas constitucionales realizadas hasta la fecha (1992 y 2011).

El artículo 168 CE reserva un procedimiento agravado para las reformas que afecten al Título Preliminar, a la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I —los derechos fundamentales, artículos 15 a 29— o al Título II —la Corona—. Exige mayoría de dos tercios de cada Cámara, disolución inmediata de las Cortes, ratificación por las nuevas Cortes por idéntica mayoría y referéndum obligatorio.[90] No se ha utilizado nunca. Ninguna de las reformas que aquí se proponen afecta a los títulos protegidos por el artículo 168, por lo que todas podrían tramitarse por el procedimiento ordinario del artículo 167 o, cuando solo se trate de reformar leyes orgánicas, por mayoría absoluta del Congreso conforme al artículo 81.1 CE.

5.1. La apertura de las listas electorales

La Constitución no impone las listas cerradas y bloqueadas. Fue el legislador orgánico quien las estableció en la LOREG, reproduciendo lo que el Real Decreto-ley 20/1977 había fijado con carácter provisional. El sistema se sostiene sobre tres preceptos que operan conjuntamente. El artículo 46.3 LOREG dispone que "*cuando la presentación deba*

[89] Constitución Española, art. 167

[90] Constitución Española, art. 168

realizarse mediante listas, cada una debe incluir tantos candidatos como cargos a elegir (...) *con la expresión del orden de colocación tanto de los candidatos como de los suplentes*". El artículo 172.2 LOREG establece que las papeletas para la elección de diputados deben expresar "*los nombres y apellidos de los candidatos y de los suplentes, según su orden de colocación*". Y, sobre todo, el artículo 96.2 LOREG declara nulos "*los votos emitidos en papeletas en las que se hubieren modificado, añadido o tachado nombres de candidatos comprendidos en ellas o alterado su orden de colocación*".[91] Este último precepto es el verdadero candado del sistema: aunque un elector quisiera expresar preferencia por un candidato concreto, su voto sería declarado nulo.

La reforma consistiría en modificar el artículo 96.2 LOREG para excluir de la causa de nulidad la marca de preferencia por uno o varios candidatos dentro de la misma lista, y adaptar el artículo 172.2 para que las papeletas incluyan la posibilidad de señalar esa preferencia. Si un candidato supera un umbral determinado de votos preferenciales, ascendería en la lista independientemente de la posición que la dirección del partido le haya asignado.

El Consejo de Estado, en su Informe de 2009, sugirió un umbral del 5% de los votos obtenidos por la candidatura en la circunscripción y recomendó que la innovación se ensayase primero a nivel autonómico.[92] Países como Finlandia, Suecia o Bélgica operan con distintas modalidades de listas desbloqueadas sin que ello haya comprometido la gobernabilidad.[93] Esta reforma no requiere tocar la Constitución, basta una reforma de la LOREG aprobable por mayoría absoluta del Congreso.

[91] Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, arts. 46.3, 96.2 y 172.2.

[92] Informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009 sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, publicado en Rubio Llorente, F. y Biglino Campos, P. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: CEPC, 2009, pp. 155-158.

[93] Fernández Esquer, C. y Sierra-Rodríguez, J. (2019). El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (REAF-JSG), n.º 29, pp. 51-100.

5.2. La reforma del Consejo General del Poder Judicial

El artículo 122.3 CE establece que el CGPJ estará integrado por "*veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años*", de los cuales "*doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales*" y "*ocho entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional*". El precepto constitucional no especifica quién elige a los doce vocales judiciales, y fue la LOPJ de 1985 la que dispuso, en su artículo 567 —en su redacción vigente—, que la totalidad de los veinte fueran elegidos por las Cortes: diez por el Congreso y diez por el Senado, por mayoría de tres quintos.[94] Como se ha analizado en los capítulos anteriores, el Tribunal Constitucional avaló esta configuración en la STC 108/1986, pero advirtió expresamente del riesgo de que "*las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olviden los objetivos perseguidos y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan solo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyan los puestos a cubrir entre los distintos partidos*".[95]

La Comisión de Venecia, en su Dictamen de octubre de 2025, ha sido categórica: los estándares europeos exigen que los vocales judiciales sean elegidos directamente por sus pares, y la elección parlamentaria, incluso con mayoría cualificada, no cumple dichos estándares porque "*deja la decisión final en manos de un órgano político*".[96] La reforma propuesta consiste en modificar el artículo 122.3 CE —por el procedimiento del artículo 167— para incorporar expresamente que los doce vocales de procedencia judicial serán elegidos por los jueces y magistrados en activo mediante voto personal, igual, directo y secreto, tal como preveía la LO 1/1980 originaria. Los ocho vocales restantes seguirían siendo elegidos por las Cortes por mayoría de tres quintos. La propia Comisión de Venecia recomienda que el método de elección se incorpore en el texto constitucional para blindarlo

[94] Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, art. 567, en su redacción vigente conforme a la LO 4/2013, de 28 de junio

[95] STC 108/1986, de 26 de julio, FJ 13, *op. cit.*

[96] Comisión de Venecia. Opinion No. 1248/2025, CDL-AD(2025)038, «Spain — Opinion on the manner of election of the judicial members of the General Council of the Judiciary», adoptado en la 144.ª Sesión Plenaria (Venecia, 9-10 de octubre de 2025)

frente a futuras reformas legislativas que pudieran revertirlo, como ocurrió precisamente en 1985.[97]

5.3. La limitación del aforamiento

Para comprender el alcance de esta reforma es necesario explicar dos conceptos que operan conjuntamente. El aforamiento es un privilegio procesal por el cual determinadas personas, por motivo de su cargo, son juzgadas por un tribunal superior al que correspondería a cualquier ciudadano. El suplicatorio, regulado en el artículo 71.2 CE, es la autorización que la Cámara, a la que pertenece el parlamentario debe conceder para que este pueda ser procesado; es decir, son los propios compañeros de escaño del investigado quienes deciden si se permite su enjuiciamiento.

El artículo 71.3 CE dispone actualmente que "*en las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo*". El artículo 102.1 CE establece que "*la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo*". Ninguno de los dos preceptos limita el aforamiento a los delitos cometidos en el ejercicio del cargo, se trata de un aforamiento universal que cubre cualquier delito, ya sea cometido en el ejercicio de funciones públicas o en la vida privada del aforado. Esto significa que un diputado investigado por un fraude fiscal privado o por un delito de malversación ajeno a sus funciones parlamentarias es juzgado por el Tribunal Supremo, no por el juzgado de instrucción que le correspondería como a cualquier ciudadano.[98]

A ello se añade la extensión del aforamiento por vía legal. La LOPJ lo extiende a los magistrados del Tribunal Constitucional, a los vocales del CGPJ, al Defensor del Pueblo, a los jueces y magistrados, y a los fiscales; y los Estatutos de Autonomía lo replican para los miembros de los ejecutivos y asambleas autonómicas. El resultado es que España cuenta

[97] *Ibid*

[98] Constitución Española, arts. 71.2, 71.3 y 102.1

con aproximadamente doscientos cincuenta mil aforados, cifra sin equivalente en el derecho comparado europeo.[99]

Como se ha analizado en el capítulo cuarto, ni en el Reino Unido ni en Estados Unidos existe nada semejante. En el Reino Unido, los MPs son investigados por la policía ordinaria, procesados por el *Crown Prosecution Service* y juzgados por tribunales ordinarios, exactamente igual que cualquier ciudadano. No existe fuero especial de ningún tipo. El único privilegio parlamentario reconocido es la libertad de expresión en los debates de la Cámara, consagrada en el artículo IX del *Bill of Rights* de 1689, que no otorga inmunidad penal alguna fuera del hemiciclo. Cuando tres MPs intentaron invocar este privilegio para evitar su procesamiento por el escándalo de gastos parlamentarios de 2009, el *UK Supreme Court* lo rechazó categóricamente en la sentencia *R v Chaytor* (2010), y los tres fueron condenados a penas de prisión efectiva.[100]

En Estados Unidos, la *Speech or Debate Clause* del artículo I, sección 6 de la Constitución protege exclusivamente los actos legislativos legítimos —debates, votaciones, informes de comisiones—, pero no cubre ninguna otra actividad del congresista. El Tribunal Supremo lo estableció con claridad *en United States v. Brewster* (1972) al declarar que aceptar un soborno no constituye un acto legislativo protegido por la cláusula. Los congresistas son investigados por el FBI y juzgados en tribunales federales de distrito ordinarios. Bob Menendez, senador demócrata, fue condenado por soborno en 2024 por un tribunal federal de Nueva York, no por ningún tribunal especial.[101] En ambos sistemas, por tanto, el representante político responde ante la jurisdicción ordinaria por todos los actos que no constituyan ejercicio estricto de su función legislativa, que es exactamente lo que la reforma aquí propuesta pretende conseguir para el sistema español.

---

[99] *Vid.* datos presentados por el entonces presidente del CGPJ, Carlos Lesmes, ante el Congreso en 2017. La cifra incluye aproximadamente 232.000 miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (aforamiento parcial), unos 5.500 jueces, 2.700 fiscales y más de 2.000 cargos políticos en todos los niveles. *Cfr.* Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, arts. 57.1.2.º y 3.º y 73.3.a).

[100] *R v Chaytor* [2010] UKSC 52, *op. cit.*

[101] Constitución de los Estados Unidos, art. I, sec. 6, cl. 1 (*Speech or Debate Clause*). *Cfr. United States v. Brewster*, 408 U.S. 502 (1972).

La reforma propuesta se basa directamente en el Informe del Consejo de Estado núm. 1/2018, que formuló la siguiente redacción alternativa para los preceptos afectados. El artículo 71.3 CE pasaría a decir: "*En las causas contra Diputados y Senadores por delitos cometidos en el ejercicio de las funciones propias del cargo será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo*". El artículo 102.1 CE quedaría así: "*La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno por delitos cometidos en el ejercicio de las funciones propias del cargo será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo*".[102]

El efecto práctico sería que un parlamentario, un ministro o un alto cargo que cometa un delito ajeno a sus funciones —malversación en una actividad privada, fraude fiscal, cohecho— sería investigado y juzgado por el tribunal ordinario que correspondería a cualquier ciudadano. Solo los delitos directamente vinculados al ejercicio de las funciones del cargo mantendrían el fuero del Tribunal Supremo. Ambas reformas se tramitarían por el procedimiento del artículo 167 CE.

Además, sería necesario modificar los artículos correspondientes de la LOPJ que extienden el aforamiento a otros cargos públicos, y promover la reforma de los Estatutos de Autonomía que lo replican a nivel autonómico. En este último punto, varias comunidades han abierto ya el camino: Canarias (2018), Murcia (2021), Cantabria (2021), Baleares (2022) y Aragón (2022) han eliminado o limitado el aforamiento de sus cargos autonómicos.[103]

5.4. El refuerzo de la democracia interna de los partidos

El artículo 6 CE establece que la estructura interna y funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos. La LOPP, desarrolla este mandato en sus artículos 7 y 8. El artículo 7.1 LOPP dispone que "*la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos*", y el artículo 8.1 establece que "*los partidos políticos*

[102] Informe del Consejo de Estado núm. 1/2018, de 15 de noviembre de 2018, *op. Cit*

[103] *Vid.*, entre otras, la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, primera Comunidad en eliminar el aforamiento autonómico. Le siguieron Murcia (2021), Cantabria (2021), Baleares (2022) y Aragón (2022) mediante reformas análogas de sus respectivos Estatutos

se estructurarán internamente de forma democrática". Sin embargo, ninguno de estos preceptos concreta qué significa exactamente "democráticos" ni establece mecanismos coercitivos efectivos para garantizar su cumplimiento. El artículo 10.2.b LOPP contempla la disolución judicial del partido por vulneración "*de forma continuada, reiterada y grave*" de la exigencia de democracia interna, pero esta sanción extrema nunca se ha aplicado.[104]

La reforma propuesta no requiere modificar la Constitución —el artículo 6 CE ya contiene el mandato—, sino reformar la LOPP por mayoría absoluta del Congreso. El modelo de referencia es la *Parteiengesetz* alemana de 1967. Su parágrafo 17 establece que la selección de candidatos para las elecciones a todos los niveles debe realizarse mediante votación secreta —*geheime Abstimmung*— de los afiliados.[105] Conviene explicar con claridad qué significa esto, porque no se refiere al secreto del voto en las elecciones generales, que ya está garantizado por el artículo 68.1 CE. Se refiere al secreto del voto dentro del partido cuando los afiliados eligen a sus candidatos electorales.

En España, los procesos internos de selección de candidatos permiten en la práctica que la dirección del partido conozca el sentido del voto de cada afiliado, lo que refuerza las dinámicas oligárquicas que el propio Tribunal Constitucional reconoció en la STC 56/1995 al admitir que las tendencias oligárquicas son "*cuasi naturales e inherentes a toda organización humana*".[106] La votación secreta obligatoria garantizaría que un afiliado pueda apoyar a un candidato crítico con la dirección sin temor a represalias, introduciendo un contrapeso real al poder de las cúpulas en la confección de las listas.

La reforma debería incluir además la exigencia de asambleas de afiliados con periodicidad mínima como órgano supremo en cada nivel territorial —como prescribe el § 9 de la *Parteiengesetz*—, tribunales de arbitraje internos independientes para resolver conflictos

[104] Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, arts. 7.1, 8.1 y 10.2.b

[105] *Parteiengesetz* (PartG) de 24 de julio de 1967 (BGBl. I S. 773), § 17

[106] STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3, *op. cit.*

entre afiliados y dirección —§ 14—, y la articulación de consecuencias jurídicas graduales por incumplimiento que vayan más allá de la disolución prevista en el artículo 10 LOPP.[107]

5.5. El control independiente de los nombramientos en el sector público

La última reforma aborda una manifestación adicional de la partitocracia, la designación de los máximos responsables de empresas y organismos públicos —Adif, Renfe, AENA, Correos, CNMC, SEPI, entre otros— mediante nombramiento directo del Consejo de Ministros, sin concurso público ni supervisión independiente. La Fundación Hay Derecho ha documentado que Adif ha tenido ocho presidentes en veinte años y Renfe otros tantos, y que los nombramientos responden en buena medida a criterios de afinidad política antes que de competencia profesional.[108]

En el Reino Unido, como se ha analizado anteriormente, el *Commissioner for Public Appointments* actúa desde 1995 como regulador independiente que supervisa que los nombramientos ministeriales a organismos públicos se realicen conforme a los principios de mérito, transparencia e igualdad de oportunidades.[109] En España no existe ningún mecanismo equivalente. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regula en sus artículos 108 a 110 las entidades públicas empresariales y en el artículo 115 las sociedades mercantiles estatales, pero no establece un procedimiento de selección por mérito para sus máximos responsables ni prevé supervisión independiente alguna sobre esos nombramientos.

La reforma propuesta consistiría en modificar la Ley 40/2015 para establecer la obligación de que los nombramientos de presidentes y consejeros delegados de empresas y entidades públicas estatales se realicen mediante convocatorias públicas con criterios objetivos de

---

[107] *Parteiengesetz*, *op. cit.*, §§ 9 y 14. El § 9 establece asambleas de miembros como órgano supremo con periodicidad mínima bienal; el § 14 prescribe tribunales de arbitraje internos para controversias entre el partido y sus afiliados.

[108] Fundación Hay Derecho (2026). Campaña «Por una dirección profesional de las empresas públicas: exigimos estar en buenas manos». Disponible en: https://www.hayderecho.com/direccion-publica-profesional/

[109] *Commissioner for Public Appointments*. Creado en 1995 siguiendo la recomendación del Comité Nolan (*Committee on Standards in Public Life*). Disponible en: https://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/

mérito y capacidad, y bajo la supervisión de una autoridad independiente con facultades de auditoría, investigación y publicación, siguiendo el modelo del *Commissioner* británico. Esta reforma no requiere modificación constitucional: basta una reforma legislativa ordinaria, aprobable por mayoría simple del Congreso.

Para cerrar este capítulo, conviene subrayar que todas las reformas propuestas cuentan con respaldo doctrinal sólido, precedentes en el derecho comparado y, en varios casos, con propuestas de redacción ya formuladas por el propio Consejo de Estado. Ninguna exige el procedimiento agravado del artículo 168 CE. Lo que ha faltado hasta ahora no es viabilidad jurídica, sino voluntad política. Y es precisamente esa constatación la que refuerza la tesis central de este trabajo: los mismos actores que se benefician de la concentración del poder en los partidos son los que tendrían que aprobar las reformas que la corrigen.

6. BIBLIOGRAFÍA

1) LEGISLACIÓN

- Constitución Española de 1978 (BOE de 29 de diciembre de 1978).
- Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (BOE de 5 de enero de 1977). Derogada por la Constitución Española de 1978.
- Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales (BOE de 23 de marzo de 1977).
- Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial (BOE de 12 de enero de 1980). Derogada por la Ley Orgánica 6/1985.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE de 5 de octubre de 1979).
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE de 20 de junio de 1985).
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE de 2 de julio de 1985).
- Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE de 28 de junio de 2002).
- Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial (BOE de 29 de junio de 2013).

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre de 2015).
- Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, por la que se reforman la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.
- Constitutional Reform Act 2005 (c. 4) [Reino Unido]. Disponible en: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4
- *Parteiengesetz* (PartG) de 24 de julio de 1967 (BGBl. I S. 773) [Alemania].
- Constitución de los Estados Unidos de América (1787).
- *Bill of Rights* de 1689 [Reino Unido].

2) JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1983, de 4 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1983, de 21 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 85/1986, de 25 de junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 26 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1995, de 6 de marzo.
- *R v Chaytor* [2010] UKSC 52 [UK Supreme Court].
- *United States v. Brewster*, 408 U.S. 502 (1972) [US Supreme Court].

3) OBRAS DOCTRINALES

- Almagro Castro, D. (2018). La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, pp. 115-143.
- Aristóteles (s. IV a.C.). *Política*. Ed. consultada: Aristóteles (1988). *Política* (trad. M. García Valdés). Madrid: Gredos.
- Cain, B. E., Ferejohn, J. A. y Fiorina, M. P. (1987). *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Candela Martín, V. F. (2018). Cuarenta años de democracia en España: Análisis de las interpretaciones histórico-políticas del proceso de Transición (1977-2017). *En-Contexto*, 6(8), pp. 51-63.
- Cowley, P. (2002). *Revolts and Rebellions: Parliamentary Voting Under Blair*. Londres: Politico's.

- Cowley, P. (2005). *The Rebels: How Blair Mislaid His Majority*. Londres: Politico's.
- De Diego González, Á. (2011). *La Transición española: de la ley a la ley a través de la ley*. (Referencia en FN 28 del TFG), pp. 3-40.
- De Esteban, J. y González-Trevijano, P. (1992). *Curso de Derecho Constitucional español*, Vol. I. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Fernández Esquer, C. y Sierra-Rodríguez, J. (2019). El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (REAF-JSG), n.º 29, pp. 51-100.
- Fernández-Miranda Campoamor, A. (1992). El artículo 6 de la Constitución. Los Partidos Políticos. *Revista de Derecho Político*, n.º 36, pp. 47-64.
- Ferreres Comella, V. (2012). *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing.
- Flores Giménez, F. (1998). *La democracia interna de los partidos políticos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García-Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Garoupa, N. y Ginsburg, T. (2009). Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. *American Journal of Comparative Law*, vol. 57, pp. 103-134.
- Gee, G., Hazell, R., Malleson, K. y O'Brien, P. (2015). *The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- González Moro, A. (2022). La disciplina de partido y los derechos fundamentales de los afiliados: un recorrido jurisprudencial. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124, pp. 341-368.
- Hazan, R. Y. y Rahat, G. (2010). *Democracy Within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Kelsen, H. (1929 [1977]). *Esencia y valor de la democracia* (trad. R. Luengo Tapia y L. Legaz Lacambra). Madrid: Guadarrama.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Michels, R. (1972). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Norton, P. (1975). *Dissension in the House of Commons 1945-74*. Londres: Macmillan.
- Norton, P. (1980). *Dissension in the House of Commons 1974-79*. Oxford: Clarendon Press.

- Norton, P. y Wood, D. (1993). *Back from Westminster: British Members of Parliament and Their Constituencies*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Platón (s. IV a.C.). *La República*. Ed. consultada: Platón (2000). *La República* (trad. C. Eggers Lan). Madrid: Gredos.
- Presno Linera, M. Á. (2009). Pluralismo de partidos, no separación de poderes. *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, 5, pp. 225-268.
- Presno Linera, M. Á. (2019). Reforma electoral: listas abiertas o desbloqueadas, circunscripción autonómica y barrera electoral. *Revista de Derecho Político*, 106, pp. 13-48.
- Real Academia Española (2022). *Diccionario de la Lengua Española* (23.ª ed., act. 2023). Madrid: RAE.
- Torres del Moral, A. (2010). *Estado de Derecho y Democracia de Partidos. Una teoría del Estado constitucional contemporáneo* (5.ª ed.). Madrid: Universitas.
- Vírgala Foruria, E. (2015). La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35, pp. 225-280.
- Villagómez, A. (2025, 28 de septiembre). La politización del Poder Judicial en España: origen, responsabilidades y soluciones posibles. *Mundiario*.

4) INFORMES Y DICTÁMENES

- Comisión de Venecia. Opinion No. 1248/2025, CDL-AD(2025)038, «Spain — Opinion on the manner of election of the judicial members of the General Council of the Judiciary», adoptado en la 144.ª Sesión Plenaria (Venecia, 9-10 de octubre de 2025).
- Comité de Ministros del Consejo de Europa. Recomendación CM/Rec(2010)12 sobre jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades.
- Informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009 sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, publicado en Rubio Llorente, F. y Biglino Campos, P. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: CEPC, 2009.
- Informe del Consejo de Estado núm. 1/2018, de 15 de noviembre de 2018, sobre el Anteproyecto de Reforma de los artículos 71.3 y 102.1 de la Constitución Española. Disponible en: https://aelpa.org/web-2018/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Consejo-de-Estado.pdf

5) RECURSOS DE INTERNET

- Commissioner for Public Appointments [Reino Unido]. https://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/

- Congreso de los Diputados. Sinopsis del artículo 71 CE. https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=71&tipo=2.
- Congreso de los Diputados. Sinopsis del artículo 102 CE. https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=102&tipo=2
- Fernández Esquer, C. et al. (2023). La actualización del sistema electoral español: menor desigualdad, mayor proporcionalidad y cercanía con los electores. HayDerecho. https://www.hayderecho.com/2023/06/04/la-actualizacion-del-sistema-electoral-espanol
- Fundación Hay Derecho (2026). Campaña «Por una dirección profesional de las empresas públicas». https://www.hayderecho.com/direccion-publica-profesional/
- Judicial Appointments Commission [Reino Unido]. https://judicialappointments.gov.uk
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, voz «demagogia». https://dle.rae.es/demagogia
- UK Parliament. How MPs are elected. https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/electing-mps/
- U.S. Election Assistance Commission. Primary Election Types. https://www.eac.gov/voters/primary-election-types

6) ARTÍCULOS DE PRENSA

- El Diario (2026, 6 de marzo). Vox expulsa definitivamente a Ortega Smith del partido y suspende de militancia a Antelo. https://www.eldiario.es/politica/vox-expulsa-definitivamente-ortega-smith-partido-suspende-militancia-antelo_1_13045256.html
- Público (2025, 3 de febrero). Dimite el líder de Vox en Castilla y León, Juan García-Gallardo. https://www.publico.es/politica/dimite-lider-vox-castilla-leon-juan-garcia-gallardo.html