

Document downloaded from the institutional repository of the University of Alcalá: <http://ebuah.uah.es/dspace/>

This is a postprint version of the following published document:

Fernández Vivas, Y. 2017, "La exclusión indirecta de partidos: el trato desigual". En: Gutiérrez Gutiérrez, I. (coord.) *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Marcial Pons, pp. 141-160.

© 2017 Marcial Pons

Universidad
de Alcalá
(Article begins on next page)



This work is licensed under a

Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives
4.0 International License.

CAPÍTULO V

LA EXCLUSIÓN INDIRECTA DE PARTIDOS: EL TRATO DESIGUAL

Yolanda FERNÁNDEZ VIVAS

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional
(Universidad de Alcalá)*

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de los mecanismos de exclusión indirecta de los partidos políticos. Es habitual que los sistemas políticos articulen mecanismos para excluir a determinados partidos directamente, mediante procesos de ilegalización o prohibición, que deben llevarse a cabo siempre respetando todas las garantías y que, además, se utilizan en contadas ocasiones. Ahora bien, aparte de la exclusión directa como es la prohibición de partidos, que es algo relativamente excepcional, existen también otros mecanismos que, de forma indirecta, establecen condiciones dispares que favorecen el trato desigual a los partidos y provocan la exclusión de algunos de ellos.

Pues bien, en estas páginas vamos a señalar los elementos que, a nuestro juicio, provocan la exclusión de determinados partidos políticos, especialmente de los minoritarios y de los partidos de nueva creación, así como la necesidad de establecer reglas que garanticen la igualdad de oportunidades, principio que, entre otros, constituye el núcleo esencial de todo Estado democrático, pero que, en muchas ocasiones, no se utiliza como parámetro jurídico constitucional para enjuiciar el régimen jurídico que ha de regir el sistema de partidos¹.

¹ Sobre el principio de igualdad de oportunidades de los partidos políticos, véanse E. BETTINELLI, *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Torino, Einaudi contemporánea,

Partimos de la base de que para el correcto funcionamiento del Estado democrático los partidos políticos cumplen una función trascendental, que es contribuir a la formación y manifestación de la opinión pública². Y para poder desempeñar esa función a los partidos se les ha dotado de un régimen jurídico específico, de un estatus determinado del que forma parte, como elemento indispensable de la igualdad de oportunidades³.

Para llevar a cabo esa función tan importante, los partidos políticos gozan de un estatus jurídico constitucional propio, basado principalmente en los principios de libertad, igualdad y publicidad. Así, resulta incuestionable garantizar la libertad de los partidos, ya sea entendida como libertad de creación o como libertad en su organización interna. Igualmente, el principio de publicidad en la actuación de los partidos políticos también es un principio consolidado y no sujeto a problemas de aplicación o de interpretación. Sin embargo, y aunque tampoco hay lugar a dudas de que la igualdad también forma parte del estatus jurídico constitucional de los partidos, sí que hay discrepancias sobre cómo debe entenderse dicha igualdad. Porque ¿de qué igualdad estamos hablando?, ¿igualdad formal o material?, ¿igualdad de trato o igualdad de oportunidades?, ¿igualdad de partida o igualdad en el desarrollo de la competición política?

Como se puede apreciar, con el principio de igualdad de los partidos se nos abren múltiples interrogantes, cosa que no ocurre con los otros principios ya mencionados. De hecho, la igualdad de los partidos, y más en concreto, la igualdad de oportunidades sigue siendo una cuestión controvertida, pero a la vez, poco tratada, al menos en España, ni por el Tribunal Constitucional ni por la doctrina, a diferencia de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno, como Alemania, Francia o Italia

1995; N. ENGELS, *Chancengleichheit und Bundesstaats Prinzip*, Schriften zum Öffentlichen Recht, Berlin, Duncker&Humblot, 2001; E.-W. HEGELS, *Die Chancengleichheit der Parteien im Deutschen und ausländischen Recht, ein Vergleich*, München, Univ., Diss., 1967; Y. FERNÁNDEZ VIVAS, *La igualdad de oportunidades de los partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2007; A. KIBLINGER, *Das Recht auf politische Chancengleichheit*, Schriften zum Parteienrecht, 19, Baden Baden, Nomos-Verl.-Ges, 1998; H.-T. LEE, *Chancengleichheit der politischen Parteien, Eine sich aus der «Natur der Sache» ergebende Betrachtung*, Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, 433, München, VVF, 1994; F. MONDUGNO, *Par conditio e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997; N. WESTEN, «The concept of Equal Opportunity», 95, *Ethics*, 837 (1985), pp. 837-850.

² P. BADURA, «Die parlamentarische Demokratie», en VVAA, *Handbuch des Staatsrecht*, vol. 1, 1987, pp. 34 y ss.; E. W. BÖCKENFÖRDE, «La democracia como principio constitucional», en E. W. BÖCKENFÖRDE, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, 2000, p. 47; M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 69; J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «Democracia de partidos versus Estado de partidos», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de Partidos*, 1992, p. 24; J. ISENSEE, «Staat und Verfassung», en VVAA, *Handbuch der Staatsrecht*, vol. 1, 1987, pp. 112 y ss.

³ K. HESSE, «Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat», en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 17 (1995), p. 11.

en los que es un principio consolidado. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán desde sus primeras sentencias ha reconocido la *Chancengleichheit*, o la igualdad de oportunidades política y afirmó la trascendencia de este principio para el desarrollo y el mantenimiento del Estado democrático, así como la obligación de todos los poderes públicos, especialmente del legislador, de tener en cuenta este principio a la hora de regular todas aquellas materias que puedan afectar a las oportunidades de los partidos políticos⁴. El Tribunal Constitucional español, sin embargo, aún no ha reconocido expresamente la igualdad de oportunidades de los partidos políticos, aunque en ocasiones ha utilizado como referente la jurisprudencia del Tribunal alemán en este sentido, y ha llegado a conclusiones similares a las que llegó este razonando desde este principio.

Pues bien, en este trabajo nos vamos a centrar en los aspectos del sistema electoral y del régimen de financiación, que constituyen una desigualdad manifiesta entre los partidos, con independencia de que haya otros muchos elementos que, sin duda, también sería necesario abordar, como, por ejemplo, el régimen de la comunicación⁵.

2. SISTEMA ELECTORAL

El ámbito en el que se manifiesta con mayor claridad el trato desigual de las formaciones políticas es en la propia configuración del sistema electoral, destacando algunos de sus elementos, como los requisitos para presentar candidaturas, la delimitación de la circunscripción electoral, el establecimiento de barreras electorales y la fórmula electoral utilizada. Como ahora veremos, estos elementos analizados uno a uno, pero, sobre todo, de manera conjunta, suponen un trato desigual, contrario al pluralismo y al principio de igualdad de oportunidades, y, en definitiva, desafían al principio democrático⁶.

2.1. La presentación de candidaturas

De acuerdo con la LOREG, pueden presentar candidaturas para un proceso electoral los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agru-

⁴ De hecho, la primera sentencia en la que se trata la igualdad de oportunidades de los partidos políticos fue la BVerfGE 1, 208, de 5 de abril de 1952. Igualmente relevantes son las BVerfGE 7, 99; 14, 121; 44, 125; 85, 264.

⁵ Y FERNÁNDEZ VIVAS, *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2007, pp. 354 y ss.

⁶ J. ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *Estado de partidos: participación y representación*, Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 138; J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «Democracia de partidos versus Estado de partidos», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 39.

paciones de electores⁷, siempre que cumplan uno de estos requisitos: que hayan obtenido representación parlamentaria en la anterior convocatoria de elecciones o bien que la candidatura venga avalada por un número determinado de firmas, que varía en función del proceso electoral en el que se pretenda concurrir. Este segundo requisito estaba previsto, en su origen, para las agrupaciones de electores. Sin embargo, tras la reforma electoral de 2011 se ha extendido esta exigencia a cualquier formación política que decida presentar su candidatura y que previamente no haya obtenido representación.

Así, en las elecciones a las Cortes Generales, para poder presentar candidatura, tanto las agrupaciones de electores como los partidos que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitan, al menos, la firma del 1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción a la que pretendan concurrir. Además, no se permite que un elector preste su firma a más de una candidatura⁸. En el caso de las elecciones municipales, las agrupaciones de electores necesitan un número de firmas de los inscritos en el censo electoral del municipio, de acuerdo con un baremo fijado en la Ley en función de la población del municipio⁹. En las elecciones al Parlamento Europeo, para presentar candidaturas los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores necesitan acreditar las firmas de 15.000 electores o bien mediante la presentación de las firmas de 50 cargos electos de dicho partido, ya sean diputados, senadores, diputados españoles del Parlamento Europeo, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o miembros de las Corporaciones locales¹⁰. Finalmente, las leyes electorales autonómicas establecen también el número de firmas necesarias para participar en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Las razones esgrimidas por el legislador para equiparar los requisitos de presentación de candidaturas entre agrupaciones de electores y los partidos políticos de nueva creación o aquellos que no hayan logrado representación parlamentaria son principalmente dos: por un lado, racionalizar el volumen de candidaturas que se presentan a las elecciones y el coste económico que suponen las mismas y, por otro lado, favorecer la estabilidad parlamentaria.

A este respecto, no podemos dejar de cuestionar la reforma, ya que, aunque no cabe ninguna duda de la adecuación de exigir firmas que avalen la candidatura de una agrupación de electores, cosa distinta es exigir lo mismo a los partidos políticos; sobre todo, teniendo en cuenta las condiciones temporales y materiales en las que deben llevarse a cabo.

⁷ LOREG, art. 44.

⁸ LOREG, art. 169.3.

⁹ LOREG, art. 187.3.

¹⁰ LOREG, art. 220.3.

En este sentido, resulta evidente que estas medidas dificultan la creación de nuevos partidos y, por ello, limita el pluralismo que garantiza la Constitución¹¹. Y, aunque pueda resultar razonable, en cierta medida, que se establezca algún mecanismo que permita acreditar la actividad real de un partido político y no solo su mera inscripción en el registro de partidos¹², las medidas adoptadas, a nuestro juicio, tal y como están planteadas suponen un retroceso en la garantía del pluralismo y la igualdad de las formaciones políticas, impidiendo que determinados partidos puedan ejercer su principal función, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular a través de las elecciones.

Es más, resulta, cuando menos, llamativo, que son los partidos tradicionales los que en un momento político muy concreto han llevado a cabo esta reforma. Así, considero que estos partidos, que tradicionalmente han ocupado una posición privilegiada y, en cierto modo, oligárquica, viendo peligrar esa posición, han pretendido obstaculizar la creación de nuevos partidos o la presentación de nuevas candidaturas que pudieran arrebatarles parte de sus votos o de su electorado. Es por ello por lo que podría argumentarse que el objetivo quizá no es tanto, o no lo sea únicamente, la racionalización de los costes o la estabilidad parlamentaria, sino el mantenimiento de la posición de ventaja de estos partidos y su propia estabilidad parlamentaria¹³.

2.2. La delimitación de la circunscripción electoral

Otro de los elementos del sistema electoral que influyen en la exclusión indirecta de los partidos es, sin lugar a dudas, la delimitación de la circunscripción electoral y la asignación de una representación mínima inicial a cada una de ellas, en especial, en las elecciones al Congreso de los Diputados.

El Congreso de los Diputados se compone de un mínimo de 300 diputados y de un máximo de 400 (actualmente, el Congreso de los Diputados está integrado por 350 diputados)¹⁴ y sus miembros se eligen a través de un sistema electoral con los rasgos típicos de los sistemas proporcionales: el territorio se divide en circunscripciones (las provincias) a las que se asigna un número determinado de representantes, los partidos políti-

¹¹ M. A. PRESNO LINERA, «Régimen electoral (“maquiavélico”) y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015, pp. 35 y ss.

¹² En la actualidad, de acuerdo con la información publicada en la página web del Ministerio de Interior, figuran inscritos en el Registro de Partidos Políticos un total de 4.775 partidos, 51 de los cuales presentaron su candidatura a las últimas elecciones al Congreso de los Diputados en junio de 2016 y en las que 12 partidos obtuvieron representación parlamentaria.

¹³ J. ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *Estado de partidos: participación y representación*, op. cit., p. 109.

¹⁴ CE, art. 68.1; LOREG, art. 162.1.

cos presentan en dichas circunscripciones listas cerradas y bloqueadas, y, tras la votación, las listas electorales que superen un determinado porcentaje de votos acceden al reparto de escaños que se realiza mediante el sistema D'Hondt, que transforma los votos obtenidos en escaños en el Parlamento¹⁵.

Como hemos señalado, la Constitución no establece un criterio de reparto de escaños entre las circunscripciones estrictamente demográfico, ya que a cada una de las provincias le corresponde una representación mínima inicial, concretamente dos diputados por provincia, distribuyéndose el resto de diputados que corresponde elegir en cada provincia proporcionalmente, atendiendo a la población de cada una¹⁶. Por tanto, de los 350 diputados, 102 se asignan automáticamente entre las provincias (dos para cada una de las 50 provincias más uno por Ceuta y Melilla respectivamente), mientras que los 248 restantes se adjudican en función de la población. La determinación de los escaños que corresponden a cada provincia puede variar, dependiendo de los cambios que se produzcan en la población, por lo que en el Decreto de convocatoria de las elecciones se especifica el número de diputados a elegir en cada circunscripción¹⁷.

En su momento, se argumentó que las razones de fijar la provincia como circunscripción eran proteger a las provincias más débiles y defender los intereses territoriales de todas ellas¹⁸, argumentos que, a mi juicio, no son suficientes para mantener un sistema que se ha demostrado discriminatorio, no solo hacia los partidos políticos, sino también respecto de los propios electores, ya que la igualdad de voto consagrado constitucionalmente queda en entredicho¹⁹. Algunas de estas consideraciones críticas ya fueron invocadas en el proceso constituyente, especialmente el hecho de que la provincia es una circunscripción demasiado pequeña para garantizar la debida proporcionalidad del sistema electoral, aunque no se barajó ninguna alternativa distinta de la provincia, por lo que, finalmente, se mantuvo la provincia como circunscripción electoral, tal y como venía siendo utilizada desde las primeras elecciones democráticas²⁰.

Así, podemos afirmar que, aunque el sistema de elección al Congreso es, en teoría, proporcional, en la práctica funciona como un sistema mayoritario, ya que al ser las circunscripciones tan pequeñas y elegir a un número tan reducido de diputados, los dos partidos mayoritarios

¹⁵ CE, art. 68; LOREG, arts. 161 a 167.

¹⁶ CE, art. 68.2; LOREG, art. 161.1.

¹⁷ LOREG, art. 162.3 y 4.

¹⁸ F. PALLARÉS PORTA, «Cuestión de democracia: la necesaria desconstitucionalización de la circunscripción provincial en las elecciones al Congreso. Razones, problemas y retos», en VVAA, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 785.

¹⁹ M. A. PRESNO LINERA, *El derecho de voto*, Madrid, Tecnos, 2003.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, de 24 de febrero de 2009, pp. 147 y ss.

son los que suelen conseguir todos los escaños y los terceros partidos encuentran mayores dificultades para obtener representación²¹. Así, se considera que solo en las circunscripciones en las que se asignan seis o más diputados comienzan a notarse los efectos de la proporcionalidad, que, en todo caso, se despliega con mayor virtualidad en circunscripciones con diez o más escaños²². En este sentido, nuestro sistema electoral se encuentra en el umbral mínimo para que cualquier fórmula electoral pueda tener efectos proporcionales, ya que si se divide el censo electoral entre las circunscripciones resulta que el tamaño medio de las circunscripciones se sitúa alrededor de siete escaños por circunscripción²³. De hecho, es el segundo sistema electoral europeo, tras Irlanda, que arroja datos menos proporcionales, ya que de las 52 circunscripciones que conforman nuestro sistema electoral, únicamente catorce de ellas superan los siete escaños, y solo seis superan los diez escaños por circunscripción, lo que refleja claramente la excesiva fragmentación y las dificultades para poder obtener representación a formaciones políticas distintas de las dos mayoritarias²⁴.

Además, el hecho de fijar una representación mínima inicial sin tener en cuenta su población ha determinado que el número de votos necesarios para la atribución de un escaño presente importantes desviaciones de unas circunscripciones a otras hasta el punto de llegar a cuadruplicar los votos que se necesitan para alcanzar un escaño en función de la circunscripción de que se trate²⁵. Así, por ejemplo, en la provincia de Soria son necesarios alrededor de 35.000 votos para conseguir un escaño, mientras que en provincias como Madrid o Barcelona son necesarios más de 130.000 votos. Por ello, se considera que el sistema actual «sobrerrepresenta» a las circunscripciones que cuentan con menos habitantes y «subrepresenta» a las más habitadas²⁶.

²¹ F. PALLARÉS PORTA, «Cuestión de democracia: la necesaria desconstitucionalización de la circunscripción provincial en las elecciones al Congreso. Razones, problemas y retos», *op. cit.*, p. 787.

²² CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, de 24 de febrero de 2009, p. 189.

²³ F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Estudios de Derecho Electoral*, Lima, Ediciones Jurídicas, 1997, p. 196.

²⁴ Así, en las elecciones generales de 26 de junio de 2016, el Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones (BOE de 3 de mayo de 2016), fija la atribución exacta de escaños a cada circunscripción para ese proceso electoral y establece que las provincias de Asturias, Illes Balears, Bizkaia, Cádiz, A Coruña, Granada, Murcia y Las Palmas superan los siete escaños, y las provincias de Alicante, Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia superan los diez escaños, siendo Madrid y Barcelona las circunscripciones con más escaños (36 y 34, respectivamente).

²⁵ M. ALBA, «Art. 161», en VVAA, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Civitas, 1986, p. 1311.

²⁶ D. NOHLEN, «Sistema electoral», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 838; M. BARAS y J. BOTELLA, *El sistema electoral*, Madrid, Tecnos, 2009, p. 53; F. PALLARÉS PORTA, «Sistema electoral y sistema de partidos», en F. PAU I VALL (coord.), *Parlamento y sistema electoral*, Pamplona, Aran-

De este modo, se afecta considerablemente a las opciones de los partidos minoritarios que se presentan a nivel nacional, que tienen el voto disperso, no concentrado en determinadas provincias. Así lo acreditó el Consejo de Estado, en su informe sobre la reforma electoral de 2009, en el que puso de manifiesto que en el sistema de elección del Congreso se produce una enorme restricción a la proporcionalidad que beneficia a los partidos más votados y perjudica a los menos votados en cada circunscripción, primando la concentración de voto y penalizando su dispersión²⁷. Es más, el Consejo de Estado señala que la insuficiente desproporcionalidad que se atribuye al sistema deriva de la reducida magnitud de buena parte de las circunscripciones electorales, en las que, a consecuencia del bajo número de escaños a repartir, los resultados electorales se aproximan más a los de un escrutinio mayoritario²⁸.

El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado específicamente sobre el tipo de circunscripciones electorales ni sobre los efectos que hemos indicado y que han sido criticados por la doctrina, más allá de reconocer que el sistema proporcional es el que mejor se ajusta a la Constitución²⁹. Asimismo, ha señalado que no existen «sistemas proporcionales puros» en los que se atribuyan, sin desviaciones, los escaños de modo exactamente proporcional al porcentaje de votos conseguidos, y que cualquier desarrollo de un sistema proporcional, para hacer viable su aplicación, implica una desviación del criterio de la proporcionalidad. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha interpretado que «la proporcionalidad, es más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa “pureza” de la proporcionalidad abstractamente considerada»³⁰. Es más, el Tribunal Constitucional ha afirmado que «lo significativo [...] es que la regla legal se aplica a todas las candidaturas por igual, sin que conste la existencia de obstáculos para que todas ellas concurran a unas mismas elecciones, y en unos mismos distritos o circunscripciones en las mismas condiciones legales y sin que conste, tampoco, la existencia de diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de esa concreta regla»³¹.

No obstante, y a pesar de que las sentencias del Tribunal Constitucional en este ámbito permiten un amplio margen de configuración

zadi, 1999 p. 76; N. PÉREZ SOLA, «La evolución del sistema de partidos en España», en G. RUIZ RICO y S. GAMBINO, *Formas de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996, p. 255.

²⁷ CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, de 24 de febrero de 2009.

²⁸ *Ibid.*, p. 156.

²⁹ STC 40/1981. En este mismo sentido, STC 75/1985, FJ 5.

³⁰ STC 75/1985, FJ 5.

³¹ STC 75/1985, FJ 4, y, en el mismo sentido, STC 225/1998, FJ 4.

legal, y no ha tenido oportunidad de valorar los aspectos más criticados por la doctrina en cuanto a la configuración de las circunscripciones y los efectos que provocan para la igualdad del sufragio y la igualdad de oportunidades de los partidos políticos, sí tuvo que pronunciarse en relación con la delimitación de las circunscripciones en elecciones autonómicas, en concreto, en las elecciones al Parlamento balear, donde se recurría la discriminación existente entre las circunscripciones de Ibiza y Menorca, en las que ambas tenían los mismos escaños, teniendo Menorca un censo menor. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso, aunque admitió que la distribución de escaños entre circunscripciones puede vulnerar el principio de igualdad del sufragio cuando la diferencia de representantes en relación con la población de cada una de ellas sea manifiesta, en el sentido de notablemente desproporcionada y arbitraria, por la ausencia de cualquier criterio objetivo o razonamiento que lo justifique³².

Ante esta situación, y con el fin de solucionar, o, al menos, mitigar los efectos que produce la delimitación de la circunscripción electoral, tal y como está diseñada en la actualidad, sería recomendable definir las circunscripciones electorales de acuerdo a la densidad de población, de manera que hubiera una mayor correspondencia entre el número de electores y los escaños a repartir. En ese sentido, lo deseable sería que hubiera el mismo número de electores por escaño, de manera que se garantice el equilibrio demográfico entre circunscripciones y la igualdad del voto, de acuerdo con el Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia, de octubre de 2002³³.

Además, está comprobado que cuanto mayor sea la circunscripción y más diputados se elijan, mayor será la proporcionalidad³⁴. Por ello, se han manejado propuestas que promueven cambiar las circunscripciones y otras que optan por modificar el total de escaños a repartir³⁵.

Así, y entre quienes proponen la modificación de las circunscripciones, se barajan diferentes opciones: así, hay quienes sugieren que la circunscripción sea la Comunidad Autónoma o, incluso, la circunscripción nacional, como ocurre en las elecciones al Parlamento Europeo, o una fórmula mixta, combinando la circunscripción nacional con la autonó-

³² STC 45/1992, FJ 5.

³³ De acuerdo con el Código de buenas prácticas en materia electoral (*Code of good practice in electoral matters*), aprobado por la Comisión de Venecia en octubre de 2002 establece que la distribución de escaños entre circunscripciones en las elecciones a las Cámaras bajas se realice sobre la base de uno —o varios— de los siguientes criterios: número de residentes, de nacionales, de electores registrados y de votantes efectivos, y que la delimitación de las circunscripciones pueda realizarse sobre la base de criterios geográficos, históricos o administrativos, siempre que la desviación admisible no supere el 10 por 100, con el fin de garantizar la igualdad del voto.

³⁴ N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, «Artículo 68. El Congreso de los Diputados», en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, vol. 4, p. 158.

³⁵ Sobre las diferentes propuestas, véase CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, de 24 de febrero de 2009, p. 155.

mica. Otra de las opciones propuestas consistiría en mantener las provincias como circunscripción y reducir el número de diputados asignados directamente a uno en lugar de los dos actuales, y los demás fueran elegidos por circunscripción única.

Por otro lado, y en relación con las propuestas para modificar los escaños a repartir, la mayoritaria consiste en ampliar el número de escaños de 350 a 400.

En todo caso, cualquiera de estas propuestas requiere reformar la LOREG, y, en su caso, la Constitución³⁶.

2.3. El establecimiento de barreras electorales

En las elecciones al Congreso de los Diputados, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y en las elecciones municipales, para poder participar en la atribución de escaños es necesario que los partidos hayan obtenido una cantidad mínima de votos. Es lo que se denomina la «barrera electoral» o cláusula de exclusión, en la terminología alemana. Estas barreras tienen como objetivo evitar una excesiva fragmentación del sistema de partidos que pueda entorpecer e, incluso, paralizar el normal funcionamiento del Parlamento y, con ello, obstaculizar la formación de gobiernos estables³⁷.

Para las elecciones al Congreso de los Diputados la barrera electoral se ha situado en el 3 por 100³⁸. El legislador ha introducido esta medida con el evidente propósito de restringir el acceso al Congreso de los Diputados a los partidos políticos cuyo soporte electoral es más reducido y evitar así un Parlamento excesivamente fragmentado³⁹; por ello, se exige que las candidaturas sean significativas y logren una determinada cantidad de votos. Hay que indicar, no obstante, que con el régimen de circunscripciones que existe en el sistema electoral español, la barrera electoral únicamente afecta a la adjudicación de escaños en las dos circunscripciones donde se elige a más diputados, esto es, en Madrid y Bar-

³⁶ J. ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *Estado de partidos: participación y representación*, op. cit., pp. 140 y ss.

³⁷ BverfGE 1, 208 (249); D. GRIMM, «Politischen Parteien», en E. BENDA, W. MAIHOFFER y H.-J. VOGEL, *Handbuch des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 2.ª ed., 1994, p. 416.

³⁸ LOREG, art. 163.1.a). En las elecciones municipales esta barrera se sitúa en el 5 por 100 (art. 180 LOREG), y en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas esta barrera oscila entre el 3 y el 5 por 100.

³⁹ M. BARAS y J. BOTELLA, *El sistema electoral*, op. cit., 1986, p. 40; E. ESPÍN TEMPLADO, «Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales», en G. RUIZ-RICO y S. GAMBINO, *Formas de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española*, 1996, p. 39; R. BLANCO VALDÉS, «¿Reformar el sistema electoral o reformar los partidos?», en G. RUIZ-RICO y S. GAMBINO, *Formas de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española*, op. cit., p. 232.

celona, ya que, para todas las demás, la barrera electoral, en la práctica, no tiene relevancia⁴⁰.

Sobre las barreras electorales sí se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, afirmando, en primer lugar, que la existencia de barreras está justificada porque el legislador debe garantizar la efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos. Así lo afirma literalmente el Tribunal Constitucional en su STC 75/1985, quien ha justificado esta medida para «procurar que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en las Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia. [...] No es, por tanto, ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el art. 1.1 de la CE representa el pluralismo —y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad— con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos, por lo que la posibilidad de tal limitación de la proporcionalidad electoral resulta tanto más justificada cuanto que, según hemos visto, no cabe, en rigor, hablar de un derecho subjetivo a la misma sobre la base estricta del art. 23.2 de la CE. [...] Por tanto, el límite del 3 por 100 respeta, en sustancia, el criterio de la proporcionalidad»⁴¹. Y, en segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha interpretado que aunque se admita el establecimiento de barreras electorales, dichas barreras deben ser lo suficientemente reducidas como para no vulnerar el derecho a la igualdad de los partidos políticos. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que «las barreras electorales no vulneran ni el derecho a la igualdad ni el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo siempre que su efecto limitador del escrutinio proporcional se proyecte de manera igual sobre un sector relativamente reducido de los ciudadanos que ejercen sus derechos de representación, lo que implica que, en principio, no resulten constitucionalmente admisibles aquellas barreras que establezcan porcentajes superiores a los indicados, salvo que excepcionalmente concurran poderosas razones que lo justifiquen»⁴².

En cuanto a las propuestas de mejora del sistema, se ha barajado la supresión de la barrera electoral, ya que, como hemos indicado, no tiene relevancia significativa para la obtención de representación en el sistema electoral vigente, salvo en las provincias de Madrid y Barcelona. También se ha propuesto establecer una barrera electoral a nivel nacio-

⁴⁰ La doctrina considera que la verdadera barrera electoral no se encuentra en el límite del 3 por 100 de los votos, sino en el propio tamaño de las circunscripciones, que imposibilita, de hecho, que los partidos pequeños obtengan un escaño. En este sentido, M. BASSOLS COMA, «El sistema electoral español: balance y perspectivas», en F. PAU I VALL (coord.), *Parlamento y sistema electoral*, 1999, p. 35; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Estudios de Derecho Electoral*, op. cit., p. 206; J. M. VALLÉS y A. BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 240.

⁴¹ STC 75/1985, FJ 5.

⁴² STC 225/1998, FJ 5.

nal, siguiendo el modelo alemán, aunque esta segunda opción solo sería apropiada si la circunscripción fuera nacional, no provincial como es ahora⁴³.

2.4. La fórmula electoral

Por último, y para finalizar este primer bloque dedicado al análisis de los elementos del sistema electoral que establecen condiciones desiguales entre los partidos y provocan la exclusión de algunos de ellos, haremos referencia a la fórmula electoral, otro de los elementos que, junto con la delimitación de la circunscripción electoral, resulta más determinante en la exclusión de determinadas formaciones políticas. Partimos de la base de que es evidente que ninguna fórmula electoral proporcional puede garantizar que cada sufragio tenga el mismo valor o pueda valorarse de la misma manera, ya que técnicamente es imposible. Ahora bien, dentro de las distintas fórmulas electorales, algunas son más respetuosas con la proporcionalidad, la igualdad de oportunidades de los partidos políticos y con la voluntad ciudadana y otras, en cambio, al tener por objetivo la formación de gobiernos estables, limitan el pluralismo y reducen la proporcionalidad. Este es el caso de la fórmula que se aplica en el sistema electoral español, la fórmula D'Hondt.

En todos los procesos electorales celebrados en España (elecciones a las Cortes Generales, municipales, autonómicas y al Parlamento Europeo) se aplica la fórmula electoral D'Hondt para la asignación de escaños. Esta fórmula consiste en lo siguiente: en primer lugar, los votos obtenidos por cada una de las candidaturas que hayan accedido al reparto de escaños se ordenan de mayor a menor; en segundo lugar, se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc., hasta un número igual al de escaños que haya que repartir en esa circunscripción, y se ordenan de una manera decreciente; por último, los escaños se atribuyen a las candidaturas que hayan obtenido los cocientes mayores, atendiendo al orden decreciente en que se han ordenado⁴⁴.

La fórmula D'Hondt es conocida por su propensión a beneficiar a los partidos grandes y, al mismo tiempo, perjudicar a los partidos más pequeños, especialmente cuando estos son de ámbito nacional. Y es por ello por lo que ha sido objeto de numerosas críticas, ya que el sistema de atribución de los restos favorece a las candidaturas más votadas —los partidos mayoritarios—, reduciendo considerablemente la proporcionalidad; y además, como hemos indicado anteriormente, la distribución de los escaños se realiza por circunscripciones y no a nivel nacional, por lo que se acentúan mucho más las diferencias, provocando que el efecto de ventaja de los partidos mayoritarios se incremente y que castigue a las forma-

⁴³ CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, de 24 de febrero de 2009, pp. 198 y ss.

⁴⁴ LOREG, art. 163.1.

ciones políticas minoritarias, especialmente a los partidos que presentan su candidatura a nivel nacional⁴⁵. El sistema, por tanto, tal y como está diseñado, afecta enormemente a la igualdad de oportunidades de las candidaturas en la atribución de escaños, ya que, además del hecho de que el número de votos necesarios para la obtención de diputados es muy diferente en función de las circunscripciones, se dan situaciones de sobrerrepresentación e infrarrepresentación de determinadas fuerzas políticas en relación con los votos obtenidos por cada una de ellas⁴⁶. Así, los partidos mayoritarios y, sobre todo, el partido de gobierno, han llegado a obtener hasta un 10,2 por 100 más de representación que lo resultante de los votos obtenidos en cada circunscripción provincial, mientras que los partidos minoritarios han obtenido más de un 4 por 100 menos de representación de lo que les hubiera correspondido por votos. Esta severa desproporción trae causa de un alto grado de dispersión de los sufragios recibidos por estos partidos, en el marco de un sistema electoral que prima la concentración del voto en cada circunscripción, y que provoca la desventaja representativa de los partidos menos votados de ámbito nacional⁴⁷.

De este modo, se favorece claramente el bipartidismo y provoca, en ocasiones, lo que se denomina la proporcionalidad inversa, cuando partidos con mayor número de votos obtienen proporcionalmente un número menor de representantes⁴⁸. El ejemplo más claro, pero no el único, es el de Izquierda Unida.

Esta disfunción del sistema no es algo novedoso, ya que desde la tramitación parlamentaria de la LOREG se cuestionó enormemente la elección de la fórmula D'Hondt, proponiendo la fórmula del resto mayor basada en la cuota electoral, pero dichas propuestas no salieron adelante por el apoyo de los principales partidos a la regla D'Hondt⁴⁹.

Respecto a la fórmula electoral, el Tribunal Constitucional ha afirmado que el principio democrático de la igualdad se encuentra abierto

⁴⁵ M. MARTÍNEZ CUADRADO, *Elecciones y partidos políticos en España*, Madrid, Taurus, 1969, p. 213; D. NOHLEN, «Sistema electoral», *op. cit.*, p. 839; F. PALLARÉS PORTA, «Sistema electoral y sistema de partidos», *op. cit.*, pp. 76 y 78. J. M. VALLÉS y A. BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, *op. cit.*, p. 247; M. BASSOLS COMA, «El sistema electoral español: balance y perspectivas», *op. cit.*, p. 38; N. PÉREZ SOLA, «La evolución del sistema de partidos en España», *op. cit.*, p. 255.

⁴⁶ J. R. MONTERO y P. RIERA, *Informe sobre la reforma del sistema electoral*, Madrid, 2008, pp. 79 y ss.

⁴⁷ CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, de 24 de febrero de 2009, pp. 177 y ss.

⁴⁸ J. ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *Estado de partidos: participación y representación*, *op. cit.*, pp. 118, 139 y 140; F. BASTIDA FREIJEDO, «Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Propuestas para una reforma», en F. RUBIO LLORENTE y P. BIGLINO CAMPOS, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 207.

⁴⁹ CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, de 24 de febrero de 2009, pp. 151 y 155.

a las fórmulas electorales más diversas⁵⁰ y, aunque ha admitido que el método D'Hondt otorga cierta ventaja a las listas más votadas, considera, no obstante, que dicha ventaja no es superior a la de otras fórmulas proporcionales, esto es, que no es notablemente desventajosa ni arbitraria⁵¹, recordando, además, que no existen sistemas puros de proporcionalidad y que todos producen desviaciones justificadas para hacer viable su aplicación. Así, el Tribunal Constitucional entiende que «la Constitución [...] no ha pretendido introducir un sistema “puro” de proporcionalidad, y si con tal expresión se entiende que la única opción constitucionalmente válida sería la que atribuyese, sin desviaciones, los escaños de modo exactamente proporcional al porcentaje de votos conseguidos, debe decirse que semejante sistema ni existe entre nosotros, desde luego, ni en el Derecho comparado. La proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa “pureza” de la proporcionalidad abstractamente considerada»⁵².

Del mismo modo, o en términos similares se ha pronunciado el Tribunal Constitucional cuando afirma que la proporcionalidad no comporta una total correspondencia entre el número de votos obtenidos por las diferentes candidaturas y el número de escaños atribuidos a las mismas, aunque en ella debe orientarse el sistema electoral español⁵³. Además, el Tribunal reconoce que el legislador puede introducir determinadas restricciones a la proporcionalidad, siempre y cuando estén justificadas y no resulten discriminatorias⁵⁴, y que las desviaciones de la proporcionalidad no pueden ser entendidas de una forma estrictamente matemática, sino que deben venir anudadas a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que las justifique⁵⁵.

Esta interpretación contrasta con la llevada a cabo por el Tribunal Constitucional alemán, que resolvió justo lo contrario. El Tribunal alemán enjuició el sistema D'Hondt y entendió que no era el más adecuado desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades de los partidos, porque favorecía a los grandes partidos, sin motivo que lo justificara, y habiendo otras fórmulas que no producen ese trato favorable⁵⁶.

⁵⁰ STC 75/1985, FJ 4.

⁵¹ STC 75/1985: «En lo que se refiere a la regla D'Hondt, de su aplicación resuelta cierta ventaja relativa, aunque no superior a la de otras fórmulas consideradas igualmente proporcionales, para las listas más votadas, y ello como consecuencia del peculiar sistema de cocientes que dicha regla articula». Véase también, STC 115/1995.

⁵² STC 75/1985, FJ 5.

⁵³ STC 75/1985, FJ 5.

⁵⁴ STC 193/1989, FJ 3.

⁵⁵ STC 4/1992, FJ 2.

⁵⁶ BVerfGE 16, 130 y 79, 169.

Ante esta situación, se han sucedido las propuestas para cambiar de fórmula electoral, así como para garantizar una mayor proporcionalidad. En este sentido, destacan las distintas alternativas promovidas por el Consejo de Estado, en su informe sobre la reforma electoral de 2009, que propuso sustituir la fórmula D'Hondt por otras fórmulas de escrutinio que aseguren un mayor grado de proporcionalidad, como el sistema alemán, la fórmula Hare⁵⁷ o la Droop⁵⁸, lo que supondría un descenso en el porcentaje de escaños obtenidos por los dos principales partidos y un incremento de escaños a los partidos minoritarios. Además, se propone incrementar el número de diputados a 400 para facilitar la proporcionalidad y la representatividad.

Estas propuestas, sin duda, mejorarían la proporcionalidad, aunque, como ya señaló el propio Consejo de Estado, tienen un alcance relativo y limitado si no se modifica el tamaño de la circunscripción⁵⁹. Por ello, sería recomendable abordar una reforma del sistema electoral más ambiciosa y global, teniendo en cuenta los diferentes factores que, en mayor o menor medida, afectan al pluralismo y a la igualdad de oportunidades de los partidos políticos, y que provocan la exclusión de determinadas formaciones políticas.

3. SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Aparte del sistema electoral, el otro elemento que incide especialmente en la posibilidad de exclusión de los partidos políticos lo constituye su sistema de financiación, especialmente, la manera en la que se distribuye la financiación pública⁶⁰. En este sentido, ha sido constante la crítica por parte de un amplio sector de la doctrina que ha puesto de relieve el tratamiento desigual que actualmente se da a las formaciones políticas, ya que el sistema beneficia a los partidos con mayor representación parlamentaria y perjudica principalmente a aquellos que han concurrido a las elecciones pero que no han logrado obtener escaños y a los partidos de nueva creación.

La legislación sobre la financiación de los partidos políticos se ha basado históricamente en la necesidad de crear un sistema estable de partidos, de manera que se evitase la excesiva fragmentación política, la inestabilidad gubernamental y una polarización de los partidos⁶¹.

⁵⁷ El método Hare supone dividir los votos entre los escaños, de manera que se determina la cuota de voto que se requiere para obtener un escaño.

⁵⁸ La fórmula Droop se utiliza para calcular el número mínimo o cuota de votos que se requieren para obtener un escaño.

⁵⁹ CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, de 24 de febrero de 2009, p. 191.

⁶⁰ Y. FERNÁNDEZ VIVAS, *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, op. cit., pp. 314 y ss.

⁶¹ M. IGLESIAS BÁREZ, «La reforma de la financiación de los partidos políticos en España: modelo y antimodelo», en C. GARRIDO LÓPEZ y E. SÁENZ ROYO, *La reforma del*

Como sabemos, el sistema español de financiación de los partidos políticos es un sistema mixto en el que se combinan fuentes de ingresos públicas y privadas, pero en el que predomina la financiación pública⁶². Este modelo ha sido avalado por el Tribunal Constitucional, quien ha precisado que la financiación pública solo está justificada cuando los partidos cumplen su función de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, esto es, cuando toman parte en unas elecciones⁶³.

Existe consenso tanto en la jurisprudencia constitucional como en el sector mayoritario de la doctrina en defender que la financiación con fondos públicos constituye, a priori, una garantía del pluralismo político y de la igualdad de oportunidades de los partidos, favoreciendo un mayor equilibrio entre las diferentes formaciones políticas, ya que, si se permitiera únicamente la financiación privada, muchas de ellas no dispondrían de recursos suficientes para poder competir en igualdad de condiciones⁶⁴.

Ahora bien, la manera en la que se distribuye esa financiación pública, a mi juicio, no cumple con los objetivos perseguidos, ni en la defensa del pluralismo, ni, desde luego, en la garantía de la igualdad de los partidos, constituyendo, sin lugar a dudas, una manera clara de excluir a determinadas fuerzas políticas.

Estado de partidos a debate, Madrid, Marcial Pons, 2016, p. 88; R. BLANCO VALDÉS, «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, p. 180.

⁶² De hecho, se afirma que prácticamente el 90 por 100 de los ingresos de los partidos provienen de la financiación pública. P. DEL CASTILLO, «Financiación de los partidos», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *Diccionario del sistema político español*, op. cit., p. 338; VVAA, *La financiación de los partidos políticos en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.

⁶³ Así, el Tribunal Constitucional ha afirmado lo siguiente: «En nuestra legislación los partidos políticos tienen derecho a obtener ayuda financiera del Estado con motivo de su participación tanto en las elecciones generales como en las que afectan a las Comunidades Autónomas y a las corporaciones locales. Tienen también derecho a utilizar gratuitamente con fines electorales los medios de comunicación de titularidad pública. Pero tal(es) derecho(s) no se les reconocen por su simple existencia como partidos, sino en cuanto concurren a la manifestación de la voluntad popular. Para exigirlos es necesario que tomen parte en las elecciones; en las subvenciones públicas se tienen en cuenta el número de votos y escaños, y los mismos elementos se ponderan al determinar el grado de acceso a los medios de comunicación social. Precisamente porque esos derechos se conceden a un partido no por existir sino por servir de cauce de expresión a un sector del electorado». STC 3/1981, FFJJ 2 y 3.

⁶⁴ F. BALAGUER CALLEJÓN, «La financiación de los partidos políticos en España», en *Nomos*, núm. 4, 1999, p. 30; M. CONTRERAS CASADO, «A la sombra del ogro filantrópico. Algunas consideraciones sobre el Estado, los partidos y su financiación», en *Sistema*, núms. 118-119, 1994, p. 80; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, «La financiación de los partidos políticos. Ensayo de aproximación», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furiol Ceriol*, núms. 11-12, 1995, p. 24; M. HOLGADO GONZÁLEZ, «Financiación de los partidos políticos y democracia paritaria», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 115, 2002, p. 135; P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «La financiación de los partidos y de las elecciones. Materiales para un debate», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37, 1993, p. 115.

En la actualidad, la financiación pública se compone de fuentes de financiación pública directa e indirecta. Los ingresos procedentes de la financiación pública directa son de tres tipos: en primer lugar, las subvenciones públicas para sufragar los gastos electorales⁶⁵; en segundo lugar, las subvenciones estatales para financiar las actividades ordinarias o permanentes de los partidos⁶⁶, y, por último, las subvenciones concedidas a los grupos parlamentarios⁶⁷. Por su parte, la financiación pública indirecta consiste en la subvención del envío de propaganda electoral, la cesión de locales para celebrar actos electorales, los espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública, etcétera⁶⁸.

Todos estos tipos de subvenciones se conceden única y exclusivamente a los partidos que hayan obtenido representación parlamentaria, y la cantidad que les corresponde es proporcional a la representación, teniéndose en cuenta siempre dos criterios: los votos obtenidos y los escaños logrados en el proceso electoral previo. Las subvenciones a los grupos parlamentarios, sin embargo, consisten en una cantidad fija para todos los grupos y otra variable en función del número de diputados que tenga cada grupo.

De este modo, la financiación de los partidos se concede proporcionalmente en función de su representatividad y aquellos partidos que hayan logrado más votos y más escaños obtienen una mayor financiación. En este sentido, el Tribunal Constitucional considera adecuado que las subvenciones públicas se distribuyan teniendo en cuenta el número de votos y escaños obtenidos por cada partido, aunque no se ha pronunciado expresamente sobre el concreto modo en que se aplican en nuestro sistema esos dos criterios, ni tampoco ha utilizado el principio de igualdad de oportunidades como parámetro de enjuiciamiento, cuestiones que son, a nuestro juicio, esenciales, más allá de reconocer, de forma indirecta, que el ordenamiento prevé un sistema de financiación pública favorable para las grandes formaciones políticas⁶⁹.

Así las cosas, este modelo de atribución de la financiación pública ha sido muy criticado por diversos motivos:

El primer motivo es porque se considera inaceptable e injustificada la diferencia de trato que se produce entre los partidos que tienen

⁶⁵ LOREG, art. 127.

⁶⁶ Ley Orgánica 8/2007, de financiación de los partidos políticos, art. 3.

⁶⁷ Reglamento del Congreso, art. 28.1, y Reglamento del Senado, art. 34.

⁶⁸ LOREG, arts. 55 y ss.

⁶⁹ Así, en la STC 80/2002, que resolvía un asunto que no tenía relación con la financiación de los partidos, sino con la adjudicación de un escaño, el Tribunal Constitucional indicó que «el ordenamiento prevé [...] un sistema de financiación pública a estos efectos favorable para las grandes formaciones [...] todo ello no puede reputarse gratuito, sino preordenado a una finalidad que, sin duda, es la de facilitar la defensa de sus intereses en juego en cada proceso electoral, en su calidad de protagonistas del pluralismo político» (FJ 7).

representación parlamentaria y los que no han obtenido escaños, pero sí han logrado una determinada cantidad de votos, aunque no los suficientes para conseguir tener representación⁷⁰. Esos votos, de acuerdo con el actual sistema, no se tienen en cuenta a la hora de conceder las subvenciones, ya que resulta requisito indispensable que el partido haya obtenido algún escaño para poder acceder a financiación pública. Por tanto, muchos partidos son excluidos del reparto de subvenciones públicas, aunque hayan tenido un número significativo de votos. Y aquí los partidos más perjudicados, son, de nuevo, los partidos que presentan candidatura a nivel nacional.

El segundo motivo, es porque se impide el acceso a los recursos públicos a las formaciones de reciente creación, esto es, a los nuevos partidos políticos, que, de este modo, ven más mermadas, si cabe, sus opciones de darse a conocer al electorado y obtener, en su caso, votos suficientes como para lograr representación parlamentaria⁷¹.

En ambos casos, es evidente que se produce un trato desigual que afecta, sin duda, a la igualdad de oportunidades de los partidos, y no solo eso, sino que fomenta una situación, en cierto modo, de oligarquía que, desde luego, limita el pluralismo y, en ocasiones, condiciona la propia existencia de los partidos, favoreciendo el mantenimiento del *statu quo*, que beneficia claramente a aquellos partidos que tiene una mejor situación de partida y excluyendo claramente a algunos partidos políticos, especialmente, y de nuevo, a los partidos políticos de nueva creación⁷².

Resulta evidente que el hecho de que las subvenciones públicas estén restringidas a los partidos con representación en la legislatura anterior y, además, en términos proporcionales al resultado obtenido, tiene como resultado que el partido que haya conseguido un mayor número de escaños obtenga una mayor financiación, y que las posibilidades que tiene un partido político, sobre todo, los de nueva creación, de darse a conocer dependen, principalmente, de su financiación, por lo que se corre el riesgo de que el sistema, tal y como está articulado, promueva la repetición de los resultados electorales cada vez que se convocan nuevos comicios, vulnerando claramente la esencia del principio democrático⁷³.

⁷⁰ R. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 198; e *id.*, «La problemática a la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, p. 191. M. HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, p. 65; E. PAJARES MONTOLÍO, *La financiación de las elecciones*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, pp. 242 y ss.

⁷¹ J. ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *Estado de partidos: participación y representación*, *op. cit.*, pp. 33 y 110; e *id.*, «El problema público de regular jurídicamente la financiación partidaria», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000, p. 222.

⁷² E. PAJARES MONTOLÍO, «La financiación de los partidos políticos», en *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, núm. 11, 2016, p. 177.

⁷³ Así, tal y como señala Solozábal Echevarría, «la democracia como orden abierto y renovable en el que nadie tiene *per se* un derecho preferente a la dominación y en el

Entre las medidas propuestas para remediar la situación de evidente discriminación que existe en la actualidad en el sistema de financiación de los partidos, destacan, por un lado, las que proponen suprimir la exigencia de haber logrado al menos un escaño para obtener financiación, de modo que únicamente se tuvieran en cuenta los votos obtenidos por cada formación política en las anteriores elecciones para acceder a la financiación, aunque pudiera mantenerse una diferente cantidad de financiación en función de los escaños obtenidos⁷⁴, y, por otro, aquellas que proponen el establecimiento de una cantidad mínima de financiación pública, ya sea a todos los partidos que concurren a las elecciones o, al menos, a aquellos que participan por primera vez⁷⁵. El objetivo, en todo caso, es garantizar su libre e igual participación en el proceso electoral y las mismas posibilidades de todos ellos de competir⁷⁶.

4. UNA PEQUEÑA REFLEXIÓN FINAL

A modo de conclusión, a lo largo de estas páginas se han puesto de manifiesto algunos elementos que, a mi juicio, influyen de forma clara en la capacidad de competición de los partidos y que, excluyen, de forma indirecta, a algunos de ellos. También se han indicado algunas posibles medidas para reformar el sistema de modo que sea más acorde con el pluralismo y la igualdad de oportunidades, aunque para acometer estas reformas es preciso tener voluntad política.

Quién sabe si ante el panorama político tan atípico como el que tenemos en la actualidad, con la aparición de nuevos actores en la vida política española y teniendo en cuenta la evidente crisis de la democracia representativa y de la democracia de partidos⁷⁷, sea el momento oportuno para reflexionar sobre ello y ponerlas en marcha⁷⁸. Quizá así podamos contribuir a garantizar la libre formación voluntad popular y, en consecuencia, a reafirmar el principio democrático.

que el horizonte de los gobernantes no es la permanencia, *in aeternum* en los cargos, sino antes bien su sustitución y recambio», J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho constitucional y en el ordenamiento español», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 45, 1985, p. 162.

⁷⁴ J. J. GARCÍA GUERRERO, «Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1999, p. 179; e *id.*, *Escritos sobre partidos políticos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, p. 214; M. A. PRESNO LINERA, «La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos», *op. cit.*, p. 218.

⁷⁵ J. ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *Estado de partidos: participación y representación*, *op. cit.*, p. 110.

⁷⁶ M. IGLESIAS BÁREZ, «La reforma de la financiación de los partidos políticos en España: modelo y antimodelo», *op. cit.*, p. 106.

⁷⁷ P. MAIR, *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*, Madrid, Alianza Editorial, 2015, p. 21.

⁷⁸ C. GARRIDO LÓPEZ Y E. SÁENZ ROYO, *La reforma del Estado de partidos a debate*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 11 y ss.

Desde luego que no es una tarea sencilla, pues hay muchos intereses, principios y valores a tener en cuenta, pero, sin duda, el reto merece la pena. Para ello, y a pesar de los múltiples inconvenientes que puedan implicar —mayores dificultades en la formación de gobierno y en la toma de decisiones— será preciso garantizar la igualdad de oportunidades de los partidos políticos y la libre concurrencia.