

LAS RELACIONES DE PODER ENTRE LOS DIRIGENTES
NACIONALES Y TERRITORIALES EN EL PP Y PSOE
(1979/2008)

GEMA SÁNCHEZ MEDERO (*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y EL SISTEMA ELECTORAL, Y SU INFLUENCIA EN LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—LA CREACIÓN DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.—LA EVALUACIÓN DEL GRADO DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER ENTRE LOS DIRIGENTES NACIONALES Y LOS TERRITORIALES.—a) *La participación de los dirigentes territoriales en los órganos de dirección del partido.*—b) *El papel que desempeñan en los órganos consultivos y de asesoramiento del partido.*—c) *La elección del líder nacional y el candidato a Presidente del Gobierno.*—d) *La elaboración de las listas electorales.*—e) *La elaboración de los programas electorales.*—f) *El mantenimiento de la disciplina interna.*—g) *La formación de coaliciones electorales y post-electorales.*—h) *La gestión de la financiación.*—i) *El reclutamiento.*—j) *La intermediación entre el partido y los ciudadanos y los grupos de presión.*—k) *La elaboración de los reglamentos de organización y los estatutos.*—CONCLUSIÓN.—FUENTES.—BIBLIOGRAFÍA.

(*) Profesora y Doctora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid.

Resumen: En este artículo nos hemos centrado en estudiar las relaciones de poder que se producen entre los dirigentes nacionales y territoriales en los dos grandes partidos de ámbito nacional, PP y PSOE, para así poder determinar las variaciones que se han producido en las mismas. De ahí, que hayamos analizado la presencia de los dirigentes territoriales en los órganos nacionales en los que se adoptan las decisiones; la influencia que pueden ejercer los mismos en la organización nacional, y la que tienen los dirigentes nacionales en las organizaciones territoriales; el grado de autonomía real del que parecen disponer las organizaciones territoriales; y los mecanismos que disponen los órganos territoriales para poder participar en la política del partido. En definitiva, se trata de medir el verdadero poder de las organizaciones territoriales de los dos partidos objeto de estudio.

Palabras clave: dirigentes, relaciones, partidos políticos, PP y PSOE.

Abstract: In this article we have focused on studying the power relations that occur between national and local leaders in both major national parties, PP and PSOE, in order to determine changes that have occurred in them. Hence, we have analyzed the presence of regional leaders in the national bodies in which decisions are taken, the influence they can exercise the same in the national organization, and with national leaders in regional organizations, the degree Real autonomy seem to have regional organizations and mechanisms available to regional bodies to participate in party policy. In short, it attempts to measure the true power of the territorial organizations of the two parties being studied.

Keywords: leadership, relationships, political parties, PP and PSOE.

INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas, los Estados están experimentando una transformación en sus estructuras de poder, al perder parte de su monopolio en favor de las entidades supranacionales, como la Unión Europea, y de entidades territoriales, como las Comunidades Autónomas o los Landers. La cuestión se centra en saber si esta descentralización del poder estatal se está reflejando en otros ámbitos, y si es así, como les está afectando. En este sentido cabría decir que, por ejemplo, la aparición de los «mesos-gobiernos» ha hecho que surjan nuevos espacios de competencia política que obligan a los partidos políticos a establecer un estrato intermedio organizativo para poder hacer frente a estas nuevas contiendas electorales (ASTUDILLO y GARCÍA-GUERETA, 2005). Pero eso no implica que los partidos políticos pese a ver modificada su estructura organizativa, estén viviendo el mismo proceso de descentralización que el que están sufriendo los Estados nacionales. Es más, el poder en los partidos políticos puede continuar estando altamente centralizado, ya que se han limitado a crear una estructura territorial que haya agregado eficazmente los diversos intereses geográficos. Por tanto, no está tan claro que la descentralización de los Estados lleve necesariamente aparejada una descentralización de los partidos políticos que vaya más allá del surgimiento o consolidación de estructuras organizativas intermedias entre el ámbito local y el estatal (ASTUDILLO y GARCÍA-GUERETA, 2005: 2), es decir, un verdadero cambio en la distribución de poder dentro de los mismos.

Por eso, en este artículo, hemos tratado de averiguar si la descentralización del Estado español y el surgimiento de nuevos niveles de gobierno conllevan una descentralización en la toma de decisiones de los partidos políticos y, por tanto, una cesión de poder del ámbito nacional al territorial. Una labor compleja pero importante, más, cuando existen pocos trabajos sobre los efectos de la descentralización sobre los partidos españoles. Entre los cuales caben destacar el de BETANZOS (2005) donde compara el PP y el PSOE, el de ASTUDILLO y GARCÍA-GUERETA (2005) para el PP, MÉNDEZ y ORTE (2005) para el PSOE, y PÉREZ-NIEVES y RAMIRO (2005) para IU. En todo caso, para llevar a cabo este estudio hemos hecho referencia a la distribución del poder territorial versus central dentro del partido, y para

ello hemos empleado varios indicadores: la gestión de los recursos, la regulación de las normas, la composición de los órganos, la resolución de conflictos, la elaboración del programa, el reclutamiento y la selección de los candidatos.

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y EL SISTEMA ELECTORAL,
Y SU INFLUENCIA EN LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los procesos de descentralización afectan de una manera u otra a la estructura y funcionamiento de los partidos políticos; pero con esto no queremos decir, como ya se ha dicho, que la descentralización de los Estados implique una descentralización del poder en los partidos políticos. Por mucho que los analistas de este fenómeno (TRUMAN, 1967; HARMEL, 1981; CHANDLER, 1987, y THORLAKSON, 2003) han sugerido que la estructura y funcionamiento territorial de los partidos políticos tiende a asemejarse a aquellos del Estado en el que operan. Es cierto, que con la aparición de unos nuevos gobiernos, surge dentro de los partidos políticos un estrato intermedio de dirigentes, que indudablemente vienen alterar la distribución del poder existente. Sin embargo, también hay que mencionar que los partidos pueden permanecer altamente centralizados, gracias al establecimiento de una serie de medidas que vayan dirigidas a tal fin, y al mismo tiempo, pueden agregar eficazmente los diversos intereses territoriales. Por tanto, es en estos casos, cuando se puede decir que la descentralización no ha ido más allá de la mera aparición de estructuras organizativas regionales. Además, existe, indudablemente, una diferencia fundamental entre los Estados que nacen federalizados y los Estados unitarios que se descentralizan (ASTUDILLO y GARCÍA-GUERETA, 2005: 2). En los primeros, los partidos políticos se tienen que amoldar a un contexto político descentralizado, en los segundos, la cesión de poder se produce en muchos de los casos con los partidos ya constituidos y centralizados (HASSAN, 2002: 147). Lo que normalmente conlleva, por un lado, un proceso de implantación por difusión para los primeros y uno de penetración para los segundos, es decir, un proceso espontáneo donde las elites de distintos territorios se unen y ceden parcelas de poder para formar una organización territorial nacional cohesionada y unida, y por otro, un

proceso dirigido y controlado por los dirigentes nacionales, que se dedican a establecer nuevas estructuras intermedias con cierto poder y autonomía, creando a su vez nuevos mecanismos de control que limiten su pérdida de poder dentro de la organización.

Así, el grado de centralización depende tanto de la forma en la que está estructurado un partido como del comportamiento de los actores que operan dentro del mismo (MÉNDEZ, 2000: 135). Por ejemplo, el simple hecho de que la creación de la organización territorial haya sido un proceso impulsado desde los órganos centrales del partido, ha conducido a que la descentralización haya estado acompañada del establecimiento de una serie de medidas que tiendan a favorecer la centralización del poder en la cúpula nacional. Y prácticamente lo mismo han hecho los dirigentes regionales, ya que una vez que se instituyeron y consolidaron las organizaciones regionales trataron de fijar normas que favorecieran la centralización del poder territorial en sus manos, reduciendo en la medida que les fuera posible el que parecían disfrutar las organizaciones provinciales y locales, al mismo tiempo, que intentaban incrementar, a medida que lograban el respaldo de los ciudadanos en las distintas elecciones autonómicas, su capacidad de influencia en la organización nacional.

También, hay que tomar en consideración que, aunque la descentralización del Estado pueda producir efectos sobre la dimensión estructural de los partidos, éstos pueden tomar la decisión de actuar directamente en todos los niveles existentes, o bien pueden hacerlo mediante la unión con otras fuerzas políticas que estén presentes en aquellos ámbitos donde ellos no lo están. Este sería el caso, por ejemplo, del PP en Navarra, donde hasta hace poco los populares se encontraban, tras su disolución en esta Comunidad, inmersos en la estructura organizativa de Unión del Pueblo Navarro (UPN). Otro caso, sería el de los partidos integrados, y aquí habría que diferenciar entre los partidos con alta integración vertical y los de escasa integración vertical. En los primeros, se produce una intensa colaboración entre los diferentes niveles territoriales de la organización, por tanto, la oferta programática y las estrategias electorales de éstos partidos serán similares en los diferentes niveles de gobierno y estarán dirigidas a los mismos grupos sociales. En cambio, en los segundos, la colaboración es débil, por tanto, será difícil de mantener la homo-

geneidad programática y las estrategias que unos y otros que fijarán podrán ser dispares, debido a la mayor autonomía que disfrutaban cada unidad territorial a la hora de decidir sobre estos temas.

Otra cuestión que también debemos tener en consideración es, como propone CHANDLER y CHANDLER (1987), la distinción que se produce entre el federalismo jurisdiccional (1) y el funcional (2) para conocer la incidencia que cada uno ellos tienen sobre la estructura de los partidos. Según estos autores, el primero amplía los incentivos de los altos cargos políticos para explotar los conflictos regionales y favorecer la creación de estructuras organizativas paralelas a cada nivel de gobierno, reduciendo los incentivos para la concreción de estrategias organizativas comunes y coherentes para todo el Estado. El segundo favorece la integración entre las ramas territoriales de una única organización, además, ante la necesidad de una coordinación y cooperación en el proceso político ofrece fuertes incentivos para desarrollar una conducta homogénea e integrar a los cargos regionales en la organización federal o nacional del partido.

Además el grado de centralización o regionalización de las estructuras de los partidos políticos también puede depender de las disposiciones electorales. Así, los sistemas de representación uninominal favorecen una distribución policéntrica del poder, e incluso la conversión de los partidos en «confederaciones de barones poderosos e independientes» (ASTUDILLO y GARCÍA-GUERETA, 2005: 3). Por el contrario, los «sistemas de representación proporcional con listas cerradas vienen a beneficiar la presencia de candidatos anónimos y obedientes a los dirigentes y directrices del partido» (MARAVALL, 2003: 161). En consecuencia, se podría defender que si un Estado se descentraliza pero mantiene un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, éste segundo elemento ayudaría a contrarrestar los supuestos efectos de la descentralización institucional en los partidos políticos (ASTUDILLO y GARCÍA-GUERETA,

(1) El primero se caracteriza por fijar una división de competencias claras entre los distintos niveles de gobierno, donde cada uno de ellos tienen funciones y competencias plenamente diferenciadas.

(2) En el segundo, los distintos niveles de gobierno son responsables de las distintas fases de una misma política.

2005: 3). Mientras que si se tratase de un sistema electoral mayoritario, uninominal y distritos pequeños, no haría más que promover una mayor autonomía de las estructuras periféricas del partido, y por tanto, no potenciaría más que las consecuencias de la descentralización territorial.

En el terreno empírico se ha demostrado que la maximización de los votos «*vote-seeking*» no es el único objetivo predominante de los partidos políticos. La experiencia nos ha enseñado que éstos pueden tener como prioridad el logro de objetivos específicos de políticas públicas (*policy-seeking*) o, incluso, la obtención de cargos de responsabilidad pública (*office-seeking*) (KITSCHOLT, 1989). Por tanto, no sería del todo sorprendente —por ejemplo— que un partido cuyo objetivo prioritario fuera la consecución de objetivos de política pública, buscara reducir la autonomía de sus unidades regionales con el propósito de mantener un discurso programático consistente y coherente lo largo de todo el territorio (BETANZO, 2006: 233).

LA CREACIÓN DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Los partidos políticos como cualquier otra organización medianamente desarrollada se dotan de una estructura organizativa que les permita articular sus acciones y alcanzar sus objetivos. Por tanto, las metas que se marcan los partidos influyen de una forma determinante en su organización (el principal objetivo de los partidos, cada vez más destacado sobre los demás, es ganar elecciones) y, correlativamente, los aspectos organizativos inciden de forma importante en su funcionamiento y, más concretamente, en el modo de adopción de las decisiones políticas (FLORES, 1999: 106). De ahí, que la estructura organizativa resulte ser vital para que los partidos políticos triunfen en el logro de sus objetivos.

En España, los partidos disponen de casi plena autonomía para decir como será su estructura organizativa, la normativa existente al respecto únicamente se limita a establecer unas condiciones mínimas, como son la constitución de una Asamblea General y la exigencia de que el principio democrático prime en este tipo de organizacio-

nes (3). Lo curioso es, que pese a esta libertad organizativa, todas las fuerzas políticas presentan estructuras similares, así los partidos de derecha y centro, que nacen *ex novo* durante la transición, han asumido fielmente las pautas organizativas de los partidos de izquierda. En consecuencia, su organización es prácticamente homogénea, a lo que han contribuido muy eficazmente las constricciones normativas (VILAS, 1997). No obstante, con independencia de todo esto, también es cierto, que, como señalan MICHELS (1996), HUNTINGTON (1990), o PANEBIANCO (1990), los partidos políticos tienen tendencia a desarrollar estructuras similares, porque la dirección suele seleccionar aquellas estructuras organizativas que permitan responder con eficacia a las situaciones a las que la organización tienen que enfrentarse (HODGE y otros, 1998: 16), y para ello nada mejor que reproducir las ya existentes.

En todo caso, habría que mencionar, que las organizaciones nacionales han sido resultado, por una parte, de procesos *ex novos*, y por otra, de la reconstrucción de estructuras ya existentes antes del franquismo. De esta manera, los partidos *ex novos* tuvieron que partir de cero, por lo cual, en muchos casos, como AP y UCD recurrieron a la unión de varias formaciones políticas para conformarse en una sola fuerza política y así poder hacer frente a unas elecciones generales que se presentaban como decisivas para lograr su posterior supervivencia y consolidación en el sistema de partidos. Por tanto, el primer impulso organizativo derivó de ese centro político, desde el cual irían surgiendo los primeros movimientos ordenados para la formación de un partido de ámbito estatal (LAGARES, 1999: 89), y para ello, también propiciaron la creación de sedes provinciales y locales. Mientras, que

(3) En el artículo 6 de la Constitución española se establece que: «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. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos». Mientras que en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, añaden a este precepto, que «sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una Asamblea General del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución» (art. 6.2) y «Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto» (art. 6.3).

el PSOE o PCE se dedicaron a reconstruir su organización tras su regreso a España en base a la presencia clandestina que habían mantenido en algunos territorios y al impulso que desde la dirección federal se dio a todo este procedimiento de implantación territorial.

Después, con la instauración del Estado de las Autonomías, los partidos políticos se vieron ante la obligación de dotarse de un nuevo nivel organizativo, el regional o federal, para concurrir a los comicios autonómicos que a partir de entonces se empezarían a celebrar en nuestro país. Pero, de nuevo, los entes regionales se limitaron a reproducir prácticamente la misma estructura nacional. La causa está en que, tanto en el PP como en el PSOE, estas estructuras regionales nacieron por un proceso de penetración territorial dirigido desde sus cúpulas territoriales, lo que ha dado lugar, a una fórmula organizativa basada en la descentralización político-electoral, pero donde los órganos centrales conservan un alto nivel de control tanto sobre la selección de los dirigentes regionales como en la administración de las actividades de la organización regional. Desde ese momento podemos apreciar en los partidos políticos dos grandes bloques organizativos, uno, el orgánico, y otro, el territorial. El primero, proporciona estructura, y el segundo, suministra la funcionalidad, deduciéndose la primacía de ésta última sobre la primera (REBOLLO, 2007, 133). Tal afirmación debe matizarse, puesto que la existencia de ambos bloques es necesaria, especialmente por que se complementan, ya que la estructura territorial del Estado condiciona de forma primaria la estructura interna del partido, y en igual grado, y como consecuencia de ello, surge la necesidad de una organización funcional centralizada y con carácter nacional (REBOLLO, 2007: 133).

Así, el desarrollo territorial de los partidos políticos españoles de ámbito nacional ha sido el resultado de la combinación sucesiva o simultánea de fases difusivas y fases de penetración. La primera ha comprendido dos niveles: *a*) la propia agrupación de las elites centrales originarias en Madrid, y *b*) el modo en que las organizaciones locales, provinciales y regionales se formaron por agrupaciones de dichos niveles (LAGARES, 1999: 105); y la segunda es debida a otros dos: *a*) la búsqueda de elites desde Madrid supuso un movimiento penetrativo a pesar de que la organización regional suponía una movimiento difusivo, y *b*) la diversidad de momentos de penetración, tanto entre las

elites regionales como entre los ciudadanos, desde distintas posiciones y con distintas formas (LAGARES, 1999: 105). Y los líderes regionales solo han adquirido un verdadero peso a partir de las crisis internas y las reiteradas victorias en sus respectivos ámbitos territoriales.

LA EVALUACIÓN DEL GRADO DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER ENTRE LOS DIRIGENTES NACIONALES Y LOS TERRITORIALES

Nosotros consideramos que la descentralización del Estado tiene efectos en la estructura de los partidos políticos, pero no tenemos tan claro, como hemos puesto de manifiesto, que las decisiones y el poder se hayan descentralizado verdaderamente. Por eso, para medir la verdadera autonomía y el grado de influencia de las organizaciones regionales dentro de la organización central del partido hemos tomado como referencia las siguientes variables: la participación de los dirigentes territoriales en los órganos de dirección del partido, el papel que desempeñan en los órganos consultivos y de asesoramiento del partido, la selección del líder nacional y el candidato a Presidente de Gobierno, la elaboración de las listas electorales, la elaboración de los programas electorales, el mantenimiento de la disciplina interna, la formación de coaliciones electorales y postelectorales, la gestión de la financiación, el reclutamiento, la intermediación entre el partido y los ciudadanos y grupos de interés, y la elaboración de los reglamentos de organización y los estatutos. De esta manera, podremos averiguar cuál es el criterio de centralización, mostrando dónde y en qué proporciones, se localiza el control sobre las decisiones del partido, y por tanto dónde reside el verdadero núcleo de poder de la organización. No obstante, hay que advertir la dificultad que supone tener que precisar los contenidos básicos de la organización y los procedimientos democráticos en el interior de un partido político.

a) *La participación de los dirigentes territoriales
en los órganos de dirección del partido*

En lo que se refiere a la participación de las entidades territoriales en los órganos nacionales cabría mencionar que en la actualidad,

en el PP, tiene representación en la Junta Directiva Nacional (JDN), el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y el Congreso Nacional, pero no el Comité de Dirección ni en las reuniones de «maitines». En la primera, siempre han estado presentes a través de algún tipo de representación, sin embargo, ahora acuden a ella los presidentes autonómicos, los presidentes y portavoces de las asambleas legislativas de las comunidades y ciudades autonómicas, los presidentes de las diputaciones y cabildos, los alcaldes de capitales de provincia y de municipios de más de 50.000 habitantes, los secretarios autonómicos y los presidentes autonómicos de Nuevas Generaciones. En el segundo, asisten desde 1984 algunos representantes de las entidades territoriales; hoy, son miembros los presidentes de las comunidades autónomas y los presidentes autonómicos. En el tercero, los dirigentes territoriales que forman parte del CEN y de la JDN son miembros natos de los Congresos Nacionales, aunque también a través de los compromisarios que les corresponden a cada una de las organizaciones territoriales, en virtud del reparto que hace la Junta Directiva. En el cuarto, el Comité de Dirección, no cuenta con representación, eso sí los presidentes autonómicos pueden acudir a sus reuniones cuando sea solicitada su presencia, aunque se trata más bien de un mecanismo de control. A las reuniones de maitines, es cierto, que en ocasiones han asistido presidentes autonómicos o de comunidades autónomas, como, por ejemplo, Javier Arenas, Josep Piqué o Alberto Ruiz Gallardón, pero su asistencia en estas reuniones se debe al rol que desempeñan dentro del partido y no a su condición de representante autonómico. En todo caso, como podemos ver, las organizaciones territoriales han aumentado su representación en dos órganos importantes como son el CEN y la JDN, gracias a los buenos resultados que han cosechado en las elecciones autonómicas, por tanto, el factor electoral vuelve a ser decisivo.

Por otra parte, dentro de esta representación formal de las entidades territoriales en los órganos de gobierno, cabe apuntar lo siguiente: 1) los dirigentes territoriales, principalmente los regionales, ha entrado en los diferentes órganos de gobierno de forma paulatina, y 2) las entidades provinciales y locales sólo cuentan con presencia en la JDN y Congreso Nacional, órganos más deliberativos y ratificadores que decisivos, cosa que, por otra parte, llama la atención cuando hasta los años noventa eran las organizaciones territoriales

preeminentes. Esto nos induce a pensar que el cambio de percepción de las organizaciones territoriales por parte de los responde más bien a un simple mecanismo de control que a cualquier otra cosa, más aún si tenemos en cuenta que su verdadera capacidad de influencia resulta ser mínima en comparación con el porcentaje que representan respecto al total de miembros que componen estos órganos, y eso que se ha visto incrementada en los últimos años. Además, el sistema de votación o del establecimiento del orden del día dentro de estos organismos tampoco viene a favorecer este hecho. Asimismo, dado la dimensión que ha adquirido tanto la JDN, pero sobre todo el CEN, ha hecho que el verdadero poder de decisión de la organización, que junto al Presidente parecían ostentar, se haya desplazado a otros ámbitos, como el Comité de Dirección y las reuniones, denominadas «*maitines*».

Pero si esto no fuera suficiente para medir su poder, habría que advertir además, que su capacidad de influencia en el Congreso Nacional, que es el órgano en el que parecían estar más presentes, es limitada debido a que la cúpula nacional se ha encargado de establecer los mecanismos necesarios en la elección de compromisarios, la presentación de enmiendas y candidaturas, el orden del día, la presentación de candidaturas, la defensa de las enmiendas, el sistema de votación, etc, para intentar mantener su control sobre este conclave nacional. En este sentido, habría que decir que, por ejemplo, la selección de los compromisarios mediante un procedimiento de presentación de candidaturas individuales en listas abiertas, sistema por otra parte mucho más democrático que en otros partidos, debería asegurar la libre elección y la independencia de las personas que acuden a la cita congresual. La cuestión es que resulta complicado que exista un número elevado de compromisarios electos que no mantenga ningún tipo de vinculación con el partido, salvo aquella que se presupone a cualquier simple afiliado de base sin responsabilidad en el partido. Es cierto que cualquier militante que lo sea de pleno derecho (4), que esté al corriente del pago de las cuotas y que no éste suspendido de militancia, tiene derecho a presentarse como candidato a compromisario con su sola

(4) Se considera que un afiliado es de pleno derecho cuando su alta quede reflejada en el censo nacional del partido y abone la primera cuota (art. 3.4 EPP, 1993).

firma (5). Además, para que esto sea así, los presidentes de las juntas provinciales deberán informar, por escrito, a toda su militancia de la convocatoria de elecciones a compromisarios. Pero la práctica es otra muy diferente, puesto que la mayoría de las sedes locales o municipales tienen predesignados a las personas que van asistir al congreso en su representación, a ellas se les facilita todos los medios posibles.

Otra forma de incidir el carácter democrático que *a priori* se presupone a los congresos reside en los requerimientos que se establecen para la presentación y defensa de enmiendas. En primer lugar, las ponencias son remitidas a las juntas comarcales, locales y de distrito y a NNGG para que sean estudiadas y puedan ser enmendadas por todo aquel afiliado que lo desee y, por supuesto, por los compromisarios. Esto limita en buena manera su difusión entre una gran parte de los militantes, que no suele acudir con frecuencia a la sede del partido. Tampoco todas las enmiendas que se presentan son asumidas por la junta local, por lo que una parte de ellas quedan en el olvido y no llegan ni siquiera a ser propuestas para ser aprobados por los ponentes. En segundo lugar, las enmiendas no aceptadas por el Presidente de la Comisión tienen que obtener el apoyo del 30 por 100 de los compromisarios que componen la misma para poder ser defendida en el plenario del Congreso. Esta barrera se convierte, en la mayoría de las ocasiones, en un muro infranqueable para cualquier militante de base, y si esto no fuera suficiente, en el caso que pasaran a ser debatidas en el Pleno, sólo conseguirían ser integradas en el texto si obtuvieran el respaldo mayoritario del Plenario. Por no hablar de la elección de los órganos de gobierno, donde los militantes se limitan a aprobar o rechazar las candidaturas que suelen presentar el Presidente del partido. No obstante, este tipo de medidas suelen ser contrarrestadas en aquellos periodos en los que prima la conflictividad y la confrontación interna.

(5) En los reglamentos de congresos nacionales no se hace ninguna referencia a que sea necesario un porcentaje de avales para presentar una candidatura de compromisario; sin embargo, en la normativa regional de la Comunidad de Madrid se incluye una disposición por la cual las candidaturas deben estar avaladas por al menos el 15 por 100 de los afiliados de su distrito o municipio, lo que indudablemente supone una dificultad añadida.

En el PSOE, las organizaciones territoriales siempre han estado presentes en el Congreso Federal y el Comité Federal (CF). Su participación en el primero se realiza a través de las delegaciones que son elegidas en los congresos de sus respectivos ámbitos territoriales. Por tanto, intervienen a la hora de fijar la línea política y estratégica del partido, aunque ésta puede venir marcada por la cúpula federal y en la mayoría de las ocasiones se limitan a rectificarla. Téngase en consideración que, por ejemplo, las ponencias marcos son elaboradas por el Comité Federal, y aunque son enviadas a las agrupaciones provinciales para que éstas sean debatidas en los congresos de ese ámbito territorial, sólo podrán serlo en el Congreso Federal aquellas enmiendas que obtengan el 20 por 100 de los votos. Pero, además, eran los Congresos Provinciales los que designaban mediante un sistema mayoritario de lista cerrada y bloqueada a los delegados que acudirían al Congreso Federal, sólo una pequeña variación a esta normativa en 1984, con la inclusión de las listas minoritarias que logren el 20 por 100 de los votos, han venido alterar en cierto modo la centralización que prima en este proceso. Asimismo, su capacidad de influencia en la elección de los órganos es escasa desde el mismo momento que existe el voto por delegación, sólo permitiéndose el voto individual para votar las resoluciones del Congreso y la elección de la cuota de miembros del Comité Federal asignada al Congreso. No obstante, hay que reconocer que, en ocasiones, los congresos sirven como punto de inflexión en las políticas de los partidos, convirtiéndose así en el instrumento democrático que se utiliza para provocar un cambio profundo en la organización (FLORES, 1998: 141). Válganos de ejemplo, los siguientes: los socialistas franceses en el Congreso de Epinay-Sur-Seine (1971), el denominado Big Bang de Michel Rocard (1993), el PSOE en el Congreso de Suresnes (1974), o más recientemente, el Congreso Socialista de 2000. Más aún cuando se extendió el voto individual y se eliminó el voto «en bloque», facilitando dicha medida la expresión de las preferencias individuales de los delegados y limitando la posibilidad de ejercer control que tienen tanto los líderes provinciales como los de las federaciones regionales o de nacionalidad.

Por otra parte, la participación territorial en el Comité Federal es a través de los secretarios generales regionales y el Presidente

del FEMP o aquél que ostente el mayor cargo dentro de la Comisión Ejecutiva del FEMP siendo militante socialista, además los congresos regionales tienen atribuida la competencia de elegir a un número de miembros de este comité en virtud de su número de militantes (6). El problema es que, al igual que sucede en el PP, a medida que este organismo ha ido ampliado su composición ha ido perdiendo poder dentro de la organización a favor de la Comisión Ejecutiva Federal (CEF). Además, su representación en el Comité Federal es mínima si tenemos el número de miembros que componen la misma. Esto tiene una sola interpretación, el poder de las organizaciones territoriales en el seno del partido es muy limitado, incluso más que en el caso anteriormente estudiado, ya que no están presentes en el máximo órgano de poder la CEF, aunque es cierto, que éste organismo mantiene, desde 1988, reuniones con los secretarios generales de las federaciones regionales, como una vía de comunicación, pero sobre todo como una fórmula de control.

b) *El papel que desempeñan en los órganos consultivos y de asesoramiento del partido*

Los actuales órganos consultivos del Partido Popular son dos, la Convención Nacional y el Consejo de Españoles Residentes en el Exterior, y en ambos, la presencia de las organizaciones territoriales no sólo es notable sino que su participación es importantísima en unos organismos que han sido creados, el primero, para evaluar y debatir las políticas que desarrollan y las resoluciones que propone el CEN o la JDN, y el segundo, para definir las líneas de actuación del partido en lo que se refiere a las relaciones con los afiliados que residen fuera de España. Por último, como órgano de asesoramiento en la actual estructura del partido se encuentra el Comité Autonómico, que se ha constituido para analizar, coordinar y orientar las políticas del partido en relación al desarrollo del Estado Autonómico. Por

(6) Un representante de cada Partido o Federación de Nacionalidad cuando ésta sea uniprovincial y tres representantes cuando tengan más de una provincia, más un representante adicional por cada 3.000 militantes o fracción superior a 1.500 [art. 34.b). Estatutos del XXXVII Congreso Federal del PSOE].

tanto, como cabe de esperar, la intervención de las organizaciones en este organismo es total, ya que a través de él, los presidentes autonómicos del partido y de las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP se reúnen con el Presidente y el Secretario General para articular las líneas básicas sobre las que se debe vertebrar la política del partido a este respecto. En otras épocas, también, han existido otros órganos consultivos como fueron el Consejo Político Nacional, la Comisión Nacional de Autonomías, y en todos ellos, había representación territorial.

A partir de 1997, se crea en el PSOE el Consejo Territorial y el Consejo para la Participación. El primero, es el órgano encargado de informar y evaluar las políticas del partido que afectan a la cohesión territorial. De ahí, que a este organismo, aparte de los distintos cargos de carácter federal, acudan los secretarios generales de todas las federaciones, los presidentes autonómicos socialistas, y el Presidente de la FEMP, siempre que ostente la condición de miembro del partido, o en su defecto, el cargo de mayor relevancia del PSOE en la Comisión Ejecutiva del FEMP. De esta manera, la presencia de las organizaciones territoriales en este organismo, como por otra parte cabría esperar, es alta, y por tanto, pese a que la organización federal es la encargada de fijar la línea política del partido en aspectos relacionados con el ámbito autonómico, se toma en consideración la opinión de distintos cargos territoriales para articular la misma. El segundo, era el órgano consultivo de la Secretaría General, cuyos miembros eran nombrados por la CEF, para cuestiones relativas a las políticas de igualdad y solidaridad, mujer, juventud, medio ambiente y organizaciones no gubernamentales. Otra cuestión es la influencia que realmente ejerzan estos organismos en las disposiciones que dicten las cúpulas dirigentes de ambas organizaciones.

c) *La elección del líder nacional y el candidato a Presidente de Gobierno*

El Secretario General (PSOE) y el Presidente del Partido (PP) son elegidos por los compromisarios que acuden a los congresos nacionales y federales que se celebran cada cuatro años en am-

bos partidos (7), aunque esto no siempre ha sido así (8). En el PP, el candidato a Presidente del partido es elegido por los compromisarios que acuden al Congreso Nacional mediante voto libre y secreto. Pero hay dos hechos que deben tomarse en cuenta: 1) la elección de los compromisarios se efectúa mediante lista abierta tomando como circunscripción, según determine la JDN, la del distrito, local, comarcal, insular o provincial, quién también fija los criterios de representación (en un primer momento esta función le correspondió al Presidente), y 2) los comités ejecutivos de la circunscripción correspondiente suelen tener mucho poder de influencia o de control sobre esta elección, además, sobre éste organismo ejecutivo también puede ejercer presión el respectivo comité ejecutivo superior, y así sucesivamente hasta llegar al nacional, y más en concreto, a la Secretaría de Organización. Con lo cual, se podría llegar a controlar, prácticamente, la composición de los conclave nacionales, y por tanto, garantizar el sentido del voto de los mismos. Aunque, también puede darse el caso de que alguna organización regional escape al dominio de la cúpula nacional, o que alguna organización provincial no se encuentren bajo el influjo de la regional, y por tanto, los compromisarios de esos territorios disfruten de una mayor autonomía. En todo caso, pese a los intentos de la nacional por mantener el control de este procedimiento, el papel que desempeñan las organizaciones territoriales es fundamental a la hora de elegir al Presidente del partido. Pero pese a ello, su poder sobre el mismo nunca ha sido tan importante como cuando se implantaron las listas abiertas para la elección de la composición del CEN, y aún así, el Presidente se atribuyó ciertas potestades normativas para contrarrestar esta pérdida del poder.

En el PSOE, el procedimiento de elección del Secretario General se encuentra aún si cabe más centralizado que en el caso anterior. En primer lugar, porque los delegados de los congresos son elegidos mediante listas completas, cerradas y bloqueadas, en los correspon-

(7) La periodicidad en la celebración de los congresos no siempre ha sido la misma. Por ejemplo, en AP/PP en un principio lo hacían anualmente, luego fue cada dos años, y ahora cada cuatro años.

(8) En AP/PP, sólo a partir de 1982 los compromisarios de los congresos nacionales elegirán a los miembros del CEN.

dientes congresos provinciales. En segundo lugar, porque en caso de que se presentasen dos listas, la lista minoritaria para obtener representación se debería conseguir al menos el 20 por 100 de los votos, cosa que no es nada fácil, y si así fuera, sólo obtendría una representación proporcional a los votos cosechados, mientras que la lista mayoritaria tendría derecho a la mitad más uno de los delegados a elegir. En tercer lugar, porque la inclusión en las listas afines a las comisiones ejecutivas, que a la larga serán las cuenten con mayores posibilidades para que prosperar su elección, serán plenamente controladas por las ejecutivas respectivas. En cuarto lugar, porque la elección del Secretario General se realiza mediante voto individual, directo y secreto de toda la delegación del Congreso.

En cuanto a la elección del candidato a Presidente del Gobierno, el Partido Popular ha modificado recientemente este procedimiento. En la actualidad, los estatutos fijan que el Presidente Nacional del partido que resulte ser elegido por el Congreso Nacional sea el candidato a la Presidencia del Gobierno, y sólo en los supuestos de dimisión, fallecimiento o incapacidad, la JDN, a propuesta del CEN, será la que designe el candidato a la Presidencia del Gobierno. Anteriormente, era la JDN la que proponía el candidato a Presidente del Gobierno, competencia que tenía atribuida desde 1989. Ahora en cambio, en principio puede ser candidato a Presidente Nacional cualquier militante que presente su candidatura con el apoyo de al menos 100 afiliados. En todo caso, será proclamado candidato ante el Congreso del partido todos aquellos que hayan obtenido el 20 por 100 de los compromisarios tras la votación efectuada a tal efecto. En el PSOE, es el Comité Federal, el órgano que designa al candidato a Presidente de Gobierno, a propuesta de la CEF. Aunque desde 1998 se instauró un sistema de primarias para elegir a los cabezas de listas de las distintas elecciones cuando existan al menos más de dos candidatos. Pese a esto, el poder del aparato a la hora de determinar la composición de las candidaturas se mantiene intacto porque este procedimiento sólo se habilita para las candidaturas unipersonales. En todo caso, ¿por qué la dirección del partido se decantó por este método, si le podía restar poder? La explicación es sencilla. Tras la derrota electoral en las elecciones generales de 1996 y la dimisión de Felipe González en el XXXIV Congreso Federal (1997), era necesario idear una fórmula para reconciliarse con su electorado y con

su militancia. Las elecciones primarias son la solución, porque se presentan como una decisión firme y sincera de abrir en el partido un camino hacia la democratización mediante una operación que está destinada a refrendar con el voto del militante y de los simpatizantes las decisiones adoptadas por la ejecutiva federal (BLANCO, 2001). El problema es que no siempre ha sucedido así y en algunos casos la militancia ha utilizado las primarias para manifestar su malestar con la cúpula directiva, pero una vez que la norma está implantada no se puede dar marcha atrás. Porque cuando este sistema sólo se emplea en un partido de los que compiten en el juego democrático, genera un desequilibrio contra quien lo practica, favoreciendo netamente al adversario político (GONZÁLEZ, 2003: 31).

d) *La elaboración de las listas electorales*

En lo que respecta a la elaboración de las listas electorales, los estatutos son claros. En el PP, los distintos comités electorales establecen un sistema de supervisión de las candidaturas siguiendo el escalón jerárquico que va descendiendo desde el nivel nacional hasta el local, quedando en manos del Comité Electoral Nacional la designación de todos los candidatos a las distintas presidencias y, prácticamente, la aprobación de la totalidad de listas presentadas a las legislativas, autonómicas y europeas. Los estatutos del Partido Popular sostienen que las listas electorales son elaboradas y aprobadas por los comités electorales que se constituyen a tal efecto a nivel nacional, regional, provincial, insular y local. Al Comité Electoral Nacional le corresponde elaborar y aprobar la candidatura del partido al Parlamento Europeo; ratificar las candidaturas que se presentarán en las elecciones legislativas, las autonómicas y las municipales de capitales de provincia; designar a los candidatos a las presidencias de los gobiernos de las comunidades autónomas, presidencias de las diputaciones y alcaldías de las capitales de provincias; y validar a los senadores autonómicos que sean elegidos por los respectivos comités electorales regionales (art. 49.1 EPP, 2004).

En cuanto a las elecciones legislativas, las listas electorales han sido elaboradas desde 1979 por las organizaciones territoriales correspondientes, aunque siempre ha existido un órgano en la estructura

central del partido con capacidad para ratificar o modificar las propuestas que le eran presentadas (GARCÍA-GUERETA, 2001b: 485)(9). En un primer momento fueron las oficinas provinciales las que confeccionaban las listas que decidían la composición del grupo parlamentario, después las juntas provinciales y, finalmente, los comités electorales provinciales. El papel que juegan los órganos regionales en este proceso queda reducido al de mero trasmisor de la propuesta que realizan los órganos provinciales a los órganos nacionales. En cambio, el de los órganos locales es el de informar al Comité Electoral Provincial de los candidatos que éste presente. En todo caso, es cierto que la normativa popular deja cierta discrecionalidad a sus órganos territoriales para que propongan y elaboren las candidaturas a las elecciones generales, aquí el peso de los presidentes regionales en la organización nacional es fundamental para hacer prevalecer su criterio, pero la última palabra sobre las mismas siempre la tiene la cúpula dirigente gracias al Comité Electoral Nacional, y es que el poder que poseen sobre este órgano es enorme. Cabe recordar que, originariamente, el Presidente y el Secretario General eran elegidos por el Congreso Nacional y los vocales lo eran por la JDN, pero en 1986, los estatutos conceden al Presidente del partido la potestad de nombrar al Presidente del mencionado comité; en 1989, atribuye al CEN la facultad de designar al Secretario General y a los seis vocales, salvo el de Nuevas Generaciones (NNGG); y ya en 1990, todos los miembros son propuestos por el Presidente y, evidentemente, todas las personas que componen el Comité son de la máxima confianza de éste. El fuerte control que ejercen los dirigentes del partido sobre este órgano aumenta aún más cuando en 1993 su Presidente pasa a ser miembro nato del Comité Electoral Nacional. Pero además los órganos ejecutivos nacionales se han reservado para sí el nombramiento del candidato a Presidente del Gobierno, que es en definitiva el que va decidir, al margen de los propios comités electorales, que criterios deben primar en la composición de las candidaturas del partido.

En el PSOE es el CF el encargado de ratificar las propuestas que le sean presentadas por la Comisión de Listas que, por otra parte, él

(9) En un principio, era la JDN la que aprobaba y modificaba las propuestas que le eran remitidas por los órganos territoriales; desde 1982 los estatutos nacionales atribuyen dicha competencia al Comité Electoral Nacional.

mismo ha nombrado en su primera reunión después del Congreso Federal. Por tanto, es el CF el órgano que ostenta la máxima competencia a este respecto, ya que no sólo designa a la mayoría de los miembros de la Comisión y ratifica sus trabajos, sino que además, mediante la elaboración del correspondiente reglamento, fija el procedimiento de elección de los candidatos y los criterios en los que se debe basar el mismo. Pero tan importante es el papel que juega el Comité Federal como el de la Comisión. Hay que tener en cuenta que esta última nombra a parte de la Comisión de Listas y propone al CF el candidato a Presidente del Gobierno, que evidentemente alguna potestad tendrá sobre la composición definitiva de las listas electorales. Son las agrupaciones locales, en asamblea extraordinaria convocadas a tal efecto, las que proponen mediante listas abiertas a sus candidatos para las elecciones generales. Así, la Comisión Ejecutiva Municipal o Local (CEL), o si no los propios asistentes a la asamblea enviarán la propuesta a la Comisión Ejecutiva Provincial (CEP), y ésta o, en su defecto, el Comité Ejecutivo Regional (CER), elaborará una candidatura en base a todas las alternativas presentadas para que sea sometida a la aprobación del Comité Provincial o Regional, según corresponda. Una vez que dicho comité da el visto bueno a la lista que le ha sido presentada, la CEP o CER la remitirá a la Comisión Federal de Listas para que emita su opinión antes de su aprobación definitiva por el Comité Federal. En este dictamen se podrá incluir, siempre y cuando se razone, los nombres de otros candidatos que no hayan sido propuestos por los órganos provinciales o regionales. En cualquier caso, para proceder a su elaboración deberá tener en consideración el parecer de las Secretarías Generales Regionales, el de un representante de cada CEP, el del Secretario General de las Juventudes Socialistas y el del Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista. Pero como hemos dicho, en definitiva, quien tiene la última palabra sobre las candidaturas del Partido Socialista es el Comité Federal porque a él le corresponde ratificar las decisiones que hayan tomado los distintos órganos territoriales y la Comisión Federal de Listas.

Si observamos todo el procedimiento tal como lo hemos descrito anteriormente, podríamos decir que las candidaturas son elaboradas respetando los principios democráticos de abajo a arriba. Sin embargo, la composición de las listas sigue siendo decidida desde el aparato del partido. En primer lugar, porque el reglamento asigna

a la Comisión de Listas y a la Comisión de Garantías, órganos que dependen de la ejecutiva del partido, la máxima competencia para organizar los procesos electorales internos; en segundo lugar, porque el CF es el que establece los criterios de selección, designa a la mayoría de los miembros de la Comisión Federal de Listas, nombra al candidato a Presidente del Gobierno y decide sobre cualquier acuerdo pre o postelectoral con otras fuerzas políticas y sobre la celebración de primarias; en tercer lugar, porque la CEF es la que elabora el calendario que debe seguir toda la organización del partido para elegir a sus candidatos, nombra a parte de los miembros de la Comisión de Listas y, en caso de llevarse a cabo las elecciones primarias, proclama al candidato a la Presidencia del Gobierno; y en cuarto y último lugar, porque la Comisión de Listas puede intervenir en coordinación con las direcciones federales, regionales y provinciales en cualquier momento del proceso.

e) *La elaboración de los programas electorales*

En el Partido Popular, las organizaciones regionales son las que elaboran las propuestas, pero son los órganos centrales los que deciden o aprueban dichas propuestas. Por tanto, los programas son elaborados por los diferentes comités ejecutivos dentro de su correspondiente ámbito territorial, o por las comisiones que ellos nombren al respecto. Sin embargo, ha sido la Comisión Permanente de la JDN y después, a partir de 1999, el CEN quien aprueba definitivamente los programas de las elecciones autonómicas, así como los aspectos que propongan las organizaciones territoriales para el programa de las elecciones generales. Además, es el CEN quien marca la línea estratégica y programática del partido. De manera, que como podemos comprobar, el procedimiento de elaboración y diseño de los programas electorales está altamente centralizado por los órganos nacionales del partido porque son éstos lo que tienen la última palabra para aprobar los mismos. Eso sí, son las respectivas juntas directivas las que deben velar por el cumplimiento de los programas y contralar la gestión que a este respecto realicen sus comités ejecutivos.

En el Partido Socialista, es el Comité Federal, desde 1984, el que elabora y aprueba el programa electoral del ámbito estatal (aunque

para ello deba respetar las disposiciones aprobadas por el Congreso Federal) y el que coordina y ratifica los programas electorales de cada federación, con lo cual, las entidades territoriales puede elaborar sus programas pero la última palabra siempre la tiene este organismo.

f) *El mantenimiento de la disciplina interna*

Otra cuestión a medir es la participación que tienen las organizaciones territoriales en la resolución de los conflictos y en el mantenimiento de la disciplina interna. En el PP es la JDN quien fija el reglamento disciplinario del partido y el Presidente el que propone al CEN el nombramiento de los miembros del Comité Nacional de Derechos y Garantías. Las estructuras territoriales son las encargadas de elaborar los informes de la causa, aunque es el Comité Nacional de Conflictos y Disciplina quién tiene la última palabra. Esto significa que la descentralización del procedimiento sancionador se basa únicamente en la instrucción del caso, la resolución de cualquier expediente y el restablecimiento de los derechos a los sancionados, aunque la resolución final le corresponde siempre al Comité Nacional de Conflictos y Disciplina.

En el PSOE, la situación no es muy distinta. El Comité Federal examina los informes de la Comisión Federal de Ética y Garantías y cubre las vacantes que se produzcan en la misma, aunque la elección de sus miembros corresponde únicamente al Congreso Federal. Una centralización que sólo queda rota en la instrucción expedientes, que es realizada por las comisiones ejecutivas municipales o de distrito; en la resolución de faltas leves (10), que pueden ser resueltas por las CER (contra las que cabrá recurso ante la Comisión Federal de Ética y Garantías), ya que las faltas graves o muy graves serán competencia del CEF; y hasta 1981, en que los cinco miembros de la Comisión Federal de Ética y Garantías debían pertenecer a distintas federaciones de nacionalidad o región; posteriormente los estatutos sólo han hecho mención a que los miembros de la mencionada comisión

(10) Antes el CER también podría resolver las faltas graves.

deben ser elegidos por el Congreso Federal entre los afiliados que tenga un mínimo de cinco años de antigüedad en el partido(11).

g) *La formación de coaliciones electorales y post-electorales*

Respecto a la formación de alianzas pre y post-electorales, habría que mencionar, que en el PP son realizadas y formalizadas por los órganos territoriales en sus respectivos niveles, pero existe por parte de los órganos jerárquicamente superiores un derecho de veto expreso a las mismas. Además, los dirigentes nacionales suelen intervenir directamente en aquellos pactos regionales que puedan tener unas consecuencias sobre los apoyos del partido a nivel estatal (ASTUDILLO y GARCÍA-GUERETA, 2005). Para estos casos, la cúpula nacional se vale en un primer momento de la sección de Política Autonómica y Municipal del Consejo de Política Nacional, después de la refundación, de la Comisión Permanente de la JDN hasta que desapareció del organigrama popular en 1999, y actualmente del CEN y del Comité de Dirección. En todo caso, son los órganos nacionales los que fijan las líneas básicas de la política autonómica del partido, incluidos los asuntos que se refieren a su actuación y a pactos electorales(12). Además desde 1999 los estatutos establecen expresamente que los organismos jerárquicamente inferiores no podrán llegar a ningún tipo de acuerdo o compromiso con otras fuerzas políticas sin tener la autorización de los superiores.

En el PSOE, es el Comité Federal el responsable de suscribir acuerdos con otras fuerzas políticas, mientras que es la CEF la encargada de entablar relaciones con otros grupos políticos. De ahí, que fuera este último organismo el encargado de todo el proceso de unificación con otras fuerzas socialistas, sobre todo, durante los primeros años de la democracia. No obstante, tanto la CEF como la CER podrán suscribir acuerdos mediante convenios de colaboración con asociaciones culturales, recreativas, de mujeres, centros de estudios, universidades, técnicas, etcétera.

(11) A partir de 1994 sólo se exige dos años de antigüedad.

(12) Ver a este respecto, el artículo 26 de los Estatutos de 1990 y 1993, el artículo 28 de los Estatutos de 1996.

h) *La gestión de la financiación*

En ambos partidos, los militantes por el hecho de serlo deben pagar unas cuotas fijadas, en cada caso, por la Junta o Agrupación Local respetando siempre el mínimo señalado por la CEN (PP), o CF (PSOE). La Agrupación o la Junta Local destinan parte de esa cuota a sufragar los costes de su funcionamiento, remitiendo una cantidad fija a la organización regional, que a su vez hace lo propio, enviando un porcentaje de la misma a la organización nacional o federal. En el PP este porcentaje se estima en un 30 por 100 del cómputo global. Las donaciones económicas de militantes o simpatizantes también siguen este mismo proceso, salvo que se haga directamente a nivel nacional, donde la Tesorería se encargaría de su distribución. Pero este no es el único medio de financiación de los partidos regionales, existen las cuotas que paga el Estado en razón de la representatividad obtenida en los comicios autonómicos y por los gastos producidos para concurrir a los mismos. En este caso, los órganos nacionales distribuyen un porcentaje de los recursos obtenidos en las elecciones generales y municipales, entre cada regionalidad, en función del número de afiliados y resultados conseguidos en ese ámbito territorial. Además, el presupuesto anual de cada organización territorial deberá ser aprobado por el CEN o CF, aunque en el PSOE los proyectos de presupuestos también deben ser validados por la CEF.

En todo caso, en ambos partidos existe un órgano encargado de supervisar la contabilidad, verificar la administración de los medios económicos del partido y controlar que el uso de los mismos sean los adecuados. Además, la partida más importante, la de las dotaciones económicas por los resultados electorales obtenidos, siempre recaen en las organizaciones nacionales que son las encargadas de su distribución. En el PSOE el organismo que tiene tal cometido es la Comisión Revisora de Cuentas y en el PP la Tesorería del partido. La primera es elegida por el Congreso Federal, que además es quién emite los juicios sobre la gestión económica y política de los bienes y derechos del partido, aunque la revisión semestral de las cuentas corresponde a la Tesorería del partido. El segundo es nombrado por el CEN a propuesta del Presidente Nacional, y desempeñará todas aquellas funciones que en él delegue el Comité Ejecutivo.

i) *El reclutamiento*

El AP/PP siempre se ha mostrado partidario de integrar a miembros de otras fuerzas políticas para lograr alcanzar lo que Manuel Fraga denominó «*mayoría natural*». Esto le llevó a iniciar una política de coaliciones que perduró hasta las elecciones generales de 1989, en las que el partido, tras diez años de concurrir con distintas denominaciones, acudió en solitario con el nombre de Partido Popular, aunque la estrategia de hacerse con el centro político continuó perdurando, variando solo en pequeños matices. Así, desde 1979 a 1989 la estrategia ha estado orientada hacia tres vertientes: 1) La integración de otros partidos dentro de Alianza Popular, 2) La fórmula de coalición para acudir a las elecciones con otras formaciones políticas aunque fuera a costa de relegar a sus miembros a un segundo plano en las listas electorales, y 3) La incorporación de personalidades de otros partidos. Tras la Refundación, el PP se mantuvo en esa línea de aproximación a los partidos de centro-derecha, pero sin apostar por conformar coaliciones, a partir de entonces, la integración era la única fórmula posible. En todo caso, las organizaciones territoriales solamente han participado en este tipo de estrategias cediendo espacio de poder a los nuevos integrantes, disolviéndose en aquellos territorios en los que se ha coaligado con otras fuerzas políticas, como en Navarra con el UPN (13), o acercando posiciones con otros partidos del espectro de centro-derecha en sus respectivos ámbitos territoriales, aunque la aprobación del acuerdo final corresponde a la ejecutiva nacional.

En el PSOE, sobre todo en sus inicios, siempre ha mostrado cierta predisposición a integrar a otras personalidades y fuerzas políticas del centro-izquierda y de otras familias socialistas. El objetivo, al igual que era en el PP, era beneficiarse de los incrementos que experimentaría su base electoral y eliminar rivales, mientras que las otras fuerzas políticas lo único que pretendían era compartir el éxito electoral de un partido con el que no tenían posibilidades de competir (GANGAS, 1995: 145) y obtener diferentes cargos orgánicos a

(13) Este pacto se rompió en el 2009, cuando el PP decidió poner fin al mismo.

cambio de disolverse. Pero de nuevo, la responsabilidad final de esta estrategia corresponde al aparato nacional.

Respecto a la gestión de la afiliación, habría que decir que en ambas fuerzas políticas, son los ámbitos territoriales inferiores quienes recogen las solicitudes de afiliación y deciden sobre las mismas, aunque son los órganos nacionales quienes tienen la última palabra en este tipo de cuestiones (14). No obstante, en el PP el procedimiento de afiliación está muy descentralizado, ya que cualquier ciudadano que quiera afiliarse al partido, lo primero que tiene que hacer es acudir al órgano territorial más próximo de su población de residencia, siendo el CEP quien emite el dictamen sobre la misma, aunque cabe recurso ante el CER (anteriormente se presentaba ante el CEN), pero el nuevo militante no consigue la condición plena hasta que no aparezca en el Censo Nacional del partido y abone su primera cuota. En el PSOE, el procedimiento es prácticamente similar, los ciudadanos deben presentarse a la Agrupación Local más cercana para recoger la inscripción de afiliación. Una vez cumplimentada es remitida al Comité Local para que en el plazo de 7 días su decisión sea publicada en el tablón de anuncios para que cualquier militante pueda presentar las objeciones que consideren oportunas. En el caso de que nadie cuestione el ingreso del nuevo militante, su alta es gestionada de inmediato, dando cuenta de ella en la siguiente asamblea ordinaria que se celebre. A partir de entonces se procede a su inscripción en el censo federal del partido y pasa a incorporarse al plan de formación aprobado por la CEF y que cada uno de los comités locales desarrollan para tal fin. Así, una vez que el nuevo afiliado termine su periodo de formación, sólo le restará abonar la primera cuota para ser considerado militante de pleno derecho. En cambio, si alguien presentase alguna objeción a su ingreso, el Comité Local tendría la obligación de escuchar a las partes antes de que dicho asunto fuera debatido y votado en la Asamblea Local. En cualquier caso, si finalmente el ingreso fuese denegado, el Comité Local debería comunicar dicha resolución a la Secretaría de Organización de la CEF, aunque podría ser recurrida ante el CEP, que es quien tiene la última palabra al respecto.

(14) Los estatutos del PP establecen que el CEN pueda denegar la solicitud de afiliación aprobada por el CEP correspondiente, y frente a esta decisión no cabría recurso alguno (art. 3, Estatutos de 1989), además, el reglamento de afiliación es elaborado por la JDN.

j) *La intermediación entre el partido y los ciudadanos y los grupos de presión*

Todos los partidos han incrementado los cauces de participación de los ciudadanos. El Partido Popular, por ejemplo, lo hace a través de los programas que desarrolla el Área de Coordinación de Participación y Acción Sectorial, pero también gracias a la labor que desempeñan en este sentido las oficinas parlamentarias, los foros del partido, los servicios de atención al ciudadano habilitados en cada sede, las comisiones de estudio, o el propio portal del partido en la red. El reconocimiento del simpatizante, al igual que ocurre en el Partido Socialista, supone la inclusión de éstos en la vida del partido, con lo que su opinión pasa a formar parte de la misma. Las organizaciones territoriales juegan un papel importante a la hora de establecer canales de comunicación con la ciudadanía, ya que, por ejemplo, son las sedes provinciales donde se constituye la Oficina del Parlamentario, la cual bajo la dirección de un coordinador designado por el CER será el encargado de atender las demandas, consultas o sugerencias que les pueden ser formuladas por los ciudadanos, es más, cuando las circunstancias así lo aconseje se podrá establecer horarios de atención al público en las sedes locales. En cuanto a los foros decir que cada uno de los niveles territoriales celebra el suyo propio, y para su organización cada Comité Ejecutivo designará a un Coordinador, que será la persona que debe redactar las conclusiones que después serán presentadas ante el órgano de dirección territorial. Respecto al portal web, todas las organizaciones regionales, provinciales e insulares disponen de uno, siempre y cuando adapten su imagen y estructura a la establecida por la web nacional del partido. Además, todos los órganos directivos de los diferentes ámbitos territoriales deben procurar que en todas las sedes provinciales funcione un Servicio de Atención al Ciudadano. Esta descentralización es lógica, ya que no hay mejor canal de comunicación que aquél que se encuentra más próximo al ciudadano, es decir, las sedes provinciales y locales. Además, en los vigentes estatutos, los del XVI Congreso Nacional (2008), se ha creado la figura del «Valedor» del afiliado, con el único fin de construir un puente entre todos los afiliados y los órganos del gobierno y dirección del partido, labor de la que tendrán que rendir cuentas en

un informe semestral al Secretario General y al Presidentes de la respectiva organización territorial. El «valedor nacional» es nombrado por el CEN de entre los miembros del Comité Nacional de Derechos y Garantías, aunque los comités ejecutivos regionales también pueden designar a sus «valedores autonómicos» para desarrollen esta misma labor en su respectivo ámbito territorial.

Los socialistas entran en contacto con la sociedad a través de sus secretarías federales y organizaciones sectoriales. Esta últimas son las encargadas de mantener una relación directa con los afiliados para elevar sus propuestas a los órganos de dirección y contribuir así con sus aportaciones a la elaboración de los programas electorales. Pueden crearse organizaciones sectoriales a nivel federal, regional, provincial e insular, y los ámbitos básicos de actuación en los que se ejercerá la participación directa de los afiliados serán los provinciales e insulares, siendo los regionales y el federal meramente de asesoramiento y coordinación. El órgano soberano es el plenario que en las provincias e islas estará compuesto por todos los afiliados inscritos, mientras que los miembros de los plenarios regionales o federal serán elegidos por los plenarios provinciales y por los plenarios regionales, respectivamente. Por tanto, en este aspecto al menos si existe una descentralización total. El procedimiento en las secretarías es completamente distinto, ya que éstas reciben los informes de los estudios que ellas mismas llevan a cabo y los que efectúan las organizaciones sectoriales, y en virtud de los mismos, fijan la posición del partido en todos aquellos asuntos relacionados con sus respectivas competencias, trasladando la misma al gobierno para que las tomen en consideración en su actuaciones y acciones.

k) *La elaboración de los reglamentos de organización y los estatutos*

La elaboración de los reglamentos de organización y los estatutos nacionales o federales son aprobados, en ambos casos, por los órganos centrales. Las organizaciones territoriales del PP gozan de la autonomía suficiente para elaborar sus propios estatutos y reglamentos, siempre que no contradigan las disposiciones normativas superiores,

por eso tienen que estar validados por el Comité Ejecutivo de ámbito superior correspondiente, resolviendo las dudas, en su caso, el CEN. En el PSOE, es el Comité Federal el que aprueba, a propuesta de la CEF, las normas de carácter reglamentario, además pese a que los órganos territoriales tienen autonomía para elaborar sus propios estatutos, éstos siempre tienen que ser elaborados y aprobados por las instituciones regionales una vez que se haya celebrado el Congreso Federal. Para tal fin, los comités regionales convocarán, en un plazo inferior a 60 días desde el Congreso Federal, su correspondiente Congreso para que aprueben la normativa que regirá la vida del partido regional, que luego deberá ser ratificada por el CF. En ambos casos, las organizaciones territoriales no participan directamente en la elaboración de las normas que rigen la vida del partido, pero si pueden intervenir en su modificación a través de las enmiendas que pueden presentar sus compromisarios o delegados en las comisiones de los congresos, pero también en su aprobación definitiva.

CONCLUSIÓN

Este trabajo tenía el objetivo de averiguar si la descentralización del Estado en España había supuesto una verdadera descentralización de poder en los partidos políticos, pero como se desprende del análisis efectuado la conclusión sería que es cierto que la instauración del Estado de las Autonomías ha producido una serie de efectos en la estructura organizativa de los dos partidos objeto de estudio, como hemos podido comprobar. Es más, incluso se podría hablar de cierta redistribución del poder desde el mismo momento que a estas organizaciones territoriales se les ha dotado de una serie de funciones y competencias y se ha creado una élite territorial. La cuestión ha sido que la aparición de unas nuevas estructuras intermedias no ha traído verdaderos cambios en la distribución de la autoridad ni ha supuesto una verdadera descentralización, más allá de la mera creación de un nuevo nivel territorial. Así, pese a que los estatutos establecen mecanismos para que los órganos territoriales participen en los centrales, no es menos cierto, que bajo la idea de unidad de acción, estas pretensiones territoriales son normalmente tamizadas por el interés genérico del partido (REBOLLO, 2007: 133). Además, el hecho de que la implantación territorial haya sido impulsada, en ambos partidos,

desde los órganos centrales ha permitido que éstos hayan podido establecer medidas que vinieran a contrarrestar las posibles cesiones de poder a estas estructuras territoriales, cosa a la que también ha contribuido la reproducción de estructuras organizativas. Solo cuando los líderes regionales y locales han logrado vencer sucesivamente en sus respectivos territorios han empezado a disfrutar de cierta capacidad de influencia en la organización nacional. No obstante, si en este estudio hubiéramos profundizado un poco más en el grado de centralizado de los partidos, habríamos podido comprobar de igual forma que los líderes regionales tienden a ejercer cierto centralismo respecto al resto de las unidades territoriales del partido.

En todo caso, para medir la centralización de ambas organizaciones hemos tomado una serie de variables, y en todas ellas hemos podido comprobar que se ha producido una descentralización de competencias pero no sin ciertas contramedidas. De ahí que hayamos llegado a las siguientes conclusiones: 1) La participación de las organizaciones territoriales en los órganos de gobierno es muy limitada, ya que su presencia en los mismos supone un porcentaje pequeño respecto al computo global, por tanto, su capacidad de influencia en la organización nacional depende del respaldo electoral que parecen otorgarlas las urnas y las relaciones de amistad. 2) En el reclutamiento y en los órganos consultivos y en los que sirven como canales de comunicación con los ciudadanos y los afiliados, es donde las organizaciones territoriales disfrutan de una mayor autonomía y donde se ha apostado por una total descentralización, ya que son las organizaciones territoriales las que mejor pueden conectar con los ciudadanos. Téngase en cuenta, que para la inmensa mayoría de las personas es más fácil acudir a su sede local o provincial que acudir a la sede regional, y la dificultad sería máxima si tuvieran que visitar la sede nacional. 3) Podemos decir que en la elaboración de listas electorales, el mantenimiento de la disciplina, la gestión de financiación y la elaboración de los reglamentos y estatutos, existe cierta descentralización como se puede comprobar en el papel activo de las organizaciones territoriales en este ámbito, incluso disponen de cierta capacidad de decisión, el único problema es que la última palabra siempre reside en el aparato central del partido. No obstante, las organizaciones tienen cierta influencia, o al menos su opinión puede ser oída en este tipo de

procedimientos que son de gran importancia para las organizaciones políticas. 4) En cambio, el papel de las organizaciones territoriales es mucho más reducido en la selección del Presidente del partido y el candidato de gobierno, la elaboración de los programas electorales nacionales y la conformación de coaliciones. Es, por tanto, en este espacio político donde el aparato del partido ejerce, junto a la participación en los órganos de gobierno, la máxima centralización, que sólo ha podido ser burlada cuando se ha roto la cohesión del partido y se ha producido un enfrentamiento entre distintas tendencias o familias. Por tanto, no cabe lugar a la duda, los partidos españoles se encuentran todavía altamente centralizados, como demuestra el hecho, de que la mayoría de las decisiones sean adoptadas por un grupo reducido de dirigentes y se reserven la capacidad de veto sobre aquellas cuestiones sobre las que no tiene competencia, además de intentar mantener el máximo control posible sobre todos aquellos procesos que acontecen el partido, como aquí hemos visto a lo largo de este trabajo.

FUENTES

- Estatutos Federales del PSOE: el XXVII Congreso Federal (diciembre de 1976) al XXXVI Congreso Federal (julio de 2004).
Reglamentos Internos de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE (1979-2004).
Reglamentos Internos del Comité Federal del PSOE (1979-2004).
Reglamentos de Congresos del PSOE (1979-2004).
Reglamento de Selección de Candidatos y Candidatas a Cargos Públicos del PSOE (1997).
Estatutos del PP: del II Congreso Nacional (enero de 1978) al XV Congreso Nacional (octubre de 2004)
Reglamentos de Congresos del PP (1986-2002).

BIBLIOGRAFÍA

- ASTUDILLO, J., y GARCÍA-GUERETA, Elena M.^a (2005), *La distribución territorial del poder en los partidos políticos: El caso del Partido Popular español*, VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración.

- BETANZO DE LA ROSA, Alejandra (2006), «Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP», en *REAF*, pp. 223-258.
- BLANCO VALDÉS, Roberto (1990), *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos.
- (2001), *Las conexiones políticas. Partidos, Estado, Sociedad*, Alianza, Madrid.
- CHANDLER, William (1987), «Federalism and Political Parties», en H. BAKVIS y W. M. (ed.), *Federalism and the Role of the State*, University of Toronto, Toronto.
- COTARELO GARCÍA, Ramón (1985), *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid.
- DESCHOUWER, Kris (1996), «Waiting for “the big one”: the uncertain survival of the Belgian parties and party system(s)», en *Res Publica*, vol. 38, pp. 295-306.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando (1999), *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- GANGAS PEIRÓ, Pilar (1995), *El desarrollo organizativo de los partidos políticos españoles de implantación nacional*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid.
- GARCÍA-GUERETA RODRÍGUEZ, Elena M.^a (2001a), *Las características internas a los partidos y su incidencia en el comportamiento de los mismos: el caso de AP/PP*. Trabajo realizado para el Seminario del Fórum UPF, noviembre.
- (2001b), *Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso del PP*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, Felipe (2003), *Memorias del futuro: reflexiones sobre el tiempo presente*, Aguilar, Madrid.
- HARMEL, R. (1981), «Environment and Party Decentralization: A Cross-National Analysis», en *Comparative Political Studies*, 14 (1).
- HASSAN, G. (2002), «A Case Study of Scottish Labour: Devolution and the politics of multilevel governance», *The Political Quarterly*, 73, 144-157.
- HODGE, J. B.; ANTHONY, W. P., y GALES, M. L. (1998), *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico*, Prentice Hall Iberia, Madrid.
- HUNTINGTON, Samuel. P. (1990), *El orden político en las sociedades de cambio*, Paidós, Buenos Aires.
- KATZ, Richard, y MAIR, Peter. (eds.) (1994), *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western Democracies*, Sage, London.
- KITSCHOLT, H. (1989), *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LAGARES DIEZ, Nieves (1999), *Génesis y desarrollo del Partido Popular en Galicia*, Tecnos, Madrid.

- LÓPEZ NIETO, Lourdes (1988), *Alianza Popular: Estructura y evolución electoral de un partido conservador (1976-1982)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- (1998), «The party mechanism: The organization and operation of the AP/PP political party, 1976-1993», en ISMALI, C., y IGNAZI, P. (eds.), *Party Organizations in Southern Europe*, Praeger, Colorado.
- (1999), «La construcción de un partido abierto: Alianza Popular/ Partido Popular», en PANIAGUA SOTO, Juan Luis, y MONEDERO, Juan Carlos (coords.), *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Tecnos, Madrid. pp. 233-253.
- LUCAS VERDÚ, Pablo (1980), «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional», *Revista de Política Comparada*, pp. 33-70.
- MARAVALL, José M.^a (2003), *El Control de los Políticos*, Taurus, Madrid.
- MÉNDEZ LAGO, Mónica (2000), *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- (2004), «Federalismo y partidos políticos: los casos de España y Canadá», Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- (2005), «The Socialist Party in government and in opposition», en BALFOUR, Sebastian (ed.), *The politics of contemporary Spain*, Routledge, London, pp. 169-197.
- MICHELS, Robert (1996), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu Editores, Buenos Aires (1.^a ed. 911).
- MORATA, F. (1997), «El Estado de las Autonomías», en ALCÁNTARA, M., y MARTÍNEZ, A. (eds.), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 121-150.
- OSTROKORSKI, M. (1970), *Democracy and the organisation of parties*, Haskell, New York.
- PANEBIANCO, Ángelo (1990) *Modelos de partido*, Alianza, Madrid.
- PÉREZ-NIEVAS, Santiago, y RAMIRO, Luis (2005), «El impacto de los procesos de descentralización territorial en la organización de los partidos políticos: el caso del Izquierda Unida». Presentado en el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, 21-24 de septiembre, Madrid.
- REBOLLO DELGADO, Lucrecio (2007), *Partidos y democracia*, Dykison, Madrid.
- SÁNCHEZ MEDERO, Gema (2007), *Liderazgo, representación parlamentaria y análisis de las interacciones: El caso del PP (1989-2004)*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense, Madrid.
- (2009). *El Partido Popular (1989-2004): Análisis de las interacciones entre la estructura partidista y la parlamentaria. Una evolución de los núcleos de poder*, Congreso de los Diputados, Madrid.

- SÁNCHEZ MEDERO, Gema, y SÁNCHEZ MEDERO, Rubén (2003), «PP-CDS. Pactos y alternativas de Gobierno del centro-derecha en 1989», *Política y Sociedad*, vol. 40, núm. 2, pp. 191-211.
- THORLAKSON, L. (2005), «Federalism and the European Party System», en *Journal of European Public Policy*, núm. 12, pp. 468-487.
- TRUMAN, D. B. (1967), «Federalism and the Party System», en W. N. CHAMBERS (coord.) *The American Party Systems*, Oxford University Press, New York.
- VERGE, Tània (2007), «Representación política y modelos de partidos en España: Los casos de IU, PSOE y PP», en MONTERO, José Ramón; GUNTHER, R., y LINZ, Juan José (eds.), *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta, Madrid, pp. 209-244.
- VILAS NOGUEIRA, José (1987), «Los partidos políticos en España», en DEL AGUILA, R. (coord.), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid.
- VILAS NOGUEIRA, José (1997), «La organización de los partidos políticos», en MELLA MÁRQUEZ, Manuel (coord.), *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid, pp. 59-113.