

## **La democracia interna en los partidos políticos: el Partido Popular**

**Gema Sánchez Medero**

**Universidad Complutense de Madrid**

### **Resumen**

Se habla mucho de la democracia interna en los partidos políticos, es más, el art. 6 de la Constitución española, sostiene que la estructura interna y funcionamiento de los partidos deberá ser democráticos. Pero habría que preguntarse hasta que punto se cumple este precepto normativo. Por eso, en esta ponencia se evalúa el grado de democracia interna que impera en uno de los grandes partidos españoles, el PP, y de ahí que se analice la capacidad que tienen los afiliados para intervenir y participar en todos aquellos espacios en los que se toman verdaderamente las decisiones. De tal manera, que se podrá averiguar si éstos pueden participar realmente a la hora de determinar el rumbo y la dirección del partido, o si incluso, pueden llegar a variar la decisión que se adopten en los órganos ejecutivos de los mismos. Con lo cual, se mostrará un panorama realista sobre el alcance de la exigencia de democracia interna de los partidos políticos.

### **Palabras Claves**

Democracia interna, Afiliados, PP, Poder de decisión y participación

### **Introducción**

Muchos partidos son organizaciones oligárquicas, donde los políticos adoptan decisiones de manera excluyente, sin tener en cuenta las opiniones de sus militantes y donde éstos sólo son consultados para legitimar políticas y resoluciones ya tomadas (Freidenberg, 2005a: 91). Estos partidos se caracterizan por tener bajos niveles de democracia interna, pero que actúen así no significa que todos los partidos sean de esta manera, y prescindan de la democracia interna. No obstante, se podría decir que en muchos casos la democracia interna de los partidos políticos es una de las asignaturas pendientes de los sistemas políticos democráticos contemporáneos. Aunque éste no es un fenómeno nuevo, la oligarquización de las elites es una vieja cualidad achacada a los partidos políticos, desde que en el siglo XX, algunos politólogos como Robert Michels (1996), Mosei Ostrogorsky (1964) o Maurice Duverger (1957), proclamaron la tendencia que tenían los dirigentes de estas organizaciones a concentrar el poder en sus manos. La cuestión es que ahora se encuentra más presente, tal vez porque desde distintos ámbitos se esté reclamando una mayor democratización de los partidos políticos, más aún cuando los partidos políticos están perdiendo legitimidad y credibilidad, además de estar siendo altamente cuestionados.

En todo caso, en España, la normativa exige que los partidos políticos articulen su estructura en base a unos principios democráticos. El art. 6 de nuestra Constitución estable-

ce que “la organización interna y su funcionamiento deberán ser democráticos”, exactamente lo mismo nos advierte la Ley Orgánica de 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP). Pero una cosa es lo que se afirma jurídicamente y otra muy distinta lo que se aplica realmente, es decir, una cosa es la estructura formal y otra la informal. Es cierto, que todos los partidos políticos españoles se dotan de una Asamblea General y que los estatutos se dedican a determinar cuáles son sus órganos directivos y los procedimientos de control democrático que se fijan para los mismos, como dicta la normativa. Pero el estudio de la democracia interna implica algo más. Supone observar el verdadero funcionamiento de estas organizaciones, es decir, cómo se elige a los líderes, cómo se designa a los órganos de dirección, qué procedimientos de control se establecen para que los dirigentes rinda cuentas ante sus militantes, cómo se toman las decisiones y quienes intervienen en las mismas, qué actitud adoptan ante las corrientes de opinión, cómo se elaboran los programas y las líneas políticas y quiénes participan, qué puentes se construyen entre el partido y los ciudadanos, o qué proceso se sigue a la hora de confeccionar las listas electorales, por ejemplo. Por este motivo, a lo largo de esta ponencia se va a abordar todo este tipo de cuestiones, ya que nuestro principal objetivo es evaluar la democracia interna que parece imperar en el PP.

### **La democracia interna en los partidos políticos**

Una de las principales dificultades que se ha encontrado a la hora de abordar un tema tan complejo, es precisamente definir que se entiende por “democracia interna”, más cuando las distintas definiciones existentes presentan variaciones según el enfoque del que se trate. No obstante, la democracia sería encontrar un equilibrio entre el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a la libre autoorganización. Esto significa que el demos del partido está constituido por el conjunto de los afiliados y la idea de democracia interna se refiere a los principios dispuestos en orden a conseguir la participación de los mismos en la formación de la voluntad del partido y en la toma de decisiones partidarias, evitando que éstas provengan de la imposición de las cúpulas políticas.

Por tanto, en mayor o menor medida, la democracia interna de los partidos suele estar relacionada con la centralización del poder, es decir, hace referencia fundamentalmente a quién ejerce el poder dentro de un ámbito concreto, a cómo se ha accedido a la posición que habilita para ejercer ese poder, y a cuál es la forma de ejercicio del mismo, esto es, la situación en la que se encuentra quién ostenta el poder frente a los que soportan dicho ejercicio, es decir, a la relación que une a gobernantes y gobernados. De ahí, que el estudio de la democracia interna de un partido político exija el estudio de diferentes procesos intrapardistas que están asociados a los mecanismos de selección de candidatos (Kirchheimer, 1966; Katz y Mair, 1992; Flores Giménez, 1999; Katz, 2005, etc), la protección de los derechos de los afiliados (Ver Flores Giménez, 1999; Kirchheimer, 1965; Katz y Mair, 1992; Scarrow, 1994, etc), la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista, la elección de autoridades y la distribución del poder dentro de la organización, las responsabilidades de sus órganos de gobierno y el perfil social de las élites que componen esos órganos (Michels, 1996), la disciplina de los miembros en el legislativo, el financiamiento partidista, la definición de los programas e ideas que defienden (Meadowcroft, 1999), los

métodos de rendición de cuentas dentro de la organización la penetración de los grupos de interés en las decisiones del partido, etc (Freidenberg, 2006). Así, por ejemplo, se dirá que un partido gozará de altas cuotas de democracia interna cuando: los líderes y candidatos sean elegidos por los miembros del partido a través de mecanismos competitivos; las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes; los dirigentes se renueven periódicamente a través de procedimientos competitivos; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (fundamentalmente los que son minoritarios); se respete los derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones y se ejerciten mecanismos de control político que garanticen la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos en el interior del partido (Freidenberg, 2006); se prohíba compatibilizar dos o más cargos; transparencia en la financiación; y descentralización los órganos de dirección. El problema es que, pese a esta categorización, la cosa no es tan sencilla, porque también es necesario tener en consideración en cada momento las circunstancias por las que atraviesa la organización y que pueden influir en cada uno de estos procesos.

### **Evaluación del grado de participación de los afiliados en los órganos nacionales del partido**

Los partidos políticos españoles han sufrido una descentralización de sus estructuras, sobre todo a partir de la instauración del Estado de las Autonomías. El problema es que no se ha efectuado una verdadera redistribución del poder dentro de estas organizaciones políticas sino que lo que se ha hecho es crear unas estructuras intermedias, por lo cual continúan manteniendo un alto grado de centralización. De ahí, que para medir la verdadera capacidad de participación de los afiliados de base, y por tanto, su grado de influencia en la organización nacional se haya analizado las siguientes variables:

a) La participación de los afiliados en los órganos de dirección del partido, y su capacidad de influencia en la toma de decisiones.

Según la LOPP se considera derechos de los afiliados la participación en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, el ejercicio del derecho de voto, el sufragio activo y pasivo para los cargos del partido y la asistencia a la Asamblea General de acuerdo con los Estatutos (art. 8. 2). Pese a ello, cabría decir que los militantes de base del PP no tienen capacidad alguna de participación directa en los órganos de dirección, si exceptuamos los Congresos Nacionales. Los afiliados pueden ser designados compromisarios de su respectivo ámbito territorial para acudir al Congreso Nacional, lugar donde se determina la línea política a seguir por el partido y donde se elige al Presidente y a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y la Junta Directiva Nacional (JDN). En todo caso, las bases del partido participan en el mismo a través de los compromisarios. Además, hay que puntualizar otro dato que el número de miembros electos siempre ha sido de tres a cinco veces superior al de los natos, lo que significa que en ninguno de los casos éstos últimos han llegado a representar más del 30%. Si esto fuera simplemente así, los compromisarios tendrían capacidad suficiente para hacerse oír libremente. Pero la realidad

es otra muy distinta, puesto que los mecanismos que han introducido para la elección de compromisarios, la presentación y defensa de las enmiendas, etc, garantiza al aparato un control casi absoluto sobre el máximo foro de debate del partido. Es lo que se ha denominado “centralismo democrático”, que no es otra cosa que el sometimiento de la minoría a la mayoría. En este sentido, por ejemplo, la selección de los compromisarios se realiza mediante un procedimiento de presentación de candidaturas individuales en listas abiertas, sistema por otra parte mucho más democrático que en otros partidos[1]. Cosa a priori que debería asegurar la libre elección y la independencia de las personas que acuden a la cita congresual. Pero el problema 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 tiene derecho a presentarse como candidato a compromisario con su sola firma. 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 normalmente tienen prácticamente decidido que personas van asistir al Congreso en su representación, y a ellas se les suele facilitar todos los medios e incluso se pone en marcha la maquinaria de la organización con el fin que resulten elegidos.

Junto a este filtro, existen otros que suelen residir en la propia distribución de los compromisarios. En principio, las normas a este respecto son cumplidas a rajatabla. Los compromisarios deben ser repartidos en función del porcentaje de afiliación y de votos obtenidos en las elecciones inmediatamente anteriores, en una proporción de 75% y 25%, respectivamente. Todo parece señalar que ante una normativa tan específica difícilmente se podría producir cualquier alteración sin ser detectada y, por tanto, denunciada. Pero aún siendo fiel a las reglas que imperan en el partido, la distribución de compromisarios puede ser alterada; basta sólo con realizar una simple depuración de los censos del partido en aquellas organizaciones locales o de distrito en las que se puedan presentar problemas. De todos es sabido que los censos de los partidos se encuentran sobredimensionados con un gran número de militantes que no cumple con las obligaciones que adquirieron al ingresar en la organización, siendo esta falta tipificada por los estatutos del partido como causante de la pérdida de la condición de afiliado, aunque casi nunca se suele dar cumplimiento a dicha normativa. Pero eso no implica que en un determinado momento la Junta de cualquier territorio tome la decisión de proceder a la actualización de su censo, medida que por otra parte puede ser tomada sin que se precise ninguna explicación. Esta claro, pues, que en función de esta pesquisa los dirigentes del partido podrían influir indirectamente en la distribución de compromisarios. Pero también se podría promover una afiliación masiva que permitiera producir cambio en la dirección de la sede provincial o local, y esta nueva dirección, que por supuesto sería afín a la cúpula nacional, dirigiera el proceso de selección de compromisarios.

Otra forma de mermar el carácter democrático que a priori se presupone a los congresos reside en la convocatoria de los mismos, la elaboración de las ponencias, el establecimiento del orden del día y los requerimientos que se establecen para la presentación y

defensa de enmiendas. En primer lugar, la convocatoria del Congreso corresponde a la Junta Directiva de la organización territorial sobre la que se extienda su competencia, aunque no se considerará en firme hasta su ratificación por el CEN. En segundo lugar, es la Junta Directiva la que designa a las personas que van a redactar las ponencias que serán debatidas en los Congresos. En tercer lugar, el orden del día es fijado por la Junta Directiva correspondiente, quién después delegará en una Comisión Organizadora creada a tal efecto, que responde a criterios de representatividad territorial e institucional, para organizar y guiar los trabajos del Congreso. Y en cuarto lugar, las ponencias son remitidas a las Juntas Comarcales, Locales y de Distrito y a NN.GG 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 cierta frecuencia a la sede del partido. Tampoco todas las enmiendas que se presentan son asumidas por la Junta Local, por lo que un parte de ellas quedan en el olvido y no llegan ni siquiera a ser propuestas para ser aprobados por los ponentes. Además, las enmiendas no aceptadas por el Presidente de la Comisión tienen que obtener el apoyo del 30% 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. Además, el hecho que el voto de los compromisarios en estos casos no sea en secreto sino a mano alzada, tampoco supone una garantía del respecto del principio de democrático.

Por otra parte, poca o escasa influencia pueden ejercer los compromisarios a la hora de decidir la composición de los órganos de gobierno del partido. Su papel queda reducido a la mera aceptación o rechazo de la candidatura que presenta el Presidente del partido para su reelección. El voto negativo significaría dar la espalda al Presidente, cosa que evidentemente es casi imposible que suceda, más aún cuando estamos ante un partido donde sólo en una ocasión ha concurrido dos candidatos a la Presidencia del partido. Tal es así, que, por ejemplo, en la elección de las listas del CEN que presenta el Presidente, en ningún caso ha sido respaldada por menos del 90% de los compromisarios, con la única excepción de 1989 con el 88%. Cifras altísimas que no dejan lugar a la discrepancia ni al debate, lo que corrobora lo anteriormente mencionado, a los congresos acuden principalmente los compromisarios afines a la cúpula dirigente. Además, cuando se ha introducido medidas favorecedoras de la libre elección, como han sido el sistema de listas abiertas, los estatutos han establecido otras que han venido a contrarrestar el poder perdido por el Presidente del partido. Y todo ello, por no hablar ya de las dificultades y las trabas con las que se topa cualquier afiliado que desee presentar su candidatura al margen de la del aparato del partido, haciendo casi imposible su triunfo. Su capacidad para cambiar algún acto o acuerdo adoptado por el Congreso es también limitadísima. Las impugnaciones deben ser debidamente argumentadas y depositadas ante la Mesa del Congreso para que decida sobre las mismas, siendo sus resoluciones apelables ante el Comité de Derechos y Garantías. Lo curioso es que, en una y otra manera, ambos organismos son dependientes del CEN, lo que podría poner en duda su imparcialidad.

Por tanto, en principio los órganos de decisión no cumplen con una buena parte de los principios democráticos. Lo ideal sería para dar cumplimiento a los mismos, todos los órganos decisores se nutrieran de miembros elegidos por el conjunto de la masa social, de forma que cualquier decisión que emanará de ellos pudiera imputarse directamente a la voluntad del total de los afiliados (Flores Giménez, 1999: 81). Es cierto, que, como se ha señalado, los afiliados de base pueden elegir a los compromisarios que les van a representar en los diferentes Congresos, pero eso no significa como que sea la masa la que elabore y presente enmiendas a los programas del partido, debata su línea de acción política o elija a su clase dirigente, ni que mucho menos forme parte de ella. El control al que se encuentra sometido, por parte de la cúpula dirigente, todo el proceso impide una verdadera participación en el mismo de los militantes de base.

b) La elección del líder nacional y el candidato a Presidente de Gobierno.

La elección de los máximos dirigentes del partido es un momento determinante para la vida de un partido, puesto que no sólo se va a decidir sobre quién va tener el poder en el seno de la organización sino también sobre la línea política que se desea seguir. Pero al mismo tiempo, el proceso de selección de candidatos es uno de los ámbitos más conflictivos de la vida interna de los partidos políticos, puesto que supone la distribución de las cuotas de poder (Freidenberg, 2005a: 95). Así, la hipótesis es que cuanto mayor es el grado de centralización en el proceso de selección de candidatos, menor será la democracia interna existente. Por tanto, cuantos más actores participen en la definición de las candidaturas, más democrático será la organización. No obstante, hay que advertir que no sólo con esto los partidos son más democráticos, sino que además hay que garantizar que estos procesos sean transparentes y competitivos, para garantizar una renovación que favorezca la democracia interna. Eso implica, que el aparato del partido debe adquirir una posición completamente neutral en dicho procedimiento, que se debe abrir la posibilidad de que los afiliados puedan presentar candidaturas, que debe garantizar el principio de igualdad de oportunidades para todos los candidatos, que las listas sean abiertas y desbloqueadas, etc. Tal es así, LOPP tendría que haber hecho una mención a que los máximos cargos ejecutivos del partido y los candidatos a puestos ejecutivos estatales fueran elegidos bien mediante sufragio igual, individual, secreto e indelegable de los compromisarios al Congreso, bien mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de todos los afiliados del partido (primarias) (Virgala, 2008: 27). Esta segunda opción, sólo está recogida en los Estatutos del PSOE e IU, aunque su práctica es muy escasa, dado que para que se lleve a la práctica deben existir al menos dos candidaturas que compitan por la designación. Cosa que no siempre sucede, ya que suele primar el consenso hacia el candidato que determina la cúpula dirigente.

En el PP los máximos cargos del partido son elegidos por los compromisarios que acuden a los Congresos Nacionales que se celebran cada cuatro años, aunque esto no siempre ha sido así. El candidato a Presidente del partido es elegido por los compromisarios que asisten al Congreso Nacional mediante voto libre y secreto. Pero hay dos hechos que deben tomarse en consideración: 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 sobre este procedimiento, 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 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, 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 lo tanto, los compromisarios de esos territorios no se encuentren dominados por los dirigentes nacionales. En todo caso, pese a los intentos del aparato nacional por mantener el control sobre este procedimiento, el papel que juegan los afiliados es importante a la hora de elegir al Presidente del partido. Pese a ello, su poder sobre el mismo, nunca ha sido tan importante como cuando en AP 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.

Tal es así, que en el PP ha habido seis Presidentes durante los 35 años historia del partido, y sólo en una ocasión se ha producido la lucha entre dos candidaturas a la Presidencia. Fue en el VIII Congreso Nacional (1987) cuando Miguel Herrero de Miñón y Antonio Hernando Mancha se disputaron la presidencia del partido, resultado vencedor el segundo. Esto nos indica la baja tasa de renovación que presenta los cargos del partido, hecho que son corroborados por los datos que nos aporta la tabla 1. Donde únicamente se presentan altos índices de renovación de la elite partidista cuando se ha realizado un cambio en la Presidencia del partido (1989, 1990, y 2004), o a una decisión de la propia coalición dominante (1999), y en el caso de 1989, además, por una metamorfosis de la organización (ver tabla 1).

**Tabla 1- Renovación en los CEN (1989-2004)**

Diputados	1989		1990		1993		1996		1999		2002		2004	
	Frec.	%												
Renovación	29	67,4%	18	37,5%	21	38,2%	16	27,1%	38	45,2%	17	19,1%	35	38,9%
Permanencia	14	32,6%	30	62,5%	34	61,8%	43	72,9%	46	54,8%	72	80,9%	55	61,1%
Total	43	100%	48	100%	55	100%	59	100%	84	100%	89	100%	90	100%

Fuente: elaboración propia

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, siendo proclamado candidato ante el Congreso del partido todo aquel que haya obtenido el apoyo del 20% de los compromisarios tras la votación efectuada a tal efecto.

c) La elaboración de las listas electorales.

En lo que respecta a la elaboración de las listas electorales, los estatutos son claros a este respecto. 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 elecciones 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, 2001: 485). 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 la tiene siempre 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 (NN.GG); 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 férreo 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. Así, viendo tal procedimiento, la capacidad de participación de los militantes de base en la elaboración de las listas electorales es totalmente nula.

d) La rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y partidistas.

Un partido será internamente más democrático a medida que sus dirigentes rindan cuentas ante sus miembros y éstos, al tener tal información, puedan apartarlos del poder o del manejo del partido (Freidenberg, 2006: 6). Por tanto, se podría decir que los sistemas de control sobre los cargos partidistas e institucionales son un elemento más que contribuye al impulso de la democracia interna en los partidos políticos. El problema es que los medios de control que poseen los afiliados para examinar la gestión y acción de sus dirigentes es más bien escaso, lo que merma considerablemente, la democracia interna de las organización. Y ello, pese a que LOPP obliga a los Estatutos de los partidos a “prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos” (art. 7.5). El problema es que este es uno de los apartados más difíciles de concretar, pero lo que si queda claro es que debe ir más allá de la mera ratificación o rechazo de los informes de gestión en los congresos.

En el PP los afiliados tendrán derecho a controlar la acción política del partido y de sus representantes en las instituciones públicas, canalizando sus criterios y valoraciones a través de los órganos internos. Pero realmente, la única forma que tienen los militantes para ejercer cierto control sobre estos aspectos es a través de los debates y votaciones que se realizan en las Comisiones y el Pleno en los Congresos Nacionales, y la aprobación de la Memoria de Gestión que presenta y defiende el Secretario General. Al fin y a cabo es competencia de los Congresos Nacionales aprobar o censurar, en su caso, la actuación desarrollada desde el anterior Congreso Ordinario por el CEN y por su JDN. Eso sí, hay que tener en cuenta las puntualizaciones que hemos hecho respecto a la participación de los compromisarios en los congresos del PP.

e) Las corrientes internas.

Las corrientes internas es un elemento inevitable en todo partido con un mínimo de estructuración y militancia, además su existencia es una forma de democracia interna que se practica mediante el libre debate de las ideas y el pluralismo, al mismo tiempo que vienen a suponer un vehículo para la alternancia del poder dentro de los partidos políticos (Calleja, 2000: 81). Por tanto, son una referencia necesaria para la comprobación del nivel de democracia interna del partido político. No obstante, su existencia puede generar un riesgo, como el que se dé lugar a la formación de auténticos partidos dentro de la propia organización, y

de ahí, que en muchas fuerzas políticas no se permitan su conformación y se prohíba expresamente a sus militantes su pertenencia a una de ellas. En todo caso, habría que decir que de los tres grandes partidos españoles, sólo el AP impide, desde 1982, la existencia de corrientes de opinión, considerando sus estatutos su creación y participación en las mismas como una infracción muy grave. Pero pese a todo, siempre han existido clanes, que en menor o mayor medida han disfrutado de cierto poder en el partido, y cuya capacidad de influencia nunca ha estado oculta. De todos son conocidos, los famosos clanes de "Valladolid" o de "Becerril", pero no son los únicos, han existido muchos otros en las organizaciones territoriales[2].

Un clan es un grupo semicerrado, un lobby, un grupo de presión que surgen dentro de la misma organización, que pueden llegar a disfrutar de una gran influencia dentro del partido, y que por ello, pueden sustentar u oponerse a la coalición dominante. Sus miembros suelen mantener relaciones de amistad o de cierta afinidad entre ellos, suelen ser de la misma generación, o incluso de su mismo ámbito profesional o territorial, su unión siempre es consecuencia de un líder que se convierte en el punto neurológico de todos los demás, su pertenencia o no al clan es decidida por los propios integrantes del grupo, la lealtad es su principal consigna, y sus carreras se encuentran ligadas al éxito o al fracaso del clan. En el PP ha existido varios clanes, pero tal vez, los más conocidos sean el de: Valladolid y Becerril, todos ellos, han servido para apoyar a la coalición dominante.

f) La elaboración de los programas, líneas programáticas, reglamentos y normas.

Otra forma de averiguar el grado de democracia interna de los partidos es medir el nivel de participación de los afiliados en el establecimiento de las líneas políticas y organizativas de sus organizaciones. En este sentido, habría que mencionar que en el Partido Popular son las organizaciones regionales las que elaboran las propuestas, pero son los órganos centrales los que deciden o aprueban dichas propuestas. Por tanto, los programas pre-electorales y electorales 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 tiene encomendada la labor de aprobar 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 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, aunque eso sí, dejando cierto espacio de participación a las organizaciones territoriales, pero no a los militantes de base que no tienen ninguna forma de interferir en el mismo.

Respecto a las líneas programáticas habría que mencionar que en ambos casos son debatidas y aprobadas por los congresos de los partidos. Los afiliados del PP pueden participar en la elaboración de las mismas a través de la presentación de enmiendas, pero esta posibilidad presenta una doble dificultad, ya que como se ha hecho alusión, para que éstas pasen a ser debatidas por las respectivas comisiones del Congreso deben ser asumi-

das previamente por la Junta Local correspondiente, y las enmiendas no aceptadas por el Presidente de la Comisión tienen que obtener el apoyo del 30% de los miembros de la misma para que sean debatidas en el Pleno, además en caso de obtener tal cifra, para ser incorporada al texto definitivo tendría que obtener el respaldo de la mayoría de los compromisarios.

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 pero siempre deben ser validados por el Comité Ejecutivo del ámbito superior correspondiente, porque nunca pueden contradecir disposiciones normativas superiores. Así, los militantes no participan en la elaboración de las normas que rigen la vida del partido, aunque sí podrán intervenir en su modificación a través de las enmiendas que puedan presentar en las Comisiones de los Congresos y a través de su aprobación definitiva.

#### g) Las relaciones entre los ciudadanos y el partido.

Todos los partidos han incrementado los cauces de participación de los ciudadanos, ya que los partidos no sólo deben saber detectar las necesidades y preocupaciones de sus votantes sino también del resto de los ciudadanos. No olvidemos, que el objetivo básico de todo partido que desea conquistar el poder es conseguir el apoyo del mayor número posible de personas, y para ello, debe abrirse a la sociedad para saber elaborar un mensaje donde se recojan todas sus inquietudes. Por tanto, se hace necesario aumentar la permeabilidad social de los partidos políticos, y de ahí, que en los últimos tiempos casi todas las fuerzas políticas estén disponiendo en sus estatutos o normas medidas dirigidas a tender nuevos puentes de comunicación con la sociedad. Así, el Partido Popular, por ejemplo, lo ha hecho 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, es decir, se abren unos espacios para que los ciudadanos y los militantes puedan expresar sus opiniones y hacerlas llegar a los correspondientes órganos del partido. Además, en los actuales 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 Presidente 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 que desarrollen esta misma labor en su respectivo ámbito territorial.

## Conclusiones

La primera conclusión a la que se puede llegar es que la realidad ha demostrado que en el interior de los partidos políticos existe una tendencia “natural” hacia la oligarquía

que tiende ahogar cualquier espacio abierto al diálogo y al intercambio de ideas. Tal es así, que los congresos son el lugar donde los militantes encuentran mayor capacidad para hacerse oír. La cuestión es, que no son ni España ni el resto de países, un ejemplo de ejercicio democrático, y han perdido en la mayoría de las ocasiones la función de determinar la línea política de los partidos (Flores, 1999: 141). En primer lugar, porque, como ha quedado de manifiesto, la elección de los compromisos es un proceso que suele estar controlado en casi todas sus fases por los órganos de dirección. En segundo lugar, porque la convocatoria, los temas a debatir y su organización depende de la dirección del partido. En tercer lugar, porque el debate en el mismo se encuentra encorsetado por los filtros que son impuestos para impedir que se produzca una verdadera discusión política. Y en cuarto lugar, porque la posibilidad de que otras opciones puedan presentar candidaturas alternativas a la que respalde la dirección son mínimas, por no hablar de lo difícil que sería que resultasen ganadoras.

En el resto de aspectos que han sido analizados, se podría afirmar que el grado de participación de los militantes es todavía más reducido. En los órganos de dirección, como se ha puesto de manifiesto, no tienen ningún poder de influencia salvo en los congresos, y ésta es relativa. Respecto a la elección de los líderes del partido, en principio tendría mucho que decir, si no fuera porque los delegados o compromisarios que acuden a los congresos se encuentran inmersos en la línea mayoritaria del partido, además, dado el sistema de votación o de presentación de candidaturas, no queda mucho sitio para la disidencia. En la elección del candidato a Presidente del Gobierno, hasta hace relativamente poco, no cabía ninguna posibilidad de intervención de la militancia, ya que eran los órganos de dirección quienes designaban a estos candidatos. En cambio, ahora se ha abierto cierta posibilidad, a través del sistema de seudoprimerias que se ha establecido en el PP. En cuanto a la elaboración de las listas electorales parece primar un procedimiento bastante descentralizado que va de abajo a arriba, aunque la última palabra siempre se la reserva el organismo designado por la dirección a tal efecto. La rendición de cuentas de los cargos partidistas y públicos ante la militancia, sólo es posible a través de los congresos. La permisibilidad de las corrientes de opinión, otro síntoma de la democracia interna de una organización pero en el PP éstas están prohibidas. La contribución de los afiliados a los programas, reglamentos y normas es nula, salvo en lo que respecta a las líneas programáticas que se fijan en los congresos nacionales, eso sí teniendo en cuenta las prerrogativas que se establecen para la presentación de enmiendas y en el sistema de votación de las ponencias o programas marco. Por último, mencionar que los afiliados solo desempeñan un papel decisivo en aquellos espacios que el partido emplea para mantener vínculos con los ciudadanos, pero dada la poca repercusión que tiene éstas para la organización tampoco tiene mucha importancia.

Respecto al grado de democracia propiamente dicho, habría que señalar dos cuestiones: 1) El Partido Popular está muy centralizado, tal vez, porque desde la Presidencia de José María Aznar, hayan concebido la cohesión interna en base, en entre otras cosas, a una mayor centralización del poder en mano de la cúpula dirigente, y 2) Para que los militantes del partido disfruten de un mayor grado de democracia es necesario introducir mecanismos que vayan dirigidos a cuestiones relacionadas con el fomento del uso de herramientas de democracia directa, tales como, por ejemplo, la libertad de expresión, la participación de los afiliados en el proceso de toma de decisiones, la posibilidad de constituir de corrientes de

opinión, la ampliación a las bases del debate interno, la intervención de la militancia en los procesos electivos internos, la concreción del derecho de acceso a cargos partidistas a todo militante, el incremento de los mecanismos de control para los cargos partidistas e institucionales, la exigencia de reglas de incompatibilidades, etc. Se entiende entonces que un partido goza de democracia interna cuando, por ejemplo, sus líderes y cargos son elegidos directamente por sus afiliados, gracias a verdaderos mecanismos participativos, o cuando las decisiones son tomadas con la participación de los afiliados, debido a la existencia de métodos que permiten a las bases intervenir en la toma de decisiones colectivas, etc. El problema es que no es un tema que inquiete a los políticos, ya que los partidos son capaces de ganar elecciones con independencia de su grado de democracia, es más se suele votar más a aquellos partidos que disfrutaban de una mayor cohesión y disciplina.

## **Bibliografía**

CALLEJA RODRÍGUEZ, J. (2000), "Democracia interna y externa: el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD)", en *Estudios sobre Estado y Sociedad*, nº 19, pp. 71/94.

DUVERGER, M. (1957), *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México.

FERRAJOLI, L. (2001), *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*. México, IFE-Temas de democracia.

FLORES GIMÉNEZ, F. (1999), *La democracia interna de los partidos políticos*. Madrid, Congreso de los Diputados.

FREIDENBERG, F. (2005a), "Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina", en *Polis: Investigación y Análisis sociopolítico y Psicosocial*, año/vol. 1, pp. 91/134.

\_\_\_\_\_ (2005b), "Democracia interna", en NOLHEN, D; ZOVATTO, D y PICADO, S. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, International IDEA y el IIDH, México.

\_\_\_\_\_ (2006), "Democracia interna: Reto ineludible de los partidos políticos", en *Revista de Derecho Electoral*, nº 1, pp. 1-17.

GARCÍA-GUERETA RODRÍGUEZ, E. M<sup>a</sup>. (2001), *Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso del PP*. Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

KATZ, R y MAIR, P. (1992), *Party organizations: A data handbook on party organizations in western democracies 1960-1990*. London, Sage.

KATZ, R. (2005), "The internal life of parties", en RICHARD LUTHER, K y MULLER-ROMMEL, F. (ed.), *Political Parties in the New Europe*. New York, Oxford University, pp.96-97.

KELSEN, H. (1988), *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Madrid, Debate.

KIRCHHEIMER, O. (1966), "The transformation of the western European party system", en LAPALOMBARA, J y WINER, M. (eds.) *Political parties and political development*. Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (1969), "Party structure and mass democracy in Europe", en *Politics, Law and Social Change*. New York.

MEADOWCROFT, J. (1999), "The politics of sustainable development: emergent arenas and challenges for political science", en *International Political Science Review*, nº 20, pp. 219-237.

MICHELS, R. (1996), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.

OSTROGORSKI, M. (1964), *Democracy and organization of political parties*. Nueva York, Anchor Books.

SÁNCHEZ MEDERO, G. (2007), *Liderazgo, representación parlamentaria y análisis de las interacciones: El caso del PP (1989-2004)*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

SCARROW, S. (1994), "The paradox of enrollment: Assessing the costs and benefits of party memberships", en *European Journal of Political Research*, vol. 25, pp. 41-60.

VÍRGALA FORURIA, E. (2008). "Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos", en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37, pp. 21-73.

[1] En otros partidos, como en el PSOE, los delegados a los Congresos son elegidos en listas completas, cerradas y bloqueadas. Y en el caso que hubiera dos listas, la minoría que obtuviera como mínimo un 20% de los votos válidos tendría una representación proporcional a éstos, mientras que la lista mayoritaria tendría derecho a la mitad más uno de los delegados.

[2] Por ejemplo, en el PP de Santiago de Compostela se habla del "Clan del Caney", que son un grupo de personas que ocupan puestos en la organización compostelana y que se encuentran próximos al abogado y empresario, José María Sánchez González, presidente del IGAEM durante la etapa de Jesús Pérez Varela, al frente de la Consellería de Cultura, y que es considerado por el verdadero cerebro y poder en la sombra del PP compostelano.