

La Federalización del Partido Popular

Rubén Tamboleo García

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA)

Resumen

En esta ponencia se trata analizar el proceso de federalización ocurrido en el Partido Popular, y la transición de un modelo de partido centralista a un modelo de partido en práctica Federal. Habrá que tener en cuenta los últimos congresos del partido celebrados, y el creciente peso los presidentes autonómicos del partido, que a su vez han desempeñado cargo de presidente de la comunidad autónoma.

También se estudia la creación de nuevos órganos como el Comité de Presidentes Regionales, como muestra de nuevos espacios dentro un modelo de tinte más federal. Todo esto se pone en el contexto del Estado Autonómico, y su evolución. Se analizan las posturas concretas del líder nacional del partido, de los líderes regionales, y también de algunos de los respectivos secretarios generales. Con todo ello, se realiza un estudio de uno de los actores claves del sistema político de España.

Palabras Clave

Partidos Políticos, Sistema de Partidos, Partido Popular, Federalización, Estado Autonómico, Relaciones Intergubernamentales

Introducción

En el contexto de nuestro sistema autonómico desarrollado gracias al Título VIII de la Constitución Española aprobada en 1978, es necesario estudiar el impacto que ha tenido la novedosa distribución territorial del poder en España en el sistema de partidos políticos, y como se ha desarrollado en algunas autonomías un sistema de partidos propio, o subsistema de partidos dentro del sistema de partidos políticos nacional, y en otras autonomías el subsistema de partidos se corresponde con la representación en el territorio de los partidos políticos de ámbito nacional.

Para entender esto, hay que fijarse que se han desarrollado partidos políticos de ámbito estatal (PAEs), y partidos políticos de ámbito no estatal (PANEs). Éstos son aquellos que aunque también optan, y algunos de ellos consiguen representación política en las instituciones de ámbito nacional como las Cortes Generales, desarrollan su competencia política sólo en parte del territorio nacional.

Para el objeto de esta ponencia, nos centramos en la influencia que ha tenido el modelo de distribución territorial del poder, en un partido de ámbito estatal, el Partido Popular, en el cual podemos observar rasgos particulares que se han desarrollado a través de su

evolución en sus características organizativas por influencia directa de la configuración del Estado Autonómico Español. Dejamos aparte como han influido temas de política pública autonómica en su evolución electoral en los diferentes territorios y a nivel nacional, para centrarnos en esas características organizativas y en su evolución a través de los 20 años de historia y de sus precedentes políticos en la Federación de Partidos de Alianza Popular.

Aludiremos también a algunos conceptos politológicos sobre territorialidad, tipos de estados según su distribución territorial del poder, y los desafíos que plantea la tipología clásica de estados unitarios versus estados federales.

La importancia del estudio del actual Partido Popular, radica en que ya ha ganado tres elecciones Generales de manera consecutiva, y dos de ellas por mayoría absoluta, además de Es el partido que abarca desde el centro hasta la derecha en el sistema político español.

Centralismo, descentralización y federalismo

La ciencia política clásica establece una tipología de estados básica según como se realiza la distribución territorial del poder en dos tipos: estados unitarios y estados federales.

Un estado descentralizado a través de autonomías estaría situado según esta tipología dentro de los estados unitarios. Sin embargo, el desarrollo de nuevas configuraciones territoriales dentro de desafíos territoriales propios de finales del siglo XX y de comienzos del siglo XXI hace necesaria revisar esta tipología. Por lo que para esta ponencia, vamos a contemplar el Estado Autonómico de España, como un tipo de Estado en el que sus características singulares no lo permiten encuadrar ni dentro de los estados unitarios, ni dentro de los estados federales.

Debemos prestar atención también a la definición de Elazar de Federalismo, la cual afirma que federalismo es la suma de autonomía política más órganos de gobierno compartido.

La Federación de Partidos de Alianza Popular

La Federación de Partidos de Alianza Popular surge en torno a los conocidos como Siete Magníficos, en el contexto político de la Transición española, para presentarse por vez primera a las elecciones, en la convocatoria a Cortes Constituyentes de junio de 1977, formalizando para ello el partido ante el Registro de Partidos Políticos a principio de ese año. Los Siete Magníficos posibilitarán la entrada en la Federación de los siguientes partidos:

- Reforma Democrática.
- Acción Democrática Española.
- Acción Regional.
- Unión del Pueblo Español.

- Unión Nacional Española.
- Unión Social Popular.
- Democracia Social.

Estos partidos no serían los únicos que constituirían la Federación, pero sí los más significativos por su peso político, destacando Reforma Democrática que la encabezaba Manuel Fraga Iribarne. Hay que destacar que esta Federación no se contemplaba por su base territorial, si no por sus integrantes, como una coalición de partidos al uso, con estabilidad entre los diferentes procesos electorales.

Sin embargo, para las Elecciones Generales de 1982 y de 1986 se constituirían coaliciones electorales de la Federación de Partidos de Alianza Popular con otros partidos afines, con la finalidad de afrontar las elecciones, y con diferente duración en los Grupos Parlamentarios de las Cortes.

Durante toda su actividad política, desde 1977 hasta 1989, fue una organización fuertemente centralizada con su base en Madrid, desde donde se gestaba la agenda política, y desde donde se configuraban las candidaturas electorales en todas las elecciones fueran del ámbito territorial que fuesen.

El Partido Popular, la Refundación y el Aznarato

Tras las elecciones de 1986, en las que Manuel Fraga Iribarne no consigue crecer de manera significativa el número de votos quedándose nuevamente en torno a los 5 millones, (en que luego se llegaría a conocer como el techo electoral de Fraga), hacen que se abra en alianza popular una crisis de liderazgo y de identidad. Tras el paréntesis de Hernández Mancha, electo como Presidente en el VIII Congreso Nacional de carácter extraordinario tras la dimisión de Manuel Fraga, se celebraría en Sevilla en enero de 1989 el IX Congreso Nacional, que se conocería como el Congreso de la Refundación, siendo elegido Manuel Fraga como Presidente para que condujese el proceso con Francisco Álvarez-Cascos como Secretario General.

En ese IX Congreso se agruparon políticamente bajo las Siglas del Partido Popular (PP) la vieja Alianza Popular, y además con especial significación el Partido Demócrata Popular y el Partido Liberal, además de algunos en ese momento independientes como Gabriel Cisneros, que había sido uno de los 7 ponentes constitucionales, proveniente de la Unión de Centro Democrático, por lo que el Partido Popular recogía así su herencia centrista, como haría también después con su capital político en las elecciones municipales y autonómicas de 1991, en las que el Centro Democrático y Social perdería su representación parlamentaria en beneficio del Partido Popular, que hacía su viaje político hacia el centro, pero que no perdía su estructura organizativa fuertemente centralizada en los órganos unipersonales de la Presidencia Nacional y de la Secretaría General Nacional, y de los órganos colegiados, especialmente el Comité Ejecutivo Nacional, además de la Junta Directiva Nacional.

El nuevo Partido Popular consiguió a finales de la primavera de 1989 de manera

nacional un pacto con el Centro Democrático y Social para que gobernasen juntos en los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas donde la aritmética parlamentaria se lo permitiese, y fruto de este pacto fue el éxito de la moción de censura en el Ayuntamiento de Madrid votada el 20 de junio de 1989 que colocó como Alcalde de la Capital del Reino a Agustín Rodríguez Sahún del Centro Democrático y Social, con lo que el nuevo Partido Popular consiguió marcar de manera nacional una orientación política hacia el centro que marcaría sus años de oposición en las Cortes Generales.

En el XIV Congreso Nacional del Partido Popular, celebrado en Madrid los días 25, 26 y 27 de enero de 2002, en el que José María Aznar López se presentaría a la reelección como Presidente nacional del Partido por cuarta y última vez, quedaron aprobados por el Plenario del Congreso unos Estatutos sin significativos cambios en cuanto a la organización territorial se refiere, en los que destacaremos el Título Segundo “de la organización y estructura general del Partido”, en el que en el Capítulo Primero de disposiciones generales encontramos el artículo 17 de principios de organización territorial con tres apartados de los que destaco los 2 primeros:

1. El Partido Popular proyecta su acción política sobre todo el ámbito nacional mediante una organización regionalizada y descentralizada en los Órganos territoriales que la integran, a los que se reconoce plena autonomía para el ejercicio de sus competencias estatutarias, sin perjuicio de los necesarios principios de organización que aseguren su unidad, coordinación y eficacia [...].

2.El Partido Orientará y desarrollará su organización desde la referencia expresa al hecho político autonómico como factor determinante de su articulación interna.

Ya en la Sección Primera de principios y bases de la Organización Territorial se recogen los principios de organización interna, los órganos del Partido, los Reglamentos de funcionamiento y los órganos de organización territorial.

El Partido Popular tras 2004

La traumática pérdida del poder que se produce en las Elecciones Generales del 14 de marzo de 2004, provoca una crisis en el liderazgo nacional del partido, mientras que en algunas comunidades autónomas, el liderazgo regional del Partido Popular venía bien marcado y con un impulso continuo. Esta crisis se agudiza tras la pérdida de las elecciones generales de marzo de 2008, y continúa hasta el triunfo electoral de las elecciones del 20 de noviembre de 2011, por lo que la estructura nacional del Partido quedaba debilitada en detrimento de lo que se empezó a conocer como “baronías regionales”.

También hay que destacar, que en tiempos de oposición en el gobierno nacional, cobraron más peso aquellos dirigentes autonómicos del Partido que sí gobiernan en sus respectivas comunidades autónomas.

En los Estatutos del Partido Popular aprobados en el XVI Congreso Nacional cele-

brado en Valencia en junio de 2008, el cambio más significativo en la materia que nos atañe es la creación del Comité Autonómico, recogido en el Título Segundo, Capítulo Cuarto de los Órganos Especializados, Sección Tercera para el Comité Autonómico con el artículo 52 que reza: El Comité Autonómico se constituye como órgano especializado y de carácter asesor del Partido Popular competente para analizar, coordinar y orientar las políticas del Partido en relación al desarrollo del Estado Autonómico y el fortalecimiento de la solidaridad interterritorial. El Comité Autonómico estará integrado por el Presidente Nacional del Partido Popular, el Secretario General, los Presidentes Autonómicos del Partido y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular y de las Ciudades Autónomas. Con todo esto, vemos como se crea como órgano de cooperación, de coordinación, e incluso podemos verlo como órgano de gobierno compartido dentro de una estructura claramente federalizada, según se establece en las competencias que los Estatutos le otorgan en el apartado 2 del artículo 52; así lo declaró uno de los tres ponentes de la Ponencia de Estatutos, el Presidente del Partido Popular en Galicia y líder de la oposición en la Xunta de Galicia en ese momento Alberto Núñez Feijoo declaró “Nosotros planteamos un Comité para comprometernos con un proyecto de Estado desde las comunidades”. En el apartado 3 le da al Comité Autonómico la facultad de crear comisiones especializadas de carácter temporal o permanente, con objeto de coordinar y ordenar el posicionamiento del Partido Popular en una materia específica que afecte a las Comunidades Autónomas y que exija la fijación de un enfoque conjunto.

Este órgano no se creó sin polémica, puesto que el antiguo Secretario General del Partido Popular Francisco Álvarez-Cascos, planteó una enmienda de supresión del artículo para que no se crease el órgano, considerando que menoscabaría el necesario liderazgo de la Presidencia del Partido Popular. Esta enmienda no salió adelante, y el Comité Autonómico se puso en marcha, aunque sí que consiguió que el Comité Autonómico se configurase como órgano consultivo, definiéndose para ello como órgano especializado, y no como otro órgano de gobierno del Partido. Después de 4 años de funcionamiento del nuevo órgano, podemos observar que no ha tenido tanto peso, y ni siquiera llega a cumplir con la obligación de reunirse una vez cada tres meses de forma ordinaria según se establece reglamentariamente.

En los Estatutos del Partido Popular salidos del XVII Congreso Nacional celebrado en Sevilla en febrero de 2012, el cambio más significativo en esta materia es el reconocimiento por parte de los Estatutos de la capacidad de constitución de Comisiones de Estudio como órganos de participación, trabajo y análisis en los diferentes ámbitos territoriales, algo que en la práctica ya sucedía, quedando recogido en el artículo 20 de los órganos del Partido de la Sección Primera de Principios y bases de organización territorial. Además, también se establece dentro del mismo artículo la competencia de jerarquía entre órganos, para los casos en los que algún órgano del Partido se negase a ejercer las funciones que los Estatutos y los Reglamentos del Partido establezcan, serían asumidas por el órgano jerárquicamente superior.

Que la Secretaría General, desde el XVI Congreso Nacional pasase a estar ocupada por una persona sin dedicación exclusiva, puesto que la nueva engargada María Dolores

Cospedal detentaba desde el año 2007 la Presidencia de la Estructura Autonómica del Partido en Castilla-La Mancha, influye de manera determinante en la pérdida de peso político por parte de la estructura nacional, dada la importancia de la Secretaría General como órgano unipersonal del Partido, con funciones específicas de gran peso organizativo. Además, se hacía muy difícil separar los intereses nacionales de los intereses electorales en la Comunidad Autónoma Castellanomanchega, con lo que los intereses electorales regionales, dado que la Secretaria General se presentaba a las elecciones autonómicas de 2011 que posteriormente ganó, llegaban a influir en la agenda política de la Secretaría Nacional como se vio en la disputa con las Comunidades Autónomas vecinas de la Región de Murcia y de la Comunidad Valenciana sobre las cuencas hidrográficas y sus competencias.

También cabe analizar, como en las Conferencias Sectoriales de los diferentes ministerios del Gobierno de España, el Partido Popular adoptaba una postura conjunta bajo el mandato del Presidente Aznar de manera reiterada. Esto se rompe bajo el mandato en la Presidencia Nacional del Partido de Mariano Rajoy.

Con todo esto, se contempla un cambio en el modelo del partido, que deja de ser una estructura política fuertemente centralizada, para tras el proceso de federalización, parecerse más a la Confederación Española de Derechas Autónomas, que fue el partido hegemónico en el centro-derecha español durante la II República.

Conclusiones

El Partido Popular, como partido joven del sistema político español surgido de la transición ha desarrollado diferentes etapas organizativas, que se corresponden con el alcance en diferentes cuotas de poder. Esas cuotas de poder han sido primero de carácter representativo, es decir, actas de concejal en los ayuntamientos, escaño de diputado en las asambleas autonómicas, y escaños de congresistas y senadores en las Cortes generales; más tarde, y especialmente tras el es la refundación en el que se integran partidos con peso político significativo como Alianza Popular, Partido Demócrata Popular, Partido Liberal y otros sin peso político significativo como el Partido Popular en el año 1989 se fusionan todos ellos para dar lugar a un nuevo partido popular. Ese nuevo partido, con una orientación pragmática, hacia el centro reformista va a conseguir aumentar sus cuotas de poder representativo y a ellas va a sumar cuotas del poder ejecutivo muy importantes: en el año 1991 consigue alcaldías como la de Valencia y la de la Capital del Reino.

El Partido Popular tiene problemas significativos de implantación en algunos territorios, especialmente en los territorios históricos, lo que hace que haya un desequilibrio territorial interno que se puede medir cuantitativamente en el número de compromisarios electos que se aportan al Congreso Nacional desde las Comunidades Autónomas, ya que estos se eligen en función de la población pero también en función del nivel de afiliación, lo que hace que los compromisarios electos en Andalucía sean el cuádruple que los compromisarios electos en Cataluña. Y este desequilibrio tiene su prolongación en la conformación de los órganos colegiados del Partido.

Por lo tanto, podemos constatar cómo se produce una federalización, dentro de la dinámica interna del Partido como se constata en los órganos de gobierno interno, pero además en su propia agenda política.

Además de la federalización en sí, existen otros procesos organizativos que se pueden estudiar detenidamente, como es la transformación de un partido de notables en un partido de baronías, baronías de carácter territorial que cada vez han ganado más peso político en las figuras de sus presidentes autonómicos.

Por todo ello, concluimos que ha existido un proceso de federalización dentro del Partido Popular, en el que tras la refundación se consigue bajo el liderazgo del Presidente José María Aznar López, un partido fuertemente centralizado, y que tras el XVI Congreso Nacional del Partido celebrado en Valencia en junio de 2008, se produce un proceso en el que ganan peso las estructuras territoriales autonómicas del Partido. En Alianza Popular la estructura territorial de mayor peso era la provincia, y en el Partido Popular se marca en sus estatutos que el Partido orientaría y desarrollaría su organización desde la referencia expresa al hecho político autonómico como factor determinante de su articulación interna, hecho que sí que ocurre de manera determinante como hemos visto, tras el XV Congreso con la elección de Rajoy, y especialmente tras el XVI Congreso, pero que no se produjo de manera determinante durante la Presidencia de Aznar, porque la Presidencia y la Secretaría General Nacional marcaban el paso del partido de manera contundente con una proyección directa a sus estructuras territoriales, las cuales dependen directamente de la estructura organizativa nacional.

Concluyo por tanto que, esa independencia de las estructuras territoriales autonómicas, se ve reflejada en el discurso político de los Presidentes de las diferentes estructuras autonómicas del Partido, más especialmente en las Comunidades Históricas por sus características políticas especiales en las que se desarrolla un subsistema de partidos determinante, pero también ocurre en otras Comunidades Autónomas como es el caso de Madrid, donde su Presidente Autonómica Esperanza Aguirre Gil de Biedma, marcaba el paso político de manera más autónoma. Y con todo ello, la agenda nacional del Partido Popular, en algunas ocasiones ha venido marcada desde algunas organizaciones autonómicas, por lo que en el proceso de federalización del Partido, se constata el auge del peso político de las organizaciones autonómicas que modulan en la agenda cuestiones que podrían perjudicarles electoralmente en sus territorios, bajo la Presidencia de Rajoy Brey, especialmente a partir del año 2008, y desde algunas comunidades como la vasca y la catalana, mientras que bajo el mandato del Presidente Aznar López, era la organización nacional la que marcaba la agenda política a las estructuras territoriales, incluso aunque las perjudicase electoralmente, como se vio reflejado en el caso del Plan Hidrológico Nacional, con una postura del Partido que perjudicó a sus intereses electorales en la Comunidad Autónoma de Aragón.

De esta manera, en el proceso de federalización del Partido Popular, se constata que la unidad nacional pierde peso político y musculatura organizativa, en beneficio de las organizaciones territoriales.

Finalmente, definimos la federalización del Partido Popular como el proceso por el cual las organizaciones territoriales de ámbito autonómico ganan peso político en detrimento de la organización nacional.

Bibliografía

AJA, E. (2003), *El Estado Autonómico: Federalismo y Hechos Diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid.

BAÑÓN I MARTÍNEZ, R. (1997a), *La Nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid.

_____ (1997b), "Sistema de Relaciones Intergubernamentales y Legitimidad de la Acción Pública en el Sistema de las Autonomías" en TERCEDOR ALBA, C y VANACLOCHA BELLVER, F (Coordinadores), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid Boletín Oficial del Estado, Madrid.

BAÑÓN I MARTÍNEZ, R. y JIMÉNEZ MEROÑO, S. (2010), *La Nueva Gestión Pública*, Editorial TQM, Madrid.

BAÑÓN I MARTÍNEZ, R. y AGRANOFF, R. (1998), (compiladores), *El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.

BÉJAR MERINO, H. (2008), *La Dejación de España*, Editorial Katz, Madrid.

CARAMANI, D. (2011), *Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford.

CRESPO GONZÁLEZ, J. (2002) "Relaciones entre administraciones públicas en España", en CRESPO GONZÁLEZ, J. y PASTOR ALBALADEJO, G. M. (coordinadores) *Administraciones Públicas Españolas*, McGraw-Hill/Interamericana de España, Madrid, pags. 255-282.

ELAZAR, D. J. (1990) *Exploración del Federalismo*, Editorial Hacer, Barcelona.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C. y FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, A. (2008) *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, Editorial COLEX, Madrid.

FOSSAS ESPADALER, E. (2008) "El Principio Dispositivo en el Estado Autonómico", *Revista de Derecho Político*, números 71 y 72, enero-agosto 2008, pags. 151-173.

FRAGA IRIBARNE, M. (1983) *Poder autonómico, poder municipal: consideraciones sobre las autonomías y la representación local*, Editorial Planeta, Barcelona.

GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2002), *Provincias, regions y Comunidades Autónomas: la*