

RAICES ORGANIZATIVAS DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA. LOS CATCH ALL/CARTEL PARTIES ESPAÑOLES POR DENTRO

JOSÉ ANTONIO GÓMEZ YÁÑEZ

Profesor Asociado de Sociología

Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO

- I. Los enfoques en el estudio de los partidos y la crisis de los grandes partidos.
- II. Los partidos como sistema de selección de personal político.
- III. El Estado de Partidos español.
- IV. El modelo originario de los partidos españoles.
- V. La institucionalización y la estabilización de los partidos.
- VI. El entramado administrativo e institucional.
- VII. La política que resulta de estas organizaciones. La democratización aparente.
- VIII. La política democrática como un sistema de pesos y contrapesos.

I. LOS ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LOS PARTIDOS Y LA CRISIS DE LOS GRANDES PARTIDOS

El estudio de los partidos se escindió en dos enfoques a mediados del siglo XX. De un lado, las grandes teorías sobre los modelos de partidos en las democracias avanzadas. Varios autores se identifican con las principales: el partido de masas, de los años cincuenta, de Duverger¹ (1957); el *catch all party*, en los años

1 DUVERGER, MAURICE (1957): *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

sesenta, de Kirchheimer² (1966); el partido electoral, en los setenta, de Panebianco³ (1982); y el *cartel party*, en los noventa, de Katz y Mair⁴ (1995). La sucesión de estos modelos refleja la evolución de los partidos europeos hacia la disolución de la ideología sustituida por programas genéricos que pretenden atraer amplios apoyos electorales, descenso de la influencia de los afiliados en la determinación de la política del partido y como recurso organizativo y financiero, ya que su papel económico fue sustituido progresivamente por la financiación pública; prioridad a la actividad electoral e institucional abandonando la articulación de su base social, aceptación de políticas de consenso que fueron borrando las distancias ideológicas, etc. Todo ello se ha traducido en fuertes descensos en la afiliación a todos los grandes partidos europeos. De este modo, los grandes partidos se han ido convirtiendo en organizaciones especializadas en la gestión institucional y de los recursos públicos destinados a la política, con débiles lazos con sus bases sociales. El déficit de articulación social que implica la superficial conexión entre los partidos y los ciudadanos fue presentado por Otto Kirchheimer. El párrafo final de su célebre artículo parece visionario: «la cuestión radica en si esta participación limitada que el *catch all party* ofrece a la población, si este llamamiento a participar racional y desapasionadamente en la vida política, a través de los pocos canales sancionados conseguirá cumplir su función. ... Desde que los electores no están sometidos a la disciplina del partido de integración —en Estados Unidos no lo han estado nunca— pueden mediante sus votos rápidamente cambiantes y con su apatía transformar el sensible instrumento que es el *catch all* en algo que resulte demasiado tosco (insensible) para servir de nexo con los titulares funcionales del poder de la sociedad»⁵. Escribir sobre los partidos en 2015 obliga a tomar como referencia este deslumbrante párrafo de Kirchheimer. Las convulsiones en los apoyos políticos se producen en toda Europa: cae el apoyo a los partidos centrales (en votos y afiliados) y aumenta el de partidos hasta ahora marginales, se reciclan y actualizan los discursos de extrema derecha o extrema izquierda, depende de los países, para la situación actual en la que predomina el descontento y la sensación de fallo del «sistema» y cae la confianza en los «políticos», los partidos y los sindicatos. En toda Europa se reproduce este descontento: surgida en las europeas de mayo de 2014, Alianza por Alemania (AfD) logró el 10% en las regionales de Turingia y Sajonia y el 12% en las de Brandeburgo en septiembre. Los excomunistas de la RDA, reciclados, fueron el partido mayoritario de la izquierda en la regionales de Turingia, ocupando por primera vez una presidencia regional. El UKIP británico ha ganado dos escaños en las elecciones parlamenta-

2 KIRCHHEIMER, OTTO (1972): «The transformation of the Western European party system», en LAPALOMBARA, JOSEPH y WEINER, MYRON: *Political parties and political development*, Princeton U.P.

3 PANEBIANCO, ANGELO (1990): *Modelos de partido*, Alianza, Madrid.

4 KATZ, RICHARD S.; MAIR, PETER (1995): «Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party», *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 5-28.

5 KIRCHHEIMER, OTTO (1972): op. cit., p. 200.

rias parciales de septiembre y octubre, por citar dos ejemplos de países con sistemas políticos muy estables. En España, Podemos logró sorpresivamente el 8,0% de los votos y cinco escaños en las europeas, las encuestas lo sitúan como el posible partido más votado en unas elecciones generales con una intención de voto alrededor del 25%. En Italia, el Movimiento 5 Estrellas, ocupa una posición clave en el sistema político italiano desde 2013. Las tensiones sociales desencadenadas por la crisis de 2007 han mostrado correcto el diagnóstico de Kirchheimer: los *catch all* o *cartel parties* son incapaces de canalizar el descontento de los sectores sociales que han perdido con la crisis o que ven bloqueado su acceso a la sociedad de clases medias (empleo estable, carreras profesionales viables, acceso razonablemente seguro a vivienda o a construir una familia, etc.). Por estos bordes están apareciendo nuevas demandas sociales que los partidos convencionales no son capaces de integrar en sus programas y organizaciones.

Este enfoque «macro» lleva a enfatizar la «gran política»: las costosas campañas electorales, el esfuerzo de comunicación permanente que implica la política electoral, el impacto de la televisión en la consolidación de liderazgos, la centralización de la política en las cúpulas partidarias, la financiación⁶ y la captura de otros recursos públicos (cargos públicos, presupuestos, etc.), la baja tensión ideológica que ha convertido a los partidos casi en marcas, la depauperación de la organización entendida como red de articulación social. Todos estos aspectos son reales en los *catch all/cartel parties*.

El otro enfoque en el análisis de los partidos es considerarlos como «aparatos», es decir, organizaciones complejas en las que se integran objetivos ideológicos y materiales, en las que se mueven conflictos y ambiciones humanas cristalizadas en tendencias internas más o menos justificadas con posiciones ideológicas, o sea, como maquinarias de poder en los que ensamblan élites competitivas. En Europa, el estudio de Michels sobre el SPD es el prototipo⁷, en Estados Unidos hay brillantes estudios monográficos sobre los aparatos de los *bosses* norteamericanos⁸. En esta tradición puede situarse el trabajo de Peter Lange⁹ sobre los incentivos colectivos y selectivos los partidos y su función en el mantenimiento de su cohesión, retomado por Panebianco en su análisis de las estructuras internas de los partidos. Este enfoque enfatiza los aspectos de burocratización y aparatización de las organizaciones partidarias, las relaciones informales que se establecen en

6 RODRÍGUEZ TERUEL, JOAN (2013) (coord.): *Finançament de partits i transparència democràtica*, Fundació Catalunya-Europa, Barcelona.

7 MICHELS, ROBERT (1979): Los partidos políticos, Amorrortu ediciones, Buenos Aires.

8 Véase: GOSSNEL, HAROLD F. (1924): *Boss Platt and his New York Machine*, The University of Chicago Press, Chicago, Ill.; GOSSNEL, H.F. (1968): *Machine politics. Chicago Model*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres; McKEAN, DAYTON DAVID (1940): *The Boss. The Hague Machine in action*, Russell & Russell, New York; PEEL, ROY (1935): *The political clubs of New York*, Ira J. Friedman, Port Washington, NY.; SALTER, J. T. (1935): *Boss rule. Portraits in city politics*, Whittlesey House, New York-London.

9 LANGE, PETER (1977): «La teoria degli incentivi e l'analisi dei partiti politici», en *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, X-XII.

ellas, el clientelismo, las pugnas internas, la forma en que consumen recursos y, clave en el análisis de una organización de este tipo, la política como una sucesión interminable de reuniones. A falta de estudios de este tipo en España, en este artículo se recogen algunas de las fuentes originales sobre la dinámica interna de los partidos.

Este trabajo trata de ensamblar ambos enfoques, hay que resaltar que en el caso de España considerar los partidos como organizaciones parece muy productivo para analizar las causas de la crisis que afecta a los grandes partidos españoles en la segunda década del siglo XXI.

II. LOS PARTIDOS COMO SISTEMA DE SELECCIÓN DE PERSONAL POLÍTICO

Desde un punto de vista formal, un partido es una estructura jerárquica compuesta por secciones locales o sectoriales (de centro de trabajo, profesionales, aficiones, etc.), estas fórmulas organizativas están ensayándose en las más recientes organizaciones políticas: Podemos y la Asamblea Nacional de Cataluña, aunque tienen sus antecedentes en las células de los partidos comunistas¹⁰) en las que se encuadran los afiliados, que a su vez eligen comités locales y delegados a congresos provinciales o regionales; en estos congresos se eligen direcciones regionales y delegados a congresos nacionales, en los que se elige la dirección nacional, en paralelo, en todos los niveles, se eligen parlamentos internos destinados a controlar la gestión de las ejecutivas. Estos parlamentos internos son una versión reducida de los congresos, una especie de comisión permanente. Desde este punto de vista formal los partidos ofrecen el aspecto de un organigrama piramidal que se despliega desde los congresos nacionales hasta las secciones locales en distritos de las grandes ciudades o pueblos. Este modelo organizativo es un vestigio de los partidos de masas, ningún partido ha podido renunciar a tener afiliados y a una organización que sirva como filtro para captar y seleccionar a sus cuadros, tampoco a congresos que marquen a grandes rasgos su línea política e ideológica y sirvan para proyectarla a través de los medios de comunicación (Forza Italia, de Berlusconi podría considerarse una excepción). Pese a su permanencia, este modelo organizativo es cada vez menos atractivo y casi todos los partidos europeos pierden afiliados: los alemanes, CDU y SPD, han pasado de más de un millón de afiliados en los ochenta a apenas medio millón; en Gran Bretaña, el Partido Conservador tiene 177.000; los laboristas, 194.000 afiliados directos; los liberales demócratas apenas 50.000, cifras todas ellas que reflejan considerables caídas en las últimas décadas, la UMF francesa tiene 280.000 y el PSF unos 175.000. Estas cifras muestran fuertes contracciones en el número de afiliados.

10 DUVERGER, M.: *op. cit.*, pp. 55-57.

Dentro de estas organizaciones se desarrollan funciones «administrativas» de mantenimiento de la organización: asambleas de afiliados, reuniones de los órganos del partido, reuniones informales de tendencias, mantenimiento de ficheros, etc. Las organizaciones partidarias son gigantescas máquinas de producir reuniones en las que se superponen comités, asambleas y reuniones informales, reuniones decisivas restringidas (para hacer listas o decidir liderazgos) y otras más o menos periódicas e informales en las que se van decantando poco a poco liderazgos y confianzas personales. Los partidos son, desde esta perspectiva, gigantescas máquinas pensadas para mantener la tensión interna y filtrar individuos que van integrándose como cuadros en la organización con el patrocinio de los grupos (tendencias) internos. Sin grupos no se entiende la mecánica de los partidos, basada en redes clientelares más o menos explícitas. Esta función de filtraje se desarrolla de dos maneras: la formal a través de elecciones internas preparadas desde las tendencias y la informal entre quienes «caen bien» a través de contactos personales. En todos los partidos se desarrolla una pugna incesante, que se reproduce en todos los organismos sociales, aunque con menor tensión. ¿Cómo explicarlo sencillamente?, tomemos un ejemplo, las peñas de seguidores de clubes de fútbol: «... llega el momento en que se constituye oficialmente (la peña, o lo que podría ser la sección local de un partido), 'y ahora, qué hacemos'. Resulta que no hay que hacer nada: seguir tomando cerveza, seguir viajando en autobús, seguir criticando (a la directiva, los jugadores, entrenador o árbitros) ... Lo primero, elegir Directiva. Algunos, pocos, van a ella a la fuerza, mas siempre hay a quien le gusta ser directivo, aunque sea de la Peña ... Y siempre hay alguien a quien le molesta ... que nombren a otro. Resultado, en cuanto hay directiva, hay oposición, hay dos polos»¹¹. Esta es la lógica simple y casi aleatoria que subyace a toda sección local de un partido: la oposición entre un «aparato», entendido como difuso conjunto de quienes ocupan cargos y están interesados en mantenerlos, y la «oposición» que aspira a conseguir el apoyo de la mayoría de los afiliados para ocupar esos cargos. Aliméntese este simple esquema con diferencias ideológicas y aspiraciones a cargos internos o públicos (retribuidos) y se tendrá la célula básica de un partido. Este trajín es incesante y es el proceso selectivo permanente de los partidos, en paralelo a la cooptación a través de contactos personales que suele derivar en nombramientos de funcionarios en las Administraciones o inclusiones desde arriba en las candidaturas. La vida de los partidos es esto, más las reuniones de las directivas y de los cargos públicos en cumplimiento de sus obligaciones «oficiales».

En el vértice (nacional, regional o local) de estas organizaciones están las ejecutivas, normalmente compuestas por entre veinte y cincuenta individuos, dependiendo de la concentración de poder en quienes las dirijan o de los compromisos necesarios para garantizar su elección en un congreso o asamblea. Entre sus

11 HERNÁNDEZ CORONADO, PABLO (1955): *Las cosas del fútbol*, Plenitud, Madrid, p. 176.

miembros los hay de muy distinto peso. El presidente o secretario general y tres o cuatro ejecutivos concentran el poder, ya que suelen ser dirigentes de tendencias internas o los líderes electorales e institucionales del partido, a su alrededor circulan otros ejecutivos de menor peso real y, a veces, otro círculo minoritario que colabora y a la vez se ofrece como alternativa a quienes dirigen la ejecutiva. Toda ejecutiva lleva en su seno la simiente de su división. El resto de sus integrantes son intercambiables, aunque por el hecho de estar allí suelen entrar en listas electorales, lo que les da una permanencia en la política que puede hacer que accedan a puestos de poder o se queden al margen, depende de lo aleatorio de la política y de la vida. Las trayectorias no están predeterminadas. Alrededor del presidente o secretario general se construye un «aparato» compuesto por una amalgama de dirigentes nacionales, regionales o locales que apoyan a la ejecutiva y reciben a cambio incentivos selectivos: cargos, libertad para acomodar a su antojo su parte de la organización, gabelas en forma de cargos en empresas públicas o, en su momento, cajas de ahorro, etc.

En los grandes partidos, a nivel nacional o regional existe algo poco estudiado: la sede, compuesta por «funcionarios» del partido (seleccionados casi aleatoriamente por quiénes ya están allí o por ejecutivos del partido, cuya entrada en la plantilla no está sujeta a ninguna regulación, pese a ello los integrantes de esta sede insisten en ser denominados «funcionarios» del partido) en la que se desarrollan actividades de muy diverso tipo, esenciales para el mantenimiento de la organización y su control. Algunos de estos funcionarios, en momentos de crisis internas, tienen la ocasión de desarrollar brillantes carreras en pago a sus servicios por controlar resortes internos decisivos: acceso a líderes, control de los censos o teléfonos de los delegados a congresos, etc.

III. EL ESTADO DE PARTIDOS ESPAÑOL

García Pelayo destacó la inadaptación del derecho constitucional a la realidad de la existencia de los partidos. La letra de las constituciones mantiene la ficción de la representación política individualista aunque, en realidad, la actividad política se articula desde los partidos y en el interior de los partidos. «El Estado de partidos es necesariamente la forma del Estado democrático de nuestro tiempo: sin la mediación organizativa de los partidos ... sería imposible la formación de una opinión y voluntad colectivas ..., (con) el sistema de representación proporcional, los electores no seleccionan entre los candidatos individualmente considerados, sino entre los partidos que los presentan a la elección ...» los partidos son órganos destinados a realizar actos mediante los que se eligen o designan a los titulares o portadores de otros órganos»¹². De este modo, «puesto que el

12 GARCÍA PELAYO, MANUEL (1986): *El Estado de Partidos*, Alianza, p. 35.

diputado ha sido elegido en virtud de su carácter de miembro de un partido se crea una *naturalis obligatio* de aquel hacia este ... El diputado sólo es representante de la totalidad del pueblo si actúa en correspondencia con la posición de su partido ... esto entra en contradicción con el principio de que el diputado sólo está sometido a su conciencia»¹³.

El entramado institucional surgido de la Transición (1976-1983) creó un Estado de Partidos aunque mantuvo algunas ficciones formales sobre la independencia de los representantes públicos. Cuatro «decisiones», un diseño institucional desmesurado (que nadie tenía en mente en 1977/78) y una ficción perfilaron el Estado de Partidos español.

La Constitución de 1978 se redactó bajo la obsesión por la estabilidad. El espectro de la inestabilidad de los gobiernos en la II República y en la Restauración, la «sopa de letras» que emergió tras la muerte del general Franco y la sospecha de que la debilidad de los gobiernos pudiera favorecer un eventual golpe de Estado, llevaron a los ponentes constitucionales a diseñar un entramado institucional de estabilidad acorazada cuya clave es la casi inamovilidad del Presidente del Gobierno una vez elegido por el Congreso y su posición eminente en el proceso político. Alguna vez se ha denominado a este diseño gobierno de canciller:

Tras su investidura es casi imposible desplazarle mediante una moción de censura constructiva que requiere un acuerdo mayoritario sobre otro candidato. Sólo cabe la hipótesis de una inversión de alianzas en el Congreso para que la moción de censura pudiera surtir efectos, pero eso es muy improbable en un Congreso fragmentado como suele ser el español.

Toma las decisiones fundamentales de un sistema parlamentario: nombra y cesa a los ministros, decide sobre los discursos fundamentales que marcan el devenir de la política (Investidura, Debate sobre el Estado de la Nación), decide sobre la presentación de una moción de confianza (es decir, sobre el posible suicidio del gobierno y su grupo parlamentario), puede convocar elecciones en el momento que más le convenga, decide la fecha del Debate sobre el Estado de la Nación, que se ha establecido como algo así como una moción de confianza anual implícita; decide la presentación de recursos de inconstitucionalidad sobre la legislación de las Comunidades, designa a dos miembros del Tribunal Constitucional a través del Gobierno, etc.

En caso de bloqueo de su acción de gobierno, dispone del Real Decreto Ley para avanzar en la legislación por un procedimiento sumario.

Por decisión de los partidos, la figura de sus candidatos a Presidente queda rodeada de un aura de excepcionalidad: las campañas electorales gravitan sobre ellos y el número 1 de la lista de Madrid se les asigna consuetudinariamente. Esto es un uso inédito en otras democracias donde los líderes tienen sus circunscripciones y su dominio sobre ellas es un dato sobre su fortaleza.

13 *Ibidem*, p. 36.

Lógicamente, el Presidente del Gobierno es el principal dirigente de su partido, lo que dada la deriva del sistema español equivale a que impone su voluntad casi sin debate. Como líder partidario tiene un peso determinante en la elaboración de las listas electorales de su partido, el instrumento central en el mantenimiento de la disciplina del grupo. Puede incluir cierto número de candidatos de su confianza en puestos de salida en las listas presionando a los aparatos provinciales para que les hagan hueco y puede excluir a los dirigentes que muestren reticencias sobre su liderazgo. Es impensable que, dada su posición en el partido, no intervenga en la designación de los candidatos de las mayorías parlamentarias en el Congreso y Senado para la elección de magistrados al Tribunal Constitucional, CGPJ, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, miembros de los órganos reguladores (CNMC, etc.), ...

En definitiva, por razones institucionales, simbólicas y de dominio sobre su partido, el Presidente del Gobierno de España es, probablemente, el dirigente occidental que más poder tiene sobre su sistema político. Este modelo se reproduce a escala en las Comunidades Autónomas, sobre todo cuando coincide la presidencia autonómica y la dirección del partido.

La segunda pieza es la Ley Orgánica de Partidos, en su versión original LO 54/1978. Lo más llamativo de ella es que, a pesar de sus reformas, se limita a enumerar criterios generales que a nada comprometen. Un partido español tiene menos obligaciones de control y transparencia de sus cuentas y funcionamiento que una comunidad de vecinos. En realidad, opera aquí la resistencia de los partidos «a una regulación específica ya que ella, junto a ciertas ventajas, conlleva una limitación de la forma de organización y acción, una publicidad de sus recursos y un cierto control por parte del Estado»¹⁴. En Alemania, el país que junto con Estados Unidos tiene la legislación más minuciosa sobre los partidos, «los primeros preparativos para una Ley ... se hicieron en 1951 y 1952, pero los proyectos presentados por el Ministerio del Interior no despertaron precisamente el apoyo del Gobierno, ni del Parlamento, ni de los propios partidos ... Desde 1959 a 1966 se sucedieron los proyectos de ley y las deliberaciones sobre los mismos, que sufrieron los avatares de la discontinuidad ... Finalmente, se elaboró un proyecto de ley, que fue aprobado el 14 de julio de 1967»¹⁵. Como se ve, las leyes que regulen su vida interna no entusiasman a los partidos en ninguna parte, en España una Ley de Partidos que no compromete a nada se ha mantenido desde 1978. Esta libertad organizativa ha sido decisiva en la deriva de los partidos españoles. De este modo, la regulación de la actividad interna de los partidos quedó al albur de sus Estatutos y normas que a veces se interpretan muy flexiblemente.

La tercera pieza son los Grupos Parlamentarios, cuyo funcionamiento básico fue diseñado en la legislatura de 1977, haciéndolos dependientes de la dirección

¹⁴ *Ibidem*, p. 52.

¹⁵ MARTÍN MERCHÁN, DIEGO (1981): *Partidos Políticos*, Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, Madrid, p. 55.

del partido y limitando la capacidad de iniciativa del diputado individual, en especial, en caso de discrepancia con la línea de su partido. Esto ha dado lugar a una extraña figura, la del diputado intercambiable: en la legislatura 2011-15, a comienzos de 2015, 57 de los 350 diputados habían sido relevados y sustituidos por el siguiente de la lista, es decir, el 16,3%. Esta cifra es resultado del escaso atractivo de la actividad parlamentaria fuera de un reducido número de dirigentes que protagonizan los debates o gestionan los grupos.

La última pieza es, obviamente, la Ley Electoral. Su origen es el RDL 20/77 de 3 de marzo de 1977, previo a las elecciones de 1977. Su opción básica son las listas cerradas y bloqueadas, sin considerar cómo se eligen los candidatos dentro de los partidos, lo que quedó a la regulación interna de cada partido. Esta ley fue resultado de una doble negociación. En el debate sobre la Ley de Reforma Política en las últimas Cortes del franquismo, el Grupo Parlamentario de Alianza Popular (con Martínez Esteruelas como portavoz) impuso que ambas cámaras tuvieran el mismo peso en el procedimiento legislativo, que en el Senado cada provincia tuviera igual número de senadores elegidos por sistema mayoritario limitado y en el Congreso cada provincia tuviera un mínimo de diputados y el resto se distribuyera en proporción a la población hasta alcanzar la cifra de 350. En paralelo, la Oposición democrática negociaba con el Gobierno que el Congreso respondiera a criterios de representación proporcional, bajo la amenaza de no presentarse a las elecciones, los aspectos «técnicos» de esta negociación los llevó el prof. Ollero. En la redacción final del RDL, el Gobierno de Suárez introdujo el mínimo de dos diputados por provincia, más uno para Ceuta y otro para Melilla, y, a partir de ahí, repartir los 248 restantes proporcionalmente a la población. Esto producía un reparto de escaños que, en aquel momento, favorecería a UCD previsiblemente¹⁶. Cuando en 1986 se planteó un eventual cambio en la ley electoral, el PSOE llegó a la conclusión de que, en líneas generales, este sistema de distribución de escaños por provincias favorece al partido más votado, por tanto, no se modificó. Como regla de asignación de escaños entre los partidos en cada provincia se eligió del sistema D'Hondt. Como es natural, el sistema electoral para el Congreso, listas cerradas y bloqueadas con los candidatos designados por las direcciones de los partidos se aplicó al resto de instituciones, incluso se trasladó a las elecciones sindicales.

El sistema de listas cerradas controladas por las direcciones de los partidos se superpone al entramado institucional a elegir. En este paso, el sistema español tiene uno de sus rasgos más específicos: la enorme cantidad de puestos políticos que salen a elección o designación cada cuatro años: 350 diputados y 252 senadores (elegidos por las provincias), 1.184 diputados autonómicos (aunque esta cantidad puede sufrir alguna leve oscilación), unos 250 altos cargos de Secretario de Estado a Director General en la Administración General del Estado, unos 170

16 HERRERO DE MIÑÓN, MIGUEL (1993): *Memorias de estío*, Temas de hoy, Madrid, p. 201 y ss.

consejeros autonómicos aproximadamente y, por ende, unos 1.350 altos cargos funcionariales o no en las comunidades; 1.040 diputados provinciales, seleccionados por los partidos entre los concejales; 8.116 alcaldes, aunque bajo esta denominación se engloban muchas situaciones; 60.346 concejales, 157 miembros de cabildos insulares canarios, varios miles de miembros de vocales vecinos en las Juntas de Distrito en las grandes ciudades, que en algunas cobran dietas relevantes; consejeros comarcales en varias comunidades (Aragón, Cataluña, etc., aunque suelen ser concejales o alcaldes), etc. A esto se suman varios miles de asesores de muy diverso tipo en todas las instituciones, y un número imposible de calcular de puestos funcionariales (niveles 28 a 30) designados por los responsables políticos con un efecto cascada sobre miles de puestos de menor nivel administrativo. Además, los cargos directivos de casi 8.000 entes públicos de muy diverso tipo. En suma, un rasgo estructural de la política española es la gran cantidad de personas que se profesionalizan en ella o cuyos puestos de trabajo dependen de ella. Hablar de entre 80 y 100.000 personas no parece exagerado, casi parece una estimación restrictiva. Lo que da idea de la enorme cantidad de capital humano que consume la política española y de los recursos económicos y administrativos que se le destinan. Es dudoso que haya capital humano suficiente para abastecer estas decenas de miles de cargos públicos y administrativos y ese es uno de los rasgos distintivos de la política española¹⁷.

La ficción citada al principio de este punto es la de que el control del Ejecutivo lo ejerce eficazmente la oposición¹⁸. Quizá en un régimen parlamentario puro, en el que el Primer Ministro puede ser depuesto por una moción de censura simple (no constructiva, sin candidato alternativo), o en un sistema con partidos «menos mayoritarios» esto pueda ser verdad. En un régimen como el español no lo es, los sistemas de estabilización del Gobierno previstos en la Constitución lo impiden. Pero, en línea con el olvido de la función central de los partidos en el Estado de Partido, al derecho constitucional le pasa desapercibido que el control real de la dirección de los partidos y, en su caso, del Gobierno si el partido está en él, reside en los mecanismos partidarios: congresos anuales o bienales, reuniones periódicas de los parlamentos internos, flexibilidad interna suficiente para que grupos discrepantes de la dirección partidaria puedan subsistir en la organización y expresar sus posiciones, garantizando que cuando el partido del gobierno pase a la oposición puedan existir ideas y dirigentes alternativos y cuando acceda al gobierno haya sectores que discrepen parcialmente de sus políticas obligándo-

17 GOMEZ YÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO (2013): «Agonía o renovación institucional», *El País*, 29 de abril, p. 31.

18 En realidad hay otra ficción, que el Gobierno puede o debe ser controlado por el Poder Judicial. La Constitución Española es la única que acumula Tribunal Constitucional, CGPJ, Tribunal Supremo y Defensor del Pueblo. El ponente constitucional Peces Barba reconocía que fue una decisión deliberada del PSOE incluir semejante arsenal para controlar al Gobierno, ya que en 1977 el PSOE pensaba que pasarían años antes de que pudiera gobernar.

le a explicarlas, etc. Sin esos mecanismos que parecen ocultos a la literatura constitucional, el control sobre los dirigentes de los partidos, o sea, sobre el Gobierno, no existe más allá de la necesidad de completar mayorías parlamentarias para aprobar legislación o presupuestos anuales.

El fallo del Estado de Partidos español es, precisamente, que estos mecanismos internos han sido aplastados paulatinamente por los propios partidos. Ahí está la raíz de la crisis del sistema político en la segunda década del siglo XXI.

IV. EL MODELO ORIGINARIO DE LOS PARTIDOS ESPAÑOLES

Dos aspectos, subrayados por Panebianco¹⁹, condicionaron las organizaciones de los partidos españoles hacia la centralización sobre sus direcciones. Sus momentos fundacionales se produjeron entre los últimos sesenta y 1977. En el centro derecha, la cercanía de la muerte del general Franco aceleró los movimientos de aglutinación de élites políticas alrededor de líderes o ideologías con límites difusos. Eran grupos poco numerosos de amigos, relaciones sociales y profesionales y funcionarios dependientes de dirigentes que habían tenido cargos de uno u otro tipo en el entramado estatal. El centro derecha se configuró sobre dos polos: Alianza Popular, resultado de la convergencia de siete grupos que giraban alrededor de seis exministros de Franco con la posición hegemónica de Fraga²⁰; y Unión de Centro Democrático, donde confluyeron más de una decena de partidos de la oposición moderada, de ideologías cristianodemócrata, liberal y socialdemócrata, con cuadros de la estructura del Estado y del Movimiento, bajo la hegemonía del Gobierno²¹. Antes de llegar a estas coaliciones se produjeron congresos de los «partidos» preexistentes en los que se definieron jerarquías y relaciones de fuerzas internas, se amasaron alianzas y enemistades que se concretarían en las listas electorales de 1977.

19 PANEBIANCO, A. (1990): *op. cit.*, pp. 107-115.

20 Sobre la creación de AP véase: BAÓN, ROGELIO (2001): *Historia del Partido Popular I — Del franquismo a la refundación*, Ibersaf Editores, Madrid. FERNÁNDEZ DE LA MORA, GONZALO (1995): *Río arriba*, Planeta, Barcelona. FRAGA IRIBARNE, MANUEL (1987): *En busca del tiempo servido*, Planeta, Barcelona. DE LA FUENTE, LICINIO (1998): *Valió la pena*, Edaf, Madrid. LÓPEZ RODÓ, LAUREANO (1993): *Claves de la Transición*, Plaza y Janés, Barcelona. OSORIO, ALFONSO (1980): *Trayectoria de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona. PORDOMINGO PÉREZ, EUGENIO (1991): *Fraga a la búsqueda del poder*, Sociedad Cultural Europea, Madrid. SILVA MUÑOZ, FEDERICO (1993): *Memorias Políticas*, Planeta, Barcelona. VERSTRYNGE ROJAS, JORGE (1999): *Memorias de un maldito*, Grijalbo, Barcelona.

21 ÁLVAREZ DE MIRANDA, FERNANDO (1985): *Del contubernio al consenso*, Planeta, Barcelona. AREILZA, JOSÉ MARÍA (1983): *Cuadernos de la Transición*, Planeta, Barcelona. ATTARD, EMILIO (1993): *Vida y muerte de UCD*, Planeta, Barcelona. CALVO SOTELO, LEOPOLDO (1990): *Memoria viva de la Transición*, Plaza y Janés, Barcelona. CHAMORRO, EDUARDO (1981): *Viaje al centro de UCD*, Planeta, Barcelona. FIGUERO, JAVIER (1981): *UCD: la empresa que creó Adolfo Suárez*, Grijalbo, Barcelona. HUNEEUS, CARLOS (1981): «La Unión de Centro Democrático. Un partido consociacional», *Revista de Política Comparada*, 3. HUNEEUS, C. (1985): *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, CIS, Madrid. HERRERO DE MIÑÓN, MIGUEL (1993): *op. cit.* JAÚREGUI, FERNANDO; SORIANO, MANUEL (1980): *La otra historia de UCD*, Emiliano Escolar Editor. MARTÍN VILLA, RODOLFO (1984): *Al servicio del Estado*, Planeta, Barcelona.

En Alianza Popular la dirección del partido, elegida en su I Congreso, el 5 y 6 de marzo de 1977, elaboró las listas electorales. En UCD, las urgencias llevaron a que las decisiones sobre listas electorales, denominación y logo se tomaran en reuniones entre los dirigentes de los partidos en el salón del domicilio del exministro Calvo Sotelo, que había dimitido días antes para organizar el nuevo partido de apoyo al Gobierno²².

En la izquierda, las principales organizaciones existentes a la salida del franquismo tenían estructuras más definidas, pero escasos afiliados. En el PSOE (renovado) había una dirección con un fuerte liderazgo que fue integrando desde 1974 a numerosos cuadros que fueron entrando en sus estructuras provinciales. Negociaciones provincia a provincia llevaron al ensamblaje de la élite de su Comisión Ejecutiva Federal y los candidatos propuestos por las recientes direcciones provinciales para las elecciones de 1977 y 1979²³. La estructura del PCE era mucho más sólida, con un Comité Ejecutivo en el exilio en el que el peso determinante lo tenían figuras procedentes de la Guerra Civil. Este Comité Ejecutivo tomó las decisiones sobre las listas electorales, situando en sus primeros lugares a sus miembros, desplazando a lugares secundarias a candidatos más jóvenes. Esto, unido a los resultados electorales muy por debajo de las expectativas de sus dirigentes y las pugnas ideológicas en torno al eurocomunismo llevó a un enconado enfrentamiento interno a partir de 1978 (congresos del PSUC y de la Federación Asturiana, en Perloria)²⁴.

En la izquierda, los otros partidos tenían estructuras muy endeblés. Ciñéndonos al espacio del socialismo democrático, en los últimos años sesenta surgió el PSP, alrededor del profesor Tierno Galván²⁵, y algunos partidos regionales. Antes de las elecciones de 1977, el PSOE integró en sus listas electorales y después en su organización a Convergencia Socialista de Madrid y al PSC (Congrès). Entre 1978 y 1980, el PSOE absorbió a los demás partidos socialistas con generosas ofertas de integración de sus dirigentes en las direcciones nacional (PSP) o regionales. De este modo, dirigentes procedentes del PSP o partidos socialistas regionales encabezaron diversas federaciones (Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid, ...). Este proceso de unidad socialista fue una de las claves de la estrategia del PSOE antes de 1982²⁶, y se puede decir que alcanzó hasta a un fragmento de UCD, el PAD de Fernández Ordóñez²⁷.

22 RAMÍREZ, PEDRO J. (1977): *Así se ganaron las elecciones*, Planeta, Barcelona, pp. 108-126 y 139-164.

23 GUERRA, ALFONSO (2004): *Cuando el tiempo nos alcanza*, Espasa, Pozuelo de Alarcón (Madrid), pp. 165-257. LEGUINA, JOAQUÍN (2005): *Conocer gente*, Aguilar, Madrid, pp. 59-66. RAMÍREZ, P. J.: *op. cit.*, pp. 165-184 y 261-279.

24 AZCÁRATE, MANUEL (1982): *Crisis del eurocomunismo*, Argos Vergara, Barcelona. CLAUDÍN, FERNANDO (1983): *Santiago Carrillo. Crónica de un secretario general*, Planeta, Barcelona. VEGA, PEDRO; ERROTEA, PERU (1982): *Los herejes del PCE*, Planeta, Barcelona.

25 TIERNO GALVÁN, ENRIQUE (1981): *Cabos sueltos*, Bruguera, Barcelona.

26 GUERRA, A. (2004): *op. cit.*, pp. 298-310.

27 MELLADO PRADO, PILAR (1981): «Congreso Constituyente del Partido de Acción Democrática», *Revista de Derecho Político*, 14.

La breve descripción anterior muestra que el modelo originario de los partidos españoles consistió en una acelerada integración de élites políticas, bajo la dirección de grupos que controlaban las organizaciones clave de la Transición ya fuera el Gobierno (UCD), habían ganado batallas por el control organizativo (AP, PSOE en 1972-74, congresos de Toulouse y Suresnes) o extendiendo su poder desde la clandestinidad sin solución de continuidad (PCE), a los que las elecciones de 1977 dieron la ocasión de asentar su poder, a veces precariamente, como fue el caso de UCD y, a partir de 1980, el PCE.

V. LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y LA ESTABILIZACIÓN DE LOS PARTIDOS

La estabilización de las direcciones partidarias a partir de 1977 dio paso a un rápido desarrollo organizativo por «penetración territorial» para preparar las candidaturas a las elecciones municipales, que se celebrarían en mayo de 1979 (a las que Alianza Popular no se presentó). Se puede definir la «penetración territorial cuando un centro controla, estimula y dirige el desarrollo de la periferia, es decir, la constitución de las agrupaciones locales e intermedias del partido», este modelo de crecimiento implica, por un lado, «la existencia de un centro suficientemente cohesionado desde los primeros pasos de la vida del partido»²⁸ y, por otro, que los individuos que, con el apoyo de la dirección central constituyan el partido a escala local o regional tendrán la confianza del «centro» de manera que se refuerzan los lazos de apoyo recíproco. Este proceso de asentamiento configuró organizaciones que se caracterizaron por:

La celebración de Congresos en plazos breves: anuales en AP, bienales en el PSOE. El PCE mantuvo la periodicidad cuatrienal, lo que convirtió las primeras fases de su crisis en una sorda pugna.

En los primeros congresos, los delegados eran elegidos por las secciones/agrupaciones locales y tenían voto personal para las resoluciones y órganos de dirección, elegidos por listas abiertas, excepto en el PCE (que empleaba el sistema de comisión de listas, una comisión reducida propuesta por el Comité Ejecutivo al Congreso que proponía la lista de miembros al Comité Central, y este a su vez elegía al secretario general que proponía el resto del Comité Ejecutivo). En el Congreso Extraordinario del PSOE en 1978 se produjeron dos cambios fundamentales: el ideológico situando al partido en el socialismo democrático o socialdemocracia y uno orgánico decisivo: la elección de los delegados a los congresos se desplazó a congresos provinciales o regionales, con voto por delegación, sistema que se mantuvo hasta 1996, lo que hizo gravitar el poder interno hacia los líderes regionales.

28 PANEBIANO, A. (1990): *op. cit.*, pp. 110 y 111.

La elaboración de las listas electorales nacionales dependía de las direcciones centrales, sobre las propuestas de las direcciones regionales o provinciales, según un sistema de «cooptación bajo presión» (Joaquín Leguina)²⁹. Desde el principio quedó claro que el sistema garantizaba la absoluta disciplina de los elegidos: «mientras las cúpulas de los partidos sean más importantes que los votantes para que un ciudadano resulte elegido diputado, no habrá verdadera autonomía personal de los parlamentarios. Un diputado no se atreverá a disentir de su partido porque a la siguiente legislatura no lo podrán en la lista»³⁰.

Los primeros de las listas regionales o municipales en las principales ciudades los decidían las ejecutivas centrales, dejando márgenes para que el resto de los candidatos fueran propuestos por las direcciones provinciales o locales.

¿Qué significa institucionalización en términos de poder interno en partidos de este tipo, un secretario general lo explica así: «... sentí el poder —que es decidir, seleccionar, apartar, frenar a unos, acelerar a otros, descartar—... algo parecido a acariciar suavemente el metal pulido y frío del cañón. Esa sensación no es describable»³¹.

A partir de 1983 el sistema político español se configuró definitivamente con las elecciones autonómicas para 13 comunidades. El devenir interno de los partidos y la cantidad ingente de incentivos selectivos (cargos públicos, oportunidades de captación de recursos, etc.) derivada de la creación de las nuevas administraciones produjo una rápida evolución de los partidos, paralela, casi simultánea en todos ellos:

El Estado Autonómico dio lugar a la reorganización de los partidos según federaciones regionales o partidos federados, creando una nueva élite política que gestionaba cuantiosos recursos económicos y administrativos. Las direcciones regionales replicaban el funcionamiento de las nacionales.

La prolongación de los periodos entre Congresos, estabilizando así las élites, pasando a tres años en el PSOE (entre 1981 y 2000) y en el PP (entre 1990 y 2004). A partir de 2000 y 2004 ambos pasarían a celebrar sus congresos cada cuatro años, inmediatamente después de las elecciones generales, lo que permite «jugar con ventaja» a sus direcciones «salientes» ya que es muy difícil tejer alternativas en tan poco tiempo. Este resorte organizativo es decisivo, de modo que el candidato perdedor de las elecciones inmediatamente anteriores ganó los congresos del PP en 2004 y 2008 y del PSOE en 2012. Un caso asombroso que indica la dificultad de los grandes partidos españoles para generar alternativas a través de su actividad interna regular, sin crisis, o sea, con relevos en los acontecimientos previstos en sus estatutos (congresos ordinarios). En la tabla se recogen las fechas de celebración de los congresos.

29 GUERRA, A. (2004): *op cit.*, sobre la elaboración de las listas del PSOE en 1977, pp. 244-247.

30 BONO, JOSÉ (2012): *Les voy a contar*, Planeta, Barcelona, p. 508.

31 VERSTRYNGE ROJAS, JORGE (1999): *op. cit.*, p. 43.

Congresos de los partidos nacionales

	PP	PSOE	PCE/IU	IU (Asambleas)	Podemos (Asamblea)
1967		XXIII			
1968					
1969					
1970		XXIV			
1971					
1972		XXV	VIII		
1973					
1974		XXVI			
1975					
1976		XXVII			
1977	I				
1978	II	XXVIII / Ext.	IV		
1979	III				
1980					
1981	IV	XXIX	X		
1982	V				
1983			XI		
1984	VI	XXX			
1985					
1986	VII			I	
1987	VIII				
1988		XXXI	XII		
1989	IX			II	
1990	X	XXXII			
1991			XIII		
1992				III	
1993	XI				
1994		XXXIII		IV	

	PP	PSOE	PCE/IU	IU (Asambleas)	Podemos (Asamblea)
1995			XIV		
1996	XII				
1997		XXXIV		V	
1998			XV		
1999	XIII				
2000		XXXV		VI	
2001					
2002	XIV		XVI		
2003				VII	
2004	XV	XXXVI		VIII	
2005			XVII		
2006					
2007					
2008	XVI	XXXVII			
2009			XVIII	IX	
2010					
2011					
2012	XVII	XXXVIII			
2013				X	
2014		Ext.			Asamb. Ciud.

Para sustituir a los congresos han aparecido las convenciones y conferencias como instrumento para renovar los programas o escenificar discursos del líder. Sirven para rellenar los amplios periodos entre congresos con grandes reuniones a las que asisten, básicamente, quienes ocupan cargos de todo tipo, designados por las direcciones regionales o provinciales. En estas convenciones no se elige a nadie, por tanto, no controlan nada, son pura escenificación.

En el PP los presidentes nacionales siempre se eligieron mediante el voto individual de los delegados a los Congresos. El PSOE adoptó este sistema a partir del Congreso de 2000, hasta 2014. Con este sistema de elección, el poder gravita de modo decisivo en el dirigente máximo, que puede decidir la composición del comité ejecutivo y, en cascada, casi todo lo demás relevante en el partido. En el caso del PP la concentración de poder en el presidente nacional es máxima a partir de 2011: de-

signa al secretario general y principales cargos del partido, a los candidatos a alcalde y presidentes autonómicos, a los presidentes regionales, etc. Ha sido una evolución informal que ha cristalizado en la casi parálisis del partido para tomar decisiones.

El cierre de los procedimientos de elección de los parlamentos internos. En el PSOE apareció en 1984 una lista de 30 miembros del Comité Federal elegidos por el Congreso en lista cerrada. En 1984, la parte elegida en el Congreso de la Junta Directiva Nacional del PP pasó a elegirse mediante voto en bloque a una candidatura presentada por el candidato a presidente nacional³². La composición de estos organismos, en estos modelos de partido, los hacen muy influenciables, véase el relato sobre el sentido del voto de los miembros de un órgano interno, en este caso, el Consejo Político (parlamento interno) de Unión del Pueblo Navarro: «Previamente a la sesión, muchos de los miembros del Consejo habían sido tocados desde la sede del partido para indicarles que tenían que votar a favor de la propuesta ... cuando un órgano está integrado en su mayoría por personas que ostentan un cargo que ha sido concedido por un jefe y sabe que de ese jefe depende su continuidad, lo heroico hubiese sido que hubieran mantenido un punto de vista libre»³³.

Inutilización de los parlamentos internos mediante la masificación de su composición (los estatutos del PP aprobados en su XVI Congreso, 2012, configuran una Junta Directiva Nacional compuesta por unos 600 miembros; los del PSOE configuran un Comité Federal de 250 miembros, ampliados en 46 en el Congreso Extraordinario de julio de 2014, hasta casi 300), prolongación de los periodos entre reuniones, etc. De este modo, las direcciones han operado con menos controles paulatinamente. Este sutil cambio ha provocado que las direcciones de los partidos actúen cada vez con menor control del conjunto de la organización.

El control de las direcciones nacionales sobre las listas electorales se mantuvo, incluso se acrecentó con «la práctica». Bono, por ejemplo, relata cómo varios ministros y dirigentes del PSOE intercambiaban provincias buscando acomodo en las listas de diputados en las elecciones de 1999³⁴.

Como es natural, este modelo de partido es muy poco atractivo para los afiliados, que obviamente se dan cuenta de que su papel es decorativo. La afiliación a los dos grandes partidos ha caído en la última década. El PSOE contaba con 385.000 miembros en 1998, y con 197.000 en 2013. Para establecer una comparación cualitativa: la suma de los votos de los tres candidatos a la secretaria general en las primarias de julio de 2013 (115.750) fue casi igual a los que obtuviera Josep Borrell en las primarias de 1998 (114.257). En el caso del PP, la cifra oficial de más de 800.000 afiliados es fantasía. Según el European Social Survey, se puede estimar en algo más de 300.000 en la década de los 2.000, para descender a unos 120.000 en 2010. El número de afiliados de IU, según cifras oficiales, está en torno a los 30.000.

Estos procesos de estabilización burocrática de las direcciones, a pesar del descontento entre los afiliados que sugiere la evolución de las cifras de afiliados,

32 HERRERO DE MIÑÓN, MIGUEL (1993): *op. cit.*, p. 335.

33 PALACIOS, JOSÉ IGNACIO (2009): *La ruptura inducida, como el PSOE convirtió Navarra en un reto nacional para el PP*, Libros Libres, Madrid, p. 213.

34 BONO, JOSÉ (2012): *Les voy a contar*, Planeta, Barcelona, pp. 458, 475, 477.

fueron posibles por las cantidades inmensas de incentivos selectivos que alimentaron a las élites políticas con el crecimiento de las competencias y administraciones autonómicas y locales, que produjo además la creación de miles de empresas y organismos dependientes de las administraciones.

En la primera mitad de los ochenta se produjo un incremento de las necesidades de financiación de los partidos: campañas electorales costosas, organizaciones internas complejas con gran número de empleados, la necesidad de financiar las campañas del referéndum de la OTAN (1986) que desequilibró las tesorerías del PSOE y del PP dando lugar a demandas de recursos que acabaron en los casos FILESA, Sanchís, etc. En definitiva, las maquinarias de los partidos comenzaron a hacerse más grandes y a consumir muchos más recursos.

Un caso especial de institucionalización problemática fue Alianza Popular-Partido Popular. La reorganización del centro derecha a partir de la destrucción de UCD llevó la década de los ochenta entera. Alianza Popular fue integrando fragmentos del centro derecha ya fuera ensayando coaliciones (Coalición Democrática, integrando un minipartido de Areilza, Coalición Popular en 1982 y 1986, integrando a AP, PDP y UL), creando la ficción del Partido Unido de Alianza Popular para integrar minipartidos como Unión Mallorquina (Abel Matutes) y Reforma Social Española (Cantarero del Castillo), o integrando directamente a dirigentes de UCD (Herrero de Miñón y buena cantidad de parlamentarios centristas). En 1988, la impotencia de AP para competir electoralmente con el PSOE llevó a una refundación en la que se integraron en un partido (PP) todos los fragmentos desperdigados durante la década. Esta integración fue por acuerdos entre las élites, sin producir entusiasmo en los cuadros del partido: «creo que se hizo un esfuerzo limitado con el apoyo a la candidatura —de Marcelino Oreja— por parte del ... partido»³⁵. El resultado de la renovación reforzó el poder de la dirección nacional del Partido. Una de las primeras manifestaciones fue que, a partir de 1990, los congresos pasaron a celebrarse cada tres años. A partir de entonces, la organización fue reordenada desde arriba: «... como vicesecretario de organización me ocupaba de sol a sol del partido. Me hice cargo de la organización de prácticamente todas las regiones y viajaba de forma continua. En varios lugares tuvimos que hacer cambios muy importantes en las estructuras locales. De lo que se trataba era de reorganizar el partido allí donde era débil. Así se hizo en Valencia y en Canarias ... en Baleares, en Cataluña y en el País Vasco ... en esa ocasión cambiamos a todos los dirigentes de Las Palmas. ... Casi siempre la renovación se hizo hablando, dialogando, con una gran voluntad de lograr entendimientos»³⁶.

Se ha estudiado poco el papel de «la sede» en la organización de los partidos. Panebianco se refiere a algunas de sus funciones y al poder interno que se des-

35 RAJOY, MARIANO (2011): *En confianza*, Planeta, Barcelona, p. 76.

36 RAJOY, MARIANO (2011): *ibidem*, pp. 80-81.

prende de ellas. Las sedes son, sin embargo, un aspecto central de la institucionalización de los partidos y, en especial, de los españoles fuertemente centralizados. Alrededor del líder se pueden distinguir cuatro entornos: la ejecutiva «oficial» del partido, el entorno del líder, compuesto por dirigentes y personas de su confianza personal o política cuyo poder rebasa su posición en el organigrama oficial, los profesionales dedicados a la asesoría política, las encuestas, etc., con un poder considerable sobre el líder aunque no se traduzca en poder sobre la organización; y los empleados de la sede que tienen muy desigual peso en la organización (a mediados de 2012 el PSOE tuvo que despedir a una parte relevante de la plantilla de su sede de Ferraz, descubrió que el 60% de los empleados ni siquiera eran afiliados del Partido). Se podría definir la sede como un conjunto de funciones desempeñadas por un grupo de personas extraídas de estos entornos que se configuran como un poder interno que gestiona considerables e influyentes recursos: los censos de afiliados, calendarios de congresos, teléfonos de los delegados a los congresos, etc., que dan considerable ventaja a los candidatos apoyados por estos aparatos; la financiación oficial y no oficial del partido, la influencia eventualmente en concursos públicos convocados por administraciones regidas por el partido (lo que puede dar considerables oportunidades de negocio), las encuestas especialmente sobre intención de voto y sobre eventuales candidatos, la gestión de la proximidad al líder y a los principales dirigentes: control de su agenda, programación de visitas, etc.. La sede lógicamente es el centro de redes informales de amigos, controla la fundaciones del partido, en ella se producen conexiones de quienes buscan negocios rápidos, etc. Aunque el control de estos aspectos organizativos depende de pocas personas, en las sedes trabaja siempre mucha gente, están sobredimensionadas y consumen muchos recursos económicos.

VI. EL ENTRAMADO ADMINISTRATIVO E INSTITUCIONAL

Más allá de las leyes que diseñan el Estado de Partidos, otras leyes han extendido la política a otros ámbitos sociales y administrativos, proporcionando a las direcciones partidarias ingentes cantidades de incentivos selectivos que les permitieron estabilizar sus organizaciones y centralizar las decisiones. 1984 y 1985 fueron fundamentales.

La Ley 30/1984 de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública estaba destinada a transitar desde una administración dominada por los Cuerpos de altos funcionarios a otra basada en puestos de trabajo. Avanzó para ello diversos instrumentos: la estructuración en 30 niveles de los puestos de trabajo, la Oferta Pública de Empleo, la ordenación de los conceptos retributivos ajustándolos al puesto de trabajo desempeñado, etc. Como mecanismo provisional se concibió que los escalones más altos de la Administración (niveles 28 a 30 y los puestos de soporte asociados a ellos) se cubrieran mediante designación de los responsables políticos. Lo que fue una salida provisional se ha convertido en el

sistema habitual empleado durante 30 años. Además, se mantuvo la descentralización de las convocatorias de oposiciones en cada ayuntamiento o comunidad para configurar sus propios cuerpos de funcionarios. Para las Administraciones, la consecuencia ha sido la desvertebración de la carrera funcional, ya que cualquier funcionario superior puede alcanzar el nivel más alto con sólo ser designado para ello, y la desespecialización de los altos funcionarios cuyas carreras saltan de ministerio en consejería o de rama de la Administración a empresa pública o privada, según sus relaciones personales o políticas. Se puede decir que a día de hoy un alto funcionario es un experto en gestionar expedientes administrativos y sus conocimientos sobre el tema que gestiona los adquiere con el ejercicio del puesto. Los cargos aparentemente más especializados pueden ser ocupados por funcionarios de cualquier cuerpo superior. La compensación de este desorden para los funcionarios ha sido la creación de complementos retributivos permanentes asociados a su trayectoria (mochilas) que desvirtúan la idea de que cada puesto de trabajo se retribuya en función de su utilidad.

Para la política, esta Ley produjo un tipo especial, el «funcionario-político»: funcionarios con conexiones con uno de los partidos que ocupan altos cargos en sus administraciones pasando de una Administración a otra, y eventualmente saltando a cargos políticos, normalmente en los Ejecutivos pero también en las cámaras e internos. De este modo, la proporción funcionarios entre los parlamentarios y la clase política (afiliados, cargos internos, etc.) es inusitadamente alta. Baena del Alcázar denominó a este sistema «*spoils system* a la española, reservado para los funcionarios». El conjunto de normas que establecen la relación de la función pública con la política configura un extraño sistema de puertas giratorias entre la política y los cargos administrativos.

La Ley 31/1985 de órganos rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), desarrollada por las comunidades, introdujo a los políticos, a través de la representación de las asambleas autonómicas o de los ayuntamientos, o mediante elecciones entre impositores, ya que los partidos dominan la tecnología «electoral», y a los sindicatos, por medio de la representación de los empleados, en las asambleas y Consejos de Administración de las Cajas de Ahorro. Esta ley proporcionó a las direcciones de los partidos gran cantidad de incentivos selectivos y recursos de negociación, por ejemplo, en Navarra, en 1999: «... Miguel Sanz (futuro presidente de Navarra) firmó con Juan José Lizarbe (secretario general del PSN) un acuerdo de gobernabilidad para la legislatura en el que, a cambio de la abstención de los socialistas en la investidura de Sanz, estos lograron ... la presidencia del Parlamento, el Senador autonómico, el Defensor del Pueblo, varias vocalías en el consejo de administración de la Caja de Ahorros de Navarra o en el Consejo Audiovisual de Navarra»³⁷. Es conocido, por ejemplo, el acuerdo entre el Partido

37 PALACIOS, JOSÉ IGNACIO (2009): *La ruptura inducida, como el PSOE convirtió Navarra en un reto nacional para el PP*, Libros Libres, Madrid, p. 132.

Popular y CCOO para la gobernabilidad de Cajamadrid, que proporcionó considerables beneficios a algunos políticos y sindicalistas. A estas alturas de 2015 no parece necesario insistir en lo sucedido en las cajas ahorro. «La ... LORCA explica una de las razones que posteriormente debilitaron a estas entidades hasta su casi extinción. El control de los políticos por un lado y la creación de una casta de ejecutivos por otra, que tenían como misión agradar a los primeros, provocó en buena parte del sector un mal gobierno corporativo que dio lugar a todo tipo de excesos en la época de la burbuja inmobiliaria. Bajo ese manto del poder político ... en muchas cajas se creó un grupo de poder ... que realmente tomaba las decisiones con muy escaso control de terceros, ya que los políticos no cuestionarían sus decisiones siempre que les concedieran sus pretensiones de inversión pública y manejo de la obra social en beneficio del gobierno autonómico o de los ayuntamiento. Este escudo político protector sirvió, ... llegada la crisis, para esquivar al Banco de España, lo que impidió aislar a las malas entidades cuando el sector era todavía fuerte y sano»³⁸.

La Ley Orgánica 6/85 del Poder Judicial, estableció que todos los miembros del CGPJ sean elegidos por las Cámaras e introdujo distintos procedimientos por los que el Poder Judicial queda trufado por la política, con un sistema de puertas giratorias generalizado. Por un lado, la disposición constitucional que impide que un juez se afilie a un partido es vulnerada en la práctica, al tomarla literalmente, permitiendo que los miembros del Poder Judicial ocupen cargos políticos de todo tipo (vicepresidente, ministro, secretario de Estado, portavoz parlamentario, diputado nacional o autonómico, consejero, alcalde, concejal, ..., asistir a las reuniones de las ejecutivas) con la precaución de no afiliarse, teniendo garantizado el retorno al puesto de trabajo que abandonó para pasar a la política³⁹ (Gómez Yáñez, 2013-1). La misma Ley previó un cuarto turno de acceso a la carrera judicial, controlado desde el CGPJ (que ha incluido en la carrera judicial a excelentes profesionales). Además, prevé que un tercio de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia sean elegidos por el CGPJ entre los integrantes de una terna de juristas propuesta por la Asamblea legislativa de la Comunidad, que suele estar compuesta por juristas con antecedentes políticos cercanos a cada partido. Por otro lado, una de cada cinco vacantes al Tribunal Supremo se cubre por juristas de reconocido prestigio con 15 años de ejercicio, elegidos por el CGPJ. El resultado es que la carrera profesional de los miembros del Poder Judicial, como la de los funcionarios, ha quedado truncada por un sistema de nombramientos intersectados por la política. Declaraciones de antiguos miembros del CGPJ sugieren un funcionamiento viciado de este organismo, en el que se superponen influencias políticas, relaciones personales y presiones de las asociaciones

38 JUAN, ARISTÓBULO DE; URÍA, FRANCISCO; BARRÓN, IÑIGO DE (2013): *Anatomía de una crisis*; Deusto, Barcelona, p. 116.

39 GOMEZ YAÑEZ, JOSÉ ANTONIO (2013): Lo más urgente es la ley de partidos», *El País*, 13 de febrero, p. 29.

de jueces y magistrados que se han convertido organizaciones paralelas de los partidos: «he comprobado que los cargos judiciales se ocupan más que por política por amiguismo y otros factores que influyen dentro de cada grupo, como intereses personales y, a veces, también asociativos. Cuando el PSOE estaba en la oposición ... la mayoría de (sus) consejeros se reunían en Ferraz ... los propuestos por el PP se reunían en el ministerio de Justicia, que ahora frecuentan los propuestos por el PSOE ... aseguran que ellos no reciben órdenes» (Azparren Lucas, Agustín: exvocal del CGPJ, El País, 01-06-05, p. 25), o «los nombramientos por afinidad política y clientelismo se producen por influencia de las asociaciones de jueces ... los grupos parlamentarios seleccionaron a los vocales judiciales ... que venían previamente elegidos por sus asociaciones ... y todos los candidatos elegidos por los jueces fueron ignorados» (Gómez Bermúdez, José Manuel, exvocal del CGPJ, El País, 22-05-2010). Da la impresión de que se hubiera creado así una especie de élite híbrida de políticos-jueces, «El poder político controla el CGPJ a través de vocales elegidos por cuotas por los partidos. Han conseguido tras 30 años ... que un reducido grupo de jueces y fiscales se sientan cómodos con este sistema ... que se traduce para ellos en beneficios profesionales»⁴⁰.

Con este sistema de puertas giratorias y diversas ventanas desde la política, la judicatura se ha convertido en una vía de acceso a puestos políticos. Las interferencias entre la política y la Justicia han sido frecuentes y han producido situaciones asombrosas: la peripecia de Garzón en su tránsito entre el PSOE y la Audiencia Nacional. O extravagantes: la vocal de un Tribunal de un juicio contra un juez que había instruido una causa contra un presidente de Cajamadrid, tuvo que ser recusada porque había sido miembro de la Asamblea de Cajamadrid mientras era teniente alcalde de Madrid elegida en la lista del partido que nombró al citado presidente de la Caja, llamativo caso porque ella no cayó en la cuenta de la incompatibilidad. Otros casos pueden parecer una comedia de enredo: por avatares del escalafón, un juez que fue director general en el Ministerio de Justicia con el PSOE entre 2008 y 2011 acabó en el Juzgado de la Audencia Nacional que instruía los procesos Barceñas y Gürtel que afectaban directamente al PP.

En sentido positivo, el RDL de 21/04/1977, sobre «actividades políticas y sindicales de los militares» previó que los militares que ocuparan cargos políticos debían abandonar su carrera, abonándose sus derechos pasivos. Esta medida eliminó, salvo los impulsos de algún descerebrado, la gravitación de los militares sobre la política en España. Seguramente una medida de igual tipo aplicada a los funcionarios judiciales despejaría muchos problemas y desjudicializaría la política. Por el momento, la presencia de estos funcionarios entre los parlamentarios y cargos públicos de los dos partidos mayoritarios es considerable.

⁴⁰ VIADA BARDAJÍ, SALVADOR (2014): «La colonización política de la Justicia», *El Mundo*, 4 de septiembre, p. 21.

En paralelo, el deseo de las Administraciones de escapar de las reglas del derecho administrativo, en aras de la eficacia en la gestión, ha provocado la creación de casi 8.000 empresas públicas y entes públicos del más variado tipo. La puesta en marcha del plan CORA para la simplificación administrativa contabilizó 2.029 entes públicos (organismos, entes autónomos y empresas públicas) dependientes de las comunidades, 5.713 de los ayuntamientos y diputaciones y 183 de la Administración General del Estado. Obviamente, cada uno de estos organismos tiene sus directivos, su sistema retributivo, empleados, procedimientos selectivos, etc., regulados por las Administraciones matrices, dando ocasión a la generación de redes clientelares.

VII. LA POLÍTICA QUE RESULTA DE ESTAS ORGANIZACIONES. LA DEMOCRATIZACIÓN APARENTE

Sintetizando, varios elementos caracterizan a los partidos que componen el Estado de Partidos en España:

Una sobredosis de incentivos selectivos, es decir, de cargos públicos retribuidos de todo tipo en la política, administraciones, empresas u organismos dependientes de las Administraciones, procedimientos administrativos que dejan una amplia discrecionalidad a la contratación de empleados públicos⁴¹ o de proveedores, de asignación de dietas para sus miembros⁴², etc.

Un peso determinante de los cargos públicos y empleados en administraciones y empresas públicas entre los afiliados a los dos grandes partidos. Basta estimar el número de cargos públicos y asimilados dependientes de cada uno y su número de afiliados para deducir que la afiliación política en España está estrechamente vinculada a los cargos y puestos de trabajo que gestiona.

La neutralización de los instrumentos de control interno mediante la prolongación de los periodos entre congresos, la masificación y espaciamento de las reuniones de los parlamentos internos, etc.

El control por las direcciones de las listas electorales y de los nombramientos de directivos en empresas públicas, cajas de ahorro, órganos reguladores, etc.

La combinación de estos elementos ha derivado en organizaciones saturadas de cargos, en los que el control interno se evapora por los intereses compartidos y

41 Con casos asombrosos, a finales de 2014 el Tribunal Superior de Madrid dejó sin efecto una oposición en el Ayuntamiento de Alcorcón, celebrada en 2010, a finales del mandato del alcalde anterior, por la que se convirtieron en funcionarios casi 600 empleados laborales del ayuntamiento. En Orense, el expresidente de la Diputación, fue condenado por contratar en la Diputación a más de 100 empleados públicos sin seguir los procedimientos legales. Casos de contrataciones masivas son bastante frecuentes.

42 Un caso llamativo es la imputación a 40 alcaldes catalanes, de todos los partidos, por cobrar dietas indebidas por reuniones de la Federación Catalana de Municipios (2014).

por depender todos, en última instancia, de la dirección del partido. De esta manera se ahogan las posibilidades de debate interno que renueve políticas o las someta a análisis, de que surjan dirigentes alternativos con discursos propios y de renovación progresiva de los órganos de dirección (sin que los nuevos meras réplicas de los antiguos miembros).

El resultado es una política de rendimientos decrecientes. Los mecanismos partidarios impiden que los políticos se controlen entre ellos, de manera que nadie denuncia la corrupción o decisiones equivocadas por temor a perder su sitio en las listas o entre los cargos de libre designación⁴³. Lo más llamativo es la cascada de casos de corrupción. Las organizaciones partidarias, en teoría, deberían ser sistemas de contrapesos, en los que unos políticos controlen a otros: nadie controlará mejor al alcalde que los concejales que aspiren a serlo, si su elección depende de una votación entre los afiliados y no de la negociación entre el alcalde y el aparato partidario⁴⁴. Al desaparecer los sistemas de control internos, las oportunidades de corrupción se multiplican, es más, se produce tal clima que lo que surgen son posibilidades de incrementar las complicidades. Los casos de corrupción que afectan a políticos se caracterizan porque tras las figuras más relevantes suele aparecer una serie de políticos secundarios o de cargos políticos o funcionariales de libre designación.

La corrupción es lo más visible, pero otros elementos de deterioro de la política son más relevantes. El desgaste del discurso político, patente incluso en las cualidades oratorias de algunos portavoces partidarios. En la medida en que se neutraliza el control interno, los líderes de los partidos no se ven en la necesidad de justificar y explicar sus políticas, generando así discursos que las hagan comprensibles. Al contrario, la dinámica de los partidos españoles impone las decisiones por mecanismos burocráticos, sin explicaciones. El resultado es un discurso cada vez más esquemático, basado en automatismos en clave «buenos/malos»: afirmar o negar la recuperación, progreso vs. franquismo; seguridad vs. inseguridad o caos; etc. Incluso los hallazgos más recientes operan en la misma clave: «la casta/la gente». El resultado son discursos que no explican nada, que no hacen comprensibles la realidad ni las políticas que se aplican. Se puede concluir que la pedagogía política, o la capacidad de argumentación y seducción de los líderes, es una de las primeras víctimas de la política burocratizada que se ha impuesto.

A partir de la reducción del debate, los partidos han disminuido su capacidad para producir alternativas internas, ya sean nuevos liderazgos con capacidad de atracción social o posiciones políticas renovadas. La posibilidad de sostener posiciones alternativas a la dirección está estrangulada, es imposible en la práctica que un grupo opositor a la dirección pueda sobrevivir ya que carece de espacios para exponer sus posiciones y captar aliados dada la escasez de congresos y reunio-

43 GOMEZ YÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO (2013): «Aquí no dimite nadie. ¿Por qué?», *El País*, 14 de octubre, p. 31.

44 GOMEZ YÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO; MOLINAS, CÉSAR (2013): «¿Qué hacer con la corrupción?», *El País*, 22 de enero, p. 27.

nes de los parlamentos internos y, plausiblemente será excluido de los cargos públicos. De este modo, los partidos son monolíticos, las posiciones de las direcciones se imponen por la fuerza burocrática de dosificar las reuniones, evitar debates y excluir de los cargos públicos a los discrepantes. Es sintomático de esta incapacidad para producir alternativas internas y nuevos liderazgos el dato, ya citado, de que los candidatos perdedores en las elecciones generales de 2004, 2008 y 2012 se impusieron en los congresos del PP y del PSOE celebrados pocos meses después. José Borrell sintetizó esta esterilización de los partidos al referirse a los dos candidatos en las primarias a la secretaria general del PSOE en 2014: «Ni Madina ni Sánchez tienen un perfil ideológico propio» (06-07-2014).

Naturalmente, los partidos detectan esta falta de atractivo, a través de sus resultados electorales y de la vaga sensación de que sus dirigentes no captan la atención de la opinión pública. Varios han tratado resolver este problema mediante «elecciones primarias» para elegir a los candidatos al principal cargo ejecutivo en cada elección. El PSOE, en 1998, fue el primero en hacerlo con las primarias Borrell-Almunia para la candidatura a la presidencia del Gobierno⁴⁵. A partir de 1998 adoptó este sistema para elegir a sus candidatos autonómicos y las alcaldías de las principales ciudades, con la paradójica restricción de que el sistema no se aplicaría donde sus presidentes autonómicos o alcaldes siguieran como candidatos. En 2014, utilizó este sistema para elegir al secretario general, convocando después un congreso en el que el ganador proponía la composición de la Ejecutiva y de 111 miembros de su Comité Federal. En el Congreso anterior, 2012, la debilidad del ganador obligó a aprobar que el candidato a la presidencia del Gobierno sería elegido en primarias. Tras su dimisión, en junio de 2014, se celebraron primarias para elegir al siguiente secretario general. De este modo, el PSOE ha dislocado su estabilidad mediante la acumulación de «ideas democráticas»: su secretario general, aunque haya sido elegido en primarias, está condicionado permanentemente por la necesidad de nuevas primarias para elegir candidato a la presidencia del Gobierno, expuesto a críticas intermitentes de dirigentes regionales (respaldados por un aparato institucional) con aspiraciones. Esto es un indicador de que en el PSOE se está produciendo un proceso de desinstitucionalización.

UPD, ERC e IU han utilizado también primarias para elegir a sus cabezas de lista. En el caso de IU se emplearon primarias «abiertas» a los simpatizantes en 2014 para elegir candidatos municipales y autonómicos en la Comunidad de Madrid. La experiencia de alguno de estos partidos es que los candidatos con ideas o estrategias propias que resultan elegidos acaban tropezando con los aparatos: fue el caso de Sosa Wagner en UPD, de Tania Sánchez en IU-Madrid, etc., o son miembros del aparato (ejemplo, Bosch, candidato a la alcaldía de Barcelona por ERC). Lo normal es que los choques acaben resolviéndose a favor de los aparatos internos.

45 ALMUNIA, JOAQUÍN (2001): *Memorias políticas*, Aguilar, Madrid, p. 365 y ss.

Por parte de los partidos estos ensayos se presentan como una democratización, pero sus resultados son ambiguos. En el caso del PSOE, tanto la elección del secretario general por el Congreso como en primarias produce que la Comisión Ejecutiva y el Comité Federal queden compuestos por personas de su confianza, como sucede en el PP, anulándose de hecho las posibilidades de que el parlamento interno (Comités Federal o Regionales del PSOE o Juntas Directivas del PP) controle a la dirección, y de que puedan surgir discursos o dirigentes alternativos.

Cuando lo que se elige en primarias es el candidato local o autonómico pueden ocurrir dos cosas. Que gane el dirigente del aparato, en cuyo caso la lista resultante será homogénea, compuesta únicamente por sus partidarios. O que gane un dirigente opuesto a la dirección del partido, cosa que ocurre pocas veces, en cuyo caso la elaboración de la lista se convierte en un pulso entre candidato y dirección (fue el caso de Jaime Lissaveztky en el PSOE de Madrid y la candidatura municipal en 2011). De este modo, las primarias para elegir los primeros de la lista producen el paradójico resultado de que refuerzan las tendencias oligárquicas del sistema y el dominio de los principales dirigentes sobre los dirigentes secundarios, obligados a convertirse en tribus al servicio de los dirigentes que encabezan el aparato o compitan en las primarias. Así, estas «primarias» consagran los mecanismos de cooptación de los demás candidatos, por tanto, en vez de reforzar los sistemas de control los debilitan. Es el resultado perverso de una aparente democratización que se produce en partidos dominados por los aparatos.

Varios partidos europeos han avanzado en la misma dirección de convocar primarias para salir de los atascos a que los conducían sus organizaciones. La UMP francesa celebró primarias para elegir candidato a la Presidencia de la República, eligiendo a Sarkozy con una participación del 60% de los afiliados (280.000), y el 64,5% de los votos emitidos. En 2013, el Partido Laborista británico utilizó primarias para elegir al líder según un sistema compatible con su original modelo organizativo que otorgaba un tercio de los votos a los afiliados directos, sindicatos y grupo parlamentario. Pero en el Partido Laborista esta decisión va acompañada de la existencia de potentes instrumentos de control del líder.

En el caso del PP, la condensación del poder en el Presidente Nacional, durante el mandato de Rajoy, simplificó las cosas al depender de él todos los nombramientos internos y para cargos públicos, al menos, en el periodo 2014-15.

Vox, Ciudadanos y Podemos merecen mención aparte: emplearon primarias para elegir a todos sus candidatos de la lista para las elecciones europeas de 2014.

VIII. LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA COMO UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS

El modelo originario del sistema político español y su evolución desvirtuaron los resortes de control de las direcciones de los partidos, hasta hacerlos inope-

rantes. En esto, el sistema español se diferencia de otros europeos. Las iniciativas de reforma que se plantean alrededor de 2014/15 se orientan hacia el mayor control de su financiación y temas similares, pero no al núcleo del poder partidario: cómo se eligen los dirigentes y cómo se controla su gestión desde los órganos internos, congresos y parlamentos internos.

La legislación comparada ofrece algunos modelos que pretenden, precisamente, controlar la actividad de las direcciones de los partidos y, por ende, de los gobiernos nacionales, regionales o locales, ya que las direcciones partidarias suelen confundirse con ellos. En Alemania, la Ley de Partidos prevé la celebración de Congresos al menos cada dos años (art. 9.1), limitando la presencia en ellos de delegados natos (art. 9.2) y previendo la elección en ellos de la dirección del partido (art. 9.4 y 11), la composición del congreso o de las asambleas de compromisarios en proporción al número de afiliados o ponderando por el número de votos (art. 13), la designación de los candidatos electorales mediante elección de los afiliados (art. 17) que se concreta en la Ley Electoral como primer paso del proceso de elección de los diputados y cargos públicos, previendo la celebración de asambleas de afiliados para elegir a los candidatos, con la reserva, en caso de desacuerdo con el resultado de la elección por parte de las direcciones regionales, de repetir la asamblea la semana siguiente, prevaleciendo en este caso el resultado de la asamblea (arts. 20 y 21 de la Ley Electoral). Estos criterios organizativos no impidieron que Angela Merkel fuera reelegida con el 96,7% de los votos en el XXVII Congreso de la CDU en 9 de diciembre de 2014, en Colonia, con un porcentaje similar fue reelegida en el congreso anterior (XXVI, 2012, Hannover). Es decir, la aplicación de criterios de control sobre las direcciones no divide a los partidos, puede fortalecer los liderazgos y previene la corrupción: las reacciones de la élite política alemana a los casos de corrupción son fulminantes, como es conocido, precisamente por la existencia de estos mecanismos. Ningún dirigente puede pretender encubrir la corrupción con estos contrapesos a su poder.

En Gran Bretaña, los Grupos Parlamentarios funcionan, en la práctica, como parlamentos internos que controlan al líder. En el Partido Laborista, por ejemplo, el 20% de los diputados puede presentar una moción de censura contra su líder proponiendo un candidato alternativo, dando lugar a la convocatoria inmediata de un congreso si gana la moción en el Grupo. Además, en Septiembre de todos los años, se celebran las conferencias anuales en las que se renuevan las direcciones de los tres partidos británicos.

Para la elección de sus candidatos a diputados y senadores, el Partido Democrático Italiano utiliza un sistema consistente, básicamente, en la elección del primero de la lista provincial por el Comité Provincial del partido (parlamento interno a escala provincial) y del resto de los candidatos en primarias abiertas a simpatizantes en los que pueden votar por uno o dos candidatos (hombre y/o mujer), ordenándose la lista según el número de votos en cada sexo.

En Israel, la Ley Electoral prevé elecciones primarias que cada partido puede regular. En el Laborista hay un sistema de cuotas que garantiza puestos a representantes sindicales, de minorías, asociaciones especiales, etc., con un sistema de voto limitado y ordenación en cada bloque por el número de votos obtenido.

Quizá el consuelo sea que estos problemas existen en todas democracias. Se podría adoptar la desoladora conclusión del expresidente de Brasil, José Sarney: «la vida política de ahora no invita a continuar y la mera convivencia con quien la desempeña es un sacrificio sin finalidad» (El País, 26-06-2014), pero conviene mantener la confianza en que restableciendo en la política los pesos y contrapesos adecuados, mediante la regulación legal del funcionamiento de los partidos, es posible mejorar sustancialmente la calidad de la política. No se trata de amontonar regulaciones y los controles legales, modelo italiano a la ineficacia⁴⁶ sino, al revés, de aligerar el funcionamiento de los partidos haciéndolos competitivos internamente y de despolitizar las Administraciones y la Justicia, estableciendo rígidas incompatibilidades entre los jueces y la política, siguiendo el modelo de los militares, y restableciendo «la carrera» de los funcionarios administrativos y judiciales, según criterios de mérito, capacidad y antigüedad, alejándola de la interferencia de los nombramientos políticos. Administraciones permanentes con funcionarios profesionales especializados es una bendición que el país se merece.

Por lo que se refiere a la política, la única salida factible es una Ley de Partidos que garantice la realización de Congresos, al menos, cada dos años; la eficacia de los parlamentos internos limitando su dimensión a no más de 150 miembros elegidos directamente por los afiliados y garantizando sus reuniones al menos cada seis meses, votando en cada reunión la gestión de los órganos de dirección del partido mediante voto secreto de sus miembros. La elección de los miembros de los órganos ejecutivos en los Congresos debería hacerse mediante listas abiertas con voto limitado.

La Ley Electoral debería regular la elección de candidatos dentro de los partidos y su ordenación en las listas electorales mediante votación secreta de los afiliados residentes en el distrito electoral, según número de votos o previendo eventuales alteraciones por razón del sexo del candidato. Los partidos deberían tener libertad para ampliar las elecciones internas a sus simpatizantes.

Sólo con estos mecanismos es posible controlar a las direcciones de los partidos y, sobre todo, garantizar la supervivencia interna de dirigentes con discursos alternativos a la dirección que puedan, llegado el caso, relevar a la dirección o formar nuevas mayorías.

García Pelayo previno sobre la resistencia de las direcciones de los partidos a cualquier regulación porque limita su libertad de acción. Se suele recurrir para argumentar esta resistencia a la libertad de organización de los partidos. Sin embargo, hay que señalar dos cosas. Primera, que todas las asociaciones y empresas

⁴⁶ LAPUENTE GINÉ, VÍCTOR (2014): «Círculo vicioso, círculo virtuoso», *El País*, 28 de octubre, p. 33.

tienen restringida su libertad de organización por las leyes correspondientes, que implican garantías para los socios, los accionistas, empleados y consumidores. Precisamente, porque los derechos de estos sectores son superiores a los de las entidades existen leyes de asociación y de Sociedad Anónimas o Cooperativas que restringen su libertad organizativa. Segunda, los partidos son asociaciones muy especiales: tienen atribuido el monopolio de la representación política, su financiación es pública, sus cuadros financian su actividad interna con las retribuciones que obtienen de sus cargos públicos (y es lógico que así sea, su actividad interna forma parte de su trabajo de representación política), cuando sus dirigentes ocupan cargos públicos quedan revestidos de autoridad material y simbólica, tienen acceso privilegiado a los medios de comunicación y regulan el ejercicio de este acceso (por ejemplo, mediante la norma que obliga a las televisiones a informar de la campañas electorales dando un tiempo a cada partido proporcional a los resultados de las elecciones anteriores), etc. En definitiva, los partidos tienen asignados una serie de «privilegios» imprescindibles para el ejercicio de sus funciones, parece lógico que su ejercicio se contrapesen mediante normas que limiten el poder de sus cúpulas y garanticen que haya pesos y contrapesos que permitan controlar su actividad y exigirles responsabilidades y garanticen la existencia de alternativas internas⁴⁷.

La idea es sencilla: la competencia entre políticos en el interior de los partidos es la única medida preventiva contra la corrupción y la única forma de pedir responsabilidades políticas y de que surjan líderes valiosos y políticas alternativas. Por eso, es un bien jurídico y político a proteger.

TITLE: Organizational roots of the Spanish politics. the Spanish catch all/cartel parties inside

ABSTRACT: The original model and organic growth of Spanish political parties through their spread nationwide during the early stages of the country's transition to democracy (1973-83) conditioned these parties to move towards centralized organizational models in which political and staff decisions were left to the parties' core leadership, a situation driven by a political climate dominated by the fear of instability. The phase which saw the institutionalization of political parties, as of 1983, coincided with the construction of the so-called States of the Autonomous Regions and reforms to the civil service, system of Justice and savings banks which yielded vast numbers of selective incentives (paid public appointments) in politics, reinforcing the trend for centralization. These reforms were developed in the form of changes to inside regulations on the functioning of parties which reduced internal controls, leading to the extension of the intervals between party conferences, the proliferation of underused national executive committees, the supreme control of leaders over the composition of candidate lists, and so on. Over the long term, this has resulted in low quality politics marred by cases of corruption that does not attract or connect with society and faces difficulties in renewing its programmes and leaders. The political sphere's response is currently characterized by the absolute centralization

47 GÓMEZ YÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO (2012): «Los partidos, ¿el núcleo de todo esto?», *El País*, 13 de julio, 29. GÓMEZ YÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO (2012): «¿Se puede reformar la política?, ¿cómo?», *El País*, 31 de octubre, 29.

of decisions — within the PP — and pilot primary elections to choose candidates to head-lists, which in reality reinforce the power of inside party circles and further increase the bureaucratization of party politics.

RESUMEN: *El modelo originario y el crecimiento orgánico por difusión territorial de los partidos españoles durante las primeras fases de la Transición política (1973-1983) los condicionaron hacia modelos organizativos centralizados en los que las decisiones políticas y sobre personal quedaron en manos de sus direcciones centrales, algo impulsado por un clima político dominado por el temor a la inestabilidad. La fase de institucionalización de los partidos, a partir de 1983, coincidió con la construcción del Estado de las Autonomías y las reformas de la Función Pública, la Justicia y las cajas de ahorro que suministraron ingentes cantidades de incentivos selectivos (cargos públicos retribuidos) a la política, reforzando las tendencias centralizadoras, que se manifestaron en cambios en las normas internas de funcionamiento de los partidos que redujeron los controles internos: prolongación de los periodos entre congresos, masificación e inutilización de los parlamentos internos, dominio de las direcciones para componer las listas electorales, etc. El resultado a largo plazo ha sido una política de baja calidad, salpicada de casos de corrupción, poco atrayente e integradora para la sociedad y con problemas para renovar programas y dirigentes. La reacción desde la política está siendo la centralización absoluta de las decisiones, en el PP; o el ensayo de «primarias» para elegir cabezas de lista que refuerzan el poder de las cúpulas y burocratizan aún más la política partidaria.*

KEY WORDS: *Political parties, democratization, Constitution.*

PALABRAS CLAVE: *partidos políticos, democratización, Constitución.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 10.12.2015

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015