

# La distribución territorial del Poder en los partidos políticos: El caso del Partido Popular español

Javier Astudillo (UPF) y Elena García-Guereta (UCM).

## INDICE

I.- Interés teórico de la cuestión.

- 1.- El debate.
- 2.- La descentralización de los partidos y sus dimensiones.
- 3.- La relevancia del estudio del Partido Popular español.

II. Análisis del Partido Popular.

- 1.- La dimensión estructural de su descentralización.
- 2.- La distribución de competencias entre niveles organizativos.
- 3.- La presencia de los líderes regionales en los órganos centrales de gobierno.
- 4.- Los “Congresos Nacionales”: el control del rendimiento de cuentas.

III. Primeras conclusiones.

## I.- INTERES TEÓRICO DE LA CUESTION.

### 1.- El debate.

¿La descentralización de los estados implica a su vez que los partidos políticos se descentralicen? En los últimos 30 años muchos países han experimentado una transformación de la estructura básica de gobierno al perder el Estado su monopolio (Rodden 2004). Así, los gobiernos estatales han cedido poder hacia arriba, hacia instituciones supranacionales tales como la Unión Europea, y hacia abajo, hacia el ámbito regional y local (Bache y Flinders 2004). Centrándonos en exclusiva en la dispersión de la autoridad del Estado hacia niveles sub-estatales, tales cambios plantean desafíos nuevos a un mediador clásico entre los gobernantes y los gobernados, los partidos políticos.

Ha aparecido de este modo una línea de investigación que da casi por descontado que si los estados se descentralizan eso afecta, entre otras consecuencias, a la distribución de la autoridad dentro de los partidos. Se considera en concreto que la aparición de “meso-gobiernos” (Pérez Díaz 1993), lo cual suele conllevar la aparición de nuevos ámbitos de competencia política, posibilita la aparición dentro de los partidos de un estrato intermedio de dirigentes. Estos nuevos dirigentes, “barones” en el debate político español, al coparticipar de formas diversas con los gobiernos centrales en la elaboración e implementación de las políticas públicas y tener que competir electoralmente, se hacen con fuentes autónomas de recursos económicos y apoyos políticos, alterando así la distribución de poder existente dentro de sus respectivos partidos. Incluso se ha sugerido que la aparición de estos gobiernos regionales puede “desnacionalizar” la política en el sentido, al menos, de que buena parte del electorado esté más pendiente de cuestiones “locales” que de asuntos “nacionales” en las elecciones de ámbito estatal<sup>1</sup>.

Así, los estudios que analizan los efectos de los diferentes procesos de descentralización institucional vuelven a poner sobre la mesa un viejo debate sobre la relación entre la distribución territorial del poder y los partidos políticos (tanto en sus formas de organizarse como sobre sus funciones). Se sugería así que los partidos políticos de los estados federales realizaban una agregación de los diferentes intereses territoriales de un modo menos eficiente que los partidos políticos unitarios (APSA 1950, Duverger 1951)<sup>2</sup>. Si esto resultase cierto, la descentralización de los estados tendría una consecuencia no querida sobre los partidos políticos, lo cual sería un elemento más a añadir a un cierto desencanto existente con los procesos de descentralización institucional que se han llevado a cabo tanto en Europa (De Vries 2000) como en los países en vías de desarrollo (Rodden 2004).

Ahora bien, incluso aunque se demostrase el acierto de la tesis anterior sobre la peor agregación de intereses por parte de los partidos descentralizados, algo que es discutible<sup>3</sup>, en cualquier caso eso no tendría que poner en cuestión el valor de la descentralización institucional de los estados si

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, los trabajos de Hopkin (2003), Deschouwer (2003), Van Houten (2003), Méndez (2004), o Montero (sin fecha).

<sup>2</sup> Este debate ha saltado recientemente al debate político en España: “*Aznar: el PSOE es una confederación de 17 partidos sin proyecto ni líder*” (*La Voz de Galicia*, 20-10-2003).

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, el estudio de Lehbruch (1978) que sugiere que los partidos descentralizados que controlen diferentes niveles de gobierno pueden de hecho llevar a cabo una agregación del mayor número de intereses posibles siguiendo el modelo consociativo.

resultase que ambos fenómenos, la descentralización de los *estados* y la de los *partidos*, no estuviesen tan ligados. Así, quizás, los partidos políticos puedan permanecer altamente centralizados –y agregar eficazmente los diversos intereses territoriales- a pesar de que se ha llevado a cabo una descentralización en su entorno institucional. En el fondo el supuesto de partida que subyace es el siguiente: si como algún estudio ha mostrado (Harmel 1981), existe una correspondencia entre el nivel de descentralización de los estados con el de los partidos, entonces si los primeros se descentralizan necesariamente sus partidos tienen que hacer lo mismo. ¿Es esto cierto? ¿Los partidos políticos se han de descentralizar irremediablemente si lo hace el Estado?

Nosotros consideramos, sin embargo, que no está tan claro que la descentralización de los estados lleve necesariamente aparejado una descentralización de los partidos políticos que vaya más allá de la aparición o consolidación de estructuras organizativas intermedias entre el ámbito local y el estatal. Existe de entrada una diferencia fundamental, entre los estados que nacen federalizados y los estados unitarios que se descentralizan. Mientras que en el primer caso los partidos políticos se tienen que amoldar a un contexto político descentralizado cuando surgen, en el segundo la cesión de poder se va a producir en muchos casos con los partidos ya constituidos y centralizados (Hassan 2002:147). Además de que esto último probablemente implique un modelo originario de formación del partido por “penetración territorial” (Panbianco 1982), lo cual si hemos de creer a este autor puede tener efectos “incluso a decenios de distancia”, conviene recordar que los partidos políticos no son entes inertes que se dejan llevar por los acontecimientos, sino que tienen capacidad de reacción y pueden influir por tanto en su entorno. Así, éstos pueden dirigir su proceso interno de descentralización, no sólo porque puedan controlar el propio proceso de descentralización del Estado, sino además porque los dirigentes estatales podrían crear en los partidos nuevos mecanismos de control que limitasen su pérdida de poder dentro del partido. Se está sugiriendo que ésta es la situación en el partido laborista británico tras el proceso de *devolution* (Shaw 2002, Hassan 2002). Pero el caso británico no es convincente del todo como prueba de que lo consigan, además de que lo *intenten*. Se podría argumentar así que dado el poco tiempo transcurrido no se han podido materializar todavía los efectos de la descentralización del Estado Británico (Laffin, Shaw y Taylor 2004). De hecho el Partido socialista en España también alcanzó un grado muy alto de centralización cuando se descentralizaba el Estado, y sin embargo en los años 90 los dirigentes territoriales ganaron bastante poder (Méndez 2004).

Pero es que además no podemos olvidar que la concreta distribución territorial de poder dentro de los estados *no* es el único elemento que puede influir en la existente *dentro de los partidos políticos*. En este sentido se ha argumentado que el desarrollo de los medios de comunicación e información a escala estatal, o la mayor movilidad social vertical y geográfica ha llevado a una “nacionalización” de la política no sólo en estados unitarios, sino en aquellos de larga tradición federal tales como los EEUU o la República Federal de Alemania (Huckshorn *et al* 1986, Jeffery 1999, Renzsch 2001, Rodden 2004). Renzsch (2001) señala así que a las elecciones para los “lander” alemanes se las califica de “pequeñas elecciones federales”<sup>4</sup>. En consecuencia, si la organización federal de un estado no ha constituido un impedimento para la “nacionalización de su política”, no se ve entonces tan claro que el hecho de que un estado unitario se descentralice implique además su “desnacionalización”. Es más, incluso aunque se constatare efectivamente una desnacionalización de su política, ésta podría ser de hecho la causa –y no la consecuencia- de la descentralización institucional (Hopkin 2003:229).

Volviendo a los contextos institucionales, diversos autores (Duverger 1951, Renzsch 2001, Maravall 2003) recogen que los sistemas electorales influyen, entre otras cosas, en la distribución de poder dentro de los partidos políticos. Así, los sistemas de representación uninominal favorecen una distribución policéntrica del poder<sup>5</sup>, e incluso la conversión de los partidos en “confederaciones de barones poderosos e independientes”. Por el contrario, los “sistemas de representación proporcional con listas cerradas favorecen la presencia de candidatos anónimos y obedientes a los dirigentes del partido” (Maravall 2003:161). De ahí que los partidos que compitan bajo estas reglas electorales suelen contar con “una poderosa organización central y su política interna es mucho más restringida” (Maravall 2003:134). La razón parece bastante sencilla, pues en este segundo caso, los “diputados sa[ben] que su supervivencia como futuros candidatos depend[e] de las simpatías que suscitan en la dirección” (Maravall 2003:34). En consecuencia se podría defender que si un estado se descentraliza,

---

<sup>4</sup> Un ejemplo reciente lo podemos observar en la convocatoria de elecciones por parte del Canciller alemán, Gerhard Schröder, a resultas de la derrota electoral de su partido en las elecciones regionales de Renania del Norte-Westfalia. El Canciller alemán declaró así el 22 de mayo de este año: “*With the bitter election result for my party in North Rhine-Westphalia, the foundation for the continuation of our work has been brought into question.*”

<sup>5</sup> Sobre todo si se combina con unos candidatos seleccionados por primarias y que cuentan con sus propios recursos para las campañas (Maravall 2003:133).

pero mantiene un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, éste segundo elemento ayudaría a contrarrestar en los partidos los supuestos efectos de la descentralización institucional.

Ahora bien, al respecto tenemos que comentar que las razones que se dan sobre los efectos de los sistemas electorales explican por qué los diputados han de ser obedientes con los “hacedores” de las listas, pero no por qué éstos últimos han de encontrarse necesariamente en los órganos estatales de los partidos, y por tanto que el sistema de representación proporcional sea un mecanismo de centralización. Podríamos pensar que si la elaboración de las candidaturas en un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas fuese controlada por los barones territoriales, este sistema de representación podría resultar igualmente en “confederaciones de barones poderosos e independientes”. De ahí podemos deducir que para que este sistema de representación resulte en partidos centralizados hace falta un “vínculo” intermedio: el control centralizado de la elaboración de las candidaturas.

Pero es más, los estudios que han analizado la relación entre el federalismo y los partidos políticos sugieren que la clase de arreglo federal influye en la forma de organizarse de los partidos políticos, así como en la congruencia o no entre los sistemas de partidos de ámbito estatal y los regionales (Chandler 1987, Renzsch 2001, Thorlakson 2005). Respecto a las formas organizativas, Renzsch (2001) –siguiendo el estudio de Chandler– sugiere así que mientras que el federalismo jurisdiccional conlleva que los partidos se “bifurquen”, el funcional (o cooperativo) produce partidos “integrados”<sup>6</sup>. La explicación de Renzsch estriba en que en los casos de federalismo cooperativo, el gobierno estatal difícilmente puede legislar sin la participación de las regiones. En consecuencia, tanto en el partido de gobierno como en el de la oposición existe un interés en que haya una congruencia entre la posición del partido a nivel estatal y la posición del partido en los distintos entes regionales. En los casos de federalismo dual cada nivel de gobierno, y sobre todo el federal, puede conseguir no sólo legislar autónomamente, sino que se implemente lo legislado. En pocas palabras, quizás no se trate tanto de que toda descentralización de los Estados haya de tener efectos sobre la distribución territorial del poder dentro de los partidos, como de que sea alguna clase concreta de emprenderla. Así podría ser que una descentralización de los estados unitarios inspirada en el modelo cooperativo alemán facilite que las cúpulas partidistas sigan controlando internamente a sus organizaciones.

## 2.- La descentralización de los partidos y sus dimensiones.

Ahora bien, con estas reflexiones no proponemos la tesis contraria, que la descentralización de los Estados y la aparición de nuevos niveles de gobierno no tengan efectos sobre los partidos políticos, simplemente planteamos que es algo discutible, y por tanto ha de ser resuelto empíricamente.

Pero su comprobación es complicada dada cierta ambigüedad que existe sobre el concepto de “descentralización”<sup>7</sup>. En primer lugar llama la atención que mientras en el estudio de los estados se distingue claramente la cuestión de la distribución territorial del poder de la relación entre gobernantes y gobernados, esta distinción se desdibuja en el caso de los partidos políticos. Muy probablemente la razón de ello haya sido que los partidos muy centralizados además han tenido un proceso de toma de decisiones poco democrático. Pero una cosa es que ambas cuestiones estuviesen efectivamente relacionadas, y otra muy distinta es utilizar un concepto que hace referencia a la distribución territorial del poder para evaluar el nivel de democracia dentro de los partidos, y a la inversa<sup>8</sup>.

Centrándonos en la cuestión de la distribución territorial del poder quizás no se haya hecho bastante hincapié en separar por un lado la distribución del poder entre los diferentes niveles de liderazgo del partido (Duverger 1951; Janda 1980) de, por otro, el número de niveles organizativos que

---

<sup>6</sup> El primer caso se refiere a que “either the same party does not regularly act on the provincial and the federal level of government, or that the federal and provincial party of the same name are ‘divorced’” y en el segundo que “they operate at different levels of government having (...) ‘ranks closed’” (Renzsch (2001:2,3).

<sup>7</sup> Sobre los diferentes sentidos que puede tomar este término incluso en el estudio de la distribución territorial del poder en los estados véase el artículo reciente de Jonathan Rodden *Comparative Federalism and Decentralization: on meaning and measurement* (2004). Rodden recoge que se suele distinguir entre tres clases de “descentralizaciones”: “fiscal” (o “la relación de gastos y rentas entre [niveles] de gobiernos”), “de políticas” (sobre la autoridad de quien elabora las políticas públicas), y “política” (o elección de gobiernos locales y regionales mediante voto popular).

<sup>8</sup> Así existe cierta tendencia a considerar que un incremento en la descentralización de los partidos es sinónimo del incremento de la democracia interna cuando un partido con una extensa toma de decisiones policéntrica puede estar completamente dominado por barones regionales y caciques locales.

existe en él (lo que para Janda constituía más bien su dimensión estructural y denominaba como “nacionalización de la estructura”)<sup>9</sup>. Así, puede ocurrir que un partido se encuentre estructurado en pocos niveles –prácticamente sólo el local y el estatal- pero el nivel local tenga la autoridad última sobre muchas cuestiones; y otro partido se encuentre estructurado en bastantes más –local, comarcal, regional, estatal, y europeo- pero el nivel estatal retenga la autoridad última sobre prácticamente todas las cuestiones relevantes<sup>10</sup>.

Pues bien, nosotros consideramos que la descentralización de los Estados y el surgimiento de nuevos niveles de gobierno tendrá efectos sobre la dimensión estructural de los partidos. Pero no vemos tan claro –como hemos debatido anteriormente- que dentro de cada uno de los niveles territoriales ahora existentes las decisiones se tengan que tomar además de forma descentralizada. Puede que ante el hecho de que se creen administraciones regionales elegidas por votación popular con un nivel competencial de cierto nivel, los partidos creen una estructura regional para competir mejor por su control, pero no por ello los dirigentes de la cúpula central han de dejar, por ejemplo, de seguir controlando la elaboración de las listas para las elecciones de ámbito estatal, o no pasen a hacerlo para las nuevas elecciones sub-estatales (Rodden 2004).

Con respecto a la primera dimensión, es decir la “*location and distribution of effective decision-making authority within the party*” (Janda 1980:108) se han elaborado distintas escalas para medirla (Janda 1980:108-117; Lundell 2004:31; Maravall 2003:163). En general estas diferentes escalas, cuyos valores concretos varían tanto por clase de actividad partidista (selección de dirigentes internos, elaboración de candidaturas, financiación, etc) como por autor<sup>11</sup>, se pueden resumir en la siguiente graduación de más descentralizado a más centralizado<sup>12</sup>:

- 1) La decisión en cuestión se toma en las secciones locales del Partido, sin haber revisión posterior.
- 2) La decisión en cuestión se toma en los órganos intermedios, sin haber revisión posterior.
- 3) Los órganos centrales del partido proponen, pero los sub-estatales deciden.
- 4) Los órganos sub-estatales proponen, pero los centrales deciden.
- 5) Control completo por los órganos centrales del partido, sin haber revisión posterior.

Con respecto a la segunda dimensión, la estructural, cuando en un estado existen varios niveles de gobierno, y hasta cierto punto independientemente de la autoridad efectiva que se atribuya a cada uno de ellos, los partidos políticos ofrecen varias respuestas con respecto a cómo organizarse (Renzsch 2001, Van Houten 2003, Thorlakson 2005).

En primer lugar, los partidos políticos pueden, o bien actuar directamente en todos los niveles existentes, o bien hacerlo sólo en algunos de ellos, pudiendo establecer diferentes tipos de acuerdos formales e informales con aquellas otras organizaciones que trabajan en aquellos ámbitos donde los primeros no lo hacen. Mientras que en el primer caso se les suele llamar partidos “integrados”, el segundo se suele hablar de partidos “separados, divididos, o bifurcados”<sup>13</sup>. Bien es cierto que distinguir

---

<sup>9</sup> Y además para complicar más la cuestión, la primera dimensión puede variar en función de la materia en cuestión de que se trate, pudiendo estar un partido muy centralizado en algunas cuestiones, pero no en otras. En cualquier caso, el grado de congruencia dentro de los partidos políticos es algo por comprobar empíricamente.

<sup>10</sup> Una tercera dimensión es el grado de homogeneidad o simetría en las relaciones entre por un lado el nivel estatal de organización partidista y por otro los niveles subestatales, tanto para la distribución territorial del poder (es decir que haya por ejemplo líderes regionales más influyentes que otros) como estructural (que, por ejemplo, el partido cree unas estructuras organizativas en unas regiones del estado, pero no en otras). En este trabajo no podemos tratar esta cuestión, pero reconocemos su importancia para futuras investigaciones.

<sup>11</sup> Al respecto el mejor trabajo sigue siendo el de Janda (1980:108-117). Este autor ofrece escalas que nos miden esta dimensión para (1) selección del “líder nacional”, (2) elaboración de candidaturas, (3) asignación de fondos, (3) elaboración de políticas, (4) control de la comunicación interna y (5) administración de disciplina. Ofrece también una escala para medir el grado de concentración de la autoridad dentro del nivel estatal.

<sup>12</sup> La escala no pretende ser exhaustiva, sino sólo orientativa. Pueden existir más grados y matices.

<sup>13</sup> Podemos comparar así la situación en tres países federales: Canadá, Bélgica y Suiza. En Canadá los principales partidos que actúan en el ámbito federal se han “divorciado” organizativamente de los partidos que actúan en el ámbito “provincial”. Así, por ejemplo, el Partido Liberal de Canadá y el Partido Liberal de Québec son dos organizaciones diferentes, como lo son el *Bloc Québécois* (que actúa en el Parlamento federal) y el *Parti Québécois* (que actúa en la Asamblea Nacional quebequesa). En Bélgica, en cambio, lo que ha ocurrido es que los partidos de ámbito estatal han desaparecido. No hay un partido democristiano belga: hay un partido democristiano flamenco y otro valón, no sólo en sus

las relaciones entre dos partidos “bifurcados” y las existentes entre diferentes niveles organizativos de, en principio, un mismo partido no es siempre fácil al ser más bien una cuestión de grado.

En segundo lugar, y una vez que el partido decide actuar directamente en los diferentes niveles de gobierno, lo normal es que cree estructuras organizativas para ello, sobre todo cuando, además de haberse producido esa “descentralización político-electoral”<sup>14</sup>, las nuevas autoridades sub-estatales elegidas por votación popular adquieren cierto nivel competencial (Thorlakson 2005).

Veamos un ejemplo de cómo existe cierta congruencia entre la estructura territorial de los países y la organización de los partidos que actúan en todo el territorio y a todos los niveles. Para ello, estudiamos los siguientes partidos conservadores europeos, y tenemos así cierto control del factor ideológico: el *Partido Social Democrata* (Portugal), la *Union pour un Mouvement Populaire* (Francia), *Forza Italia* (Italia), y el *Schweizerische Volkspartei* (Suiza). Según Keating (2000) el orden de estos países de más a menos centralizados sería Portugal, Francia, Italia y Suiza. Tenemos así 4 casos en diferentes niveles de descentralización de los estados desde el mínimo portugués hasta el máximo suizo<sup>15</sup>. Pues bien, los dos primeros casos, el PSD y la UMP, no han organizado una estructura regional aunque sus estatutos la acepten (Francia) o propongan (Portugal)<sup>16</sup>. El caso de la UMP llama especialmente la atención porque en Francia sí que existe una administración regional elegida en las llamadas *élections régionales*<sup>17</sup>. Las estructuras organizativas regionales sí que existen en cambio en el caso de *Forza Italia* (los *coordinamenti regionali* de *Forza Italia*) y, por supuesto, en el SVP (los *Kantonalparteien*).

Ahora bien, una vez que se han creado dichas estructuras regionales en los partidos, se puede producir en ellos o no un equivalente a la llamada “descentralización político-electoral” de los estados (Rodden 2004). El equivalente en los partidos políticos a las administraciones sub-estatales elegidas en votación popular sería cuando los órganos de gobierno de las nuevas estructuras partidistas fuesen elegidos directamente o por representantes de los afiliados de las demarcaciones territoriales de que se tratase, en vez de ser designados por los órganos centrales del Partido.

Algunos ejemplos recientes tenemos en el sur de Europa con respecto a ésta última posibilidad. En *Forza Italia* nos encontramos con que los *Coordinamenti Regionali* se encuentran presididos por un “*Coordinatore Regionale*” el cual no es elegido por la organización regional, sino nombrado directamente por el Presidente de FI<sup>18</sup>. En la UMP francesa, como ya comentamos, la estructura regional sólo es “una posibilidad” según sus estatutos, y con respecto a la estructura sub-estatal más alta desarrollada, las “*fédérations départementales*”, nos encontramos que junto a los presidentes de los comités departamentales, elegidos por este comité, existen unos “*secrétaires départementaux*”, nombrados por el *Bureau Politique* nacional, a propuesta del Presidente del Partido<sup>19</sup> y que tienen como función “*exécuter les décisions des instances nationales dans le département*” (art 9)<sup>20</sup>.

---

respectivos parlamentos regionales sino en el de Bruselas. En Suiza, por último, ni ha desaparecido la estructura partidista federal, ni se ha “divorciado” de la cantonal. Así, por ejemplo, al *Schweizerische Volkspartei* (SVP) se afilian las “secciones”, o *Kantonalparteien*, de los diferentes cantones en que se compone la Confederación.

<sup>14</sup> Rodden la califica de “política”, pero dado que en castellano por descentralización política se puede entender algo más que el sistema de elección de los nuevos niveles de gobierno, preferimos calificarla de “político-electoral”.

<sup>15</sup> Aunque está muy discutido hasta qué punto la descentralización fiscal es un buen *proxy* del nivel de la autonomía que tienen las diferentes administraciones podemos señalar que en Portugal el gasto de los gobiernos subestatales sólo representaba el 9% del gasto público total en los años 90, en Francia el 19%, en Italia el 23%, y en Suiza el 55% (en España representaba el 36%) (Rodden 2004:483).

<sup>16</sup> Ver *Statuts de l'UMP*, y *Estatutos do Partido Social Democrata* (2000). En el caso del PSD portugués sí que existen en el caso de las Islas Madeira y Azores (véase por ejemplo [www.psdacores.pt](http://www.psdacores.pt)), las cuales son “Regiones Autónomas” dentro del Estado portugués con sus propias elecciones para las “*assembleias regionais*”. Véase también la nota 10.

<sup>17</sup> De hecho, ni tan siquiera existe para la Isla de Córcega, a diferencia de las Islas Madeira o Açores de Portugal, lo cual nos hace pensar que para crear tales órganos hace falta además una voluntad política de hacerlo.

<sup>18</sup> “*Il Presidente nomina per ogni Regione il Coordinatore Regionale*” (Art. 27 del Statuto di Forza Italia, actualizado por el Congreso Nacional del partido en mayo de 2004). Sin embargo, los coordinadores provinciales sí son elegidos por escrutinio secreto por los congresos provinciales del Partido (art. 32).

<sup>19</sup> Aunque ha de ser ratificado el nombramiento por el Comité Departamental (art. 9 de los Statuts de l'UMP)

<sup>20</sup> Véase también “[www.u-m-p.org/site/CarteFranceDepartements.php](http://www.u-m-p.org/site/CarteFranceDepartements.php)”

Finalmente podemos poner en relación de la distribución del poder entre los diferentes niveles organizativos del partido con su dimensión estructural, sobre todo para el caso de aquellos partidos que actúan directamente en todos los ámbitos de gobierno. Bastantes estudios que han intentado medir empíricamente la distribución de la autoridad en perspectiva comparada no sólo se suelen centrar en una actividad partidaria concreta, por ejemplo, la elaboración de candidaturas, sino además en un único nivel de actuación: el estatal<sup>21</sup>. Pero como Orte ha hecho hincapié<sup>22</sup>, si queremos tener una visión global de la distribución del poder entre los diferentes órganos territoriales de un partido no sólo debemos estudiarla para las diversas áreas de actividad partidista, sino también *para cada uno de los niveles posibles de actuación* (Véase Tabla 1).

TABLA 1

Ahora bien, creemos que aquí ha habido una cierta confusión en el sentido de identificar el hecho de que un partido cree estructuras partidistas para actuar en los meso-gobiernos, con una posición intermedia en la escala de distribución de la autoridad para ambos niveles. Es cierto que el estudio de Huckshorn et al (1986) encontró esta situación para el caso de los partidos estadounidenses, pero que esto sea así en otros países con gobiernos multi-nivel es algo por demostrar empíricamente. Sin embargo, no descartamos que nos encontremos con una gran variación donde, además del caso presentado, haya algunos casos donde los órganos partidistas subestatales controlen las decisiones para ambos niveles de actuación, o a la inversa, o ambos niveles de órganos partidistas tengan la última sobre sus respectivos ámbitos de actuación, como probablemente ocurra en los partidos “bifurcados”.

En resumen, bajo el término “descentralización” de un partido nos podemos estar refiriendo a fenómenos muy diversos, que van desde la creación de estructuras regionales que son formalmente nombradas por sus propias bases, hasta una descentralización efectiva de la autoridad para diferentes niveles territoriales de actividad. Hay además una dimensión estructural que no es fácilmente encajable bajo la rúbrica de “descentralización” como es el fenómeno de los partidos “separados o bifurcados”. De ahí que estudiar las causas o consecuencias de la descentralización de los partidos políticos se vea altamente dificultado.

### 3.- La relevancia del estudio del Partido Popular español.

Como podemos ver son por tanto muchos los interrogantes que surgen sobre los posibles efectos de la descentralización de los estados en los partidos políticos. Muchas de estas preguntas no pueden ser contestadas porque carecemos de análisis detallados de la situación actual de los partidos políticos con respecto a esta cuestión, o de un número suficiente de casos para introducir controles. Pero a priori ni está tan claro que toda descentralización del estado tenga que llevar aparejada una irresistible descentralización del poder en los partidos políticos, ni sus efectos –de haberlos- se pueden reducir a una única dimensión.

Este trabajo se propone en primer lugar ser una primera aproximación al estudio de estos temas centrándose en un país concreto que ha experimentado procesos de descentralización, España, y sobre un partido concreto: el Partido Popular<sup>23</sup>. Además, de todos los posibles niveles de gobierno, nos vamos a centrar en general en dos niveles concretos: el estatal, y el de las regiones o nacionalidades.

El caso de los partidos españoles de ámbito estatal es interesante en primer lugar porque –a diferencia del caso británico bastante más reciente- la descentralización española ya lleva unos 20 años produciéndose y, por tanto, se puede plantear que –de haber efectos sobre los partidos - se tienen que haber hecho ya evidentes (Montero *sin fecha*). En segundo lugar, porque en España existen algunos elementos que podríamos considerar que podrían ejercer de contrapeso a la descentralización del Estado. Por ejemplo, tanto el PSOE como el PP nacieron –o resurgieron- principalmente por penetración territorial, dirigido desde sus cúpulas centrales. Así si es cierto la tesis de Panebianco de

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, el estudio de Krister Lundell *Determinants of Candidate Selection: The degree of Centralization in Comparative Perspective* (2004). De hecho, el propio Janda reconoce que ellos sólo se centraron en la distribución de la autoridad última para las actividades realizadas en el nivel estatal.

<sup>22</sup> Orte, Andreu 2005. “Organizational autonomy within regional branches of statewide parties” Advanced Research Design. UPF PhD Program. Implícitamente también lo mantienen Huckshorn *et al*, (1986:978).

<sup>23</sup> La organización partidista que nos ocupa ha recibido varios nombres, Partido Unido de Alianza Popular (PUAP) y, tras su “refundación”, Partido Popular (PP). En este trabajo nos referiremos a ella de forma genérica por su segundo nombre, Partido Popular, salvo casos en que nos centremos en su primera etapa de existencia.

que el modelo original de los partidos importa sobre su vida posterior, éste podría ser un factor que limitase los posibles efectos de la descentralización del Estado. ¿Qué ha podido más? ¿Su origen, o el posterior cambio institucional?

Por último, el estudio del Partido Popular tiene repercusiones para el estudio de otros partidos españoles. El caso del PSOE parece confirmar la tesis de que la descentralización del Estado lleva aparejada una descentralización de los partidos, pues éste ha pasado de ser en los años 80 un ejemplo de partido centralizado a uno bastante más “regionalizado” en la década siguiente. Pero no podemos descartar que en su proceso hayan intervenido factores propios de este partido (Maravall 2003). En consecuencia, si en el Partido Popular continuase con una toma de decisiones altamente centralizada, se reforzaría la tesis de que en la descentralización del Partido socialista intervinieron otros factores además de la descentralización institucional.

En pocas palabras, ¿qué clase de descentralización ha experimentado el Partido Popular en estos últimos 20 años de desarrollo del Estado de las Autonomías? ¿Se ha adaptado mecánicamente a la descentralización del Estado? ¿O ha intentado controlar el proceso tanto creando o reforzando mecanismos internos de control como controlando el proceso de descentralización del propio Estado?

## II.- ANALISIS DEL PARTIDO POPULAR

### 1.- La dimensión estructural de su descentralización.

Como planteábamos en la sección anterior, lo que sí parece claro es que la descentralización del Estado y la consiguiente aparición de nuevos niveles intermedios de gobierno implican transformaciones en la estructura organizativa del partido. Vimos además que los partidos políticos pueden dar diferentes respuestas a la existencia de varios niveles de gobierno. A veces los partidos dejan de actuar –al menos formalmente– en algún nivel apareciendo los llamados “partidos separados”. En el caso que nos ocupa, el ejemplo más cercano a esta situación se daría en la Comunidad Foral de Navarra.

En esta comunidad autónoma el Partido Popular propuso la integración de su organización regional en Unión del Pueblo Navarro (UPN) de tal manera que el primero disolvió sus estructuras en la Comunidad Foral, y pasó a considerar al partido regionalista como representante suyo en Navarra<sup>24</sup>. Tras su acuerdo un miembro de UPN asiste con voz pero sin voto al Comité Ejecutivo Nacional del PP<sup>25</sup>, y desde un punto de vista electoral se le garantiza al primero la presencia con sus siglas en todos los comicios municipales, autonómicos y generales<sup>26</sup>.

Pero lo que parece es que realmente se practica un reparto de ámbitos de actuación entre las dos formaciones. UPN tiene plena autonomía para actuar en política foral y local, dejando en cambio en manos del Partido Popular la capacidad de actuación y decisión en los ámbitos estatal y europeo. Así, el partido regionalista integra a sus diputados del Congreso y senadores en los grupos parlamentarios del PP. Respecto a los del Congreso tanto en la VI como en la VII legislatura comenzaron integrándose en el grupo parlamentario de Coalición Canaria<sup>27</sup>, para pasar al Popular posteriormente, como parte de los acuerdos de gobierno del PP con la formación canaria. Además, entre los diputados de “UPN-PP” en el Congreso, el único que siempre ha repetido acta desde su acuerdo es Jaime Ignacio del Burgo, que ya era diputado del PP por esta comunidad en 1989, presidente de su organización en Navarra hasta su integración en UPN en 1991, y que ha sido desde entonces el representante de este partido en el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Popular.

En otros casos, los partidos deciden actuar en los nuevos niveles de gobierno creando estructuras organizativas para ello. Esta última es la situación del Partido Popular en el resto del estado. Cuando AP se fundó en 1976 su organización territorial era casi inexistente, aunque muy pronto extendieron el partido a todas las provincias (García-Guereta 2001). La organización provincial y local del partido nació como una réplica de la nacional, adoptando la misma estructura orgánica y distribución formal de competencias, aunque el nivel regional era inicialmente más simple. Como nos recuerda García-Guereta, cuando el partido era una organización colegiada lo era en todos sus niveles territoriales, el presidencialismo a nivel estatal se trasladó al regional y provincial, y las Oficinas del partido en cada región y provincia se crearon a imagen y semejanza de la Oficina Central del Partido (García-Guereta 2001:379).

<sup>24</sup> Véase los diarios El País (10-10-1990; 1-3-1991; 18-3-1991) y La Vanguardia (25-3-1991), y la página web [www.pp.es/PP/esp/verNavarra.asp](http://www.pp.es/PP/esp/verNavarra.asp).

<sup>25</sup> En un primer momento la ejecutiva de UPN se amplió para dar cabida miembros de la ejecutiva del PP en Navarra hasta representar un 1/3 de la nueva ejecutiva del partido regionalista.

<sup>26</sup> Con respecto a las Europeas el PP le garantiza la presencia de un candidato entre los 10 primeros de la lista.

<sup>27</sup> Véase [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

García-Guereta concluye que este proceso culminó en 1989 cuando la organización territorial del partido se convirtió en una réplica de la nacional. Así, los principales órganos de gobierno y administración del Partido son los mismos en los ámbitos nacional, regional, provincial y local. Como luego veremos, existen en cada uno de estos niveles tres órganos colegiados (el Congreso, la Junta Directiva y el Comité Ejecutivo), dos unipersonales (el Presidente y el Secretario General), y dos especializados (el Comité Electoral y de Conflictos y Disciplina)<sup>28</sup>. En el caso de la organización regional, los Estatutos fijan que en cada Comunidad Autónoma el Partido Popular integrará su nombre con la denominación de aquella.

*Pero vimos igualmente en la sección anterior que una vez que se han creado estas estructuras organizativas regionales se puede dar o no una “descentralización político-electoral”, es decir que en vez de que los órganos centrales del Partido nombren directamente a todos o a parte de quienes ocupan los cargos de responsabilidad en las organizaciones territoriales –modelo al que, como vimos, se acercan tanto la UMP francesa para el nivel departamental y Forza Italia para el regional- éstos son elegidos por el conjunto de afiliados de la circunscripción territorial en cuestión. El Partido Popular, formalmente, se acerca al modelo “descentralizado”.*

*Así en este partido desde al menos la generalización del Estado Autonómico los Congresos Regionales son formalmente los encargados de elegir al Presidente Regional del Partido y a la parte electa del Comité Ejecutivo Regional, siendo el Secretario General nombrado por el Presidente. Con respecto a la Junta Directiva Regional, máximo órganos entre congresos, nos encontramos de nuevo que entre sus componentes ninguno es nombrado formalmente desde la cúpula estatal<sup>29</sup>. Lo mismo se puede decir con respecto a los órganos especializados más importantes que existen: el Comité Electoral Regional y el Comité Regional de Conflictos y Disciplina<sup>30</sup>, cuyos componentes o bien han estado nombrados por el Congreso Regional o bien por los órganos de gobierno de la región (Junta Directiva Regional, Comité Ejecutivo Regional, y Presidente Regional).*

*Ahora bien, hay tres elementos que nos hacen matizar el grado de “descentralización político-electoral” del Partido Popular. En primer lugar, las “sugerencias” de los dirigentes nacionales tienen una amplia influencia porque, como luego veremos, en el Partido Popular dos principios que se consideran primordiales son los de la jerarquía y disciplina<sup>31</sup>. Además, en este partido son conscientes de que:*

*“si te sale un Presidente Regional díscolo pues desde Génova 13 no hay ninguna posibilidad de controlarlo [sic], y menos si gobierna, o sea que por eso la selección del candidato, del hombre, es muy importante para que luego no haya problemas...”<sup>32</sup>*

*Podemos ver algunos posibles mecanismos para evitar que las organizaciones regionales estén tentadas de elegir a dirigentes “díscolos”. El primero de ellos es sin duda alguna la celebración “en cascada”, al igual que en el PSOE, de los Congresos Regionales y Provinciales en los meses siguientes a la celebración del Congreso Nacional. Cómo ha argumentado García-Guereta (2001) éste es uno de los mecanismos “informales” que tienen los órganos territoriales superiores de controlar los cambios en los inferiores. Otro posible mecanismo es el hecho de que “los órganos superiores del Partido [tienen] acceso en todo momento a los libros y ficheros de los Órganos inferiores” (art. 15 de los Est.*

<sup>28</sup> Existen en cambio algunas ligeras variaciones regionales como la presencia de “vicepresidentes” del partido en Andalucía y Asturias –cargo que desapareció del organigrama estatal en los estatutos de 1990- o presidentes de honor en el País Vasco y Galicia.

<sup>29</sup> Lo único que se podría decir al respecto es que a las Juntas Directivas Regionales pueden asistir los Parlamentarios Nacionales de cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma (salvo entre 1989 y 1990), y dado el control que tiene Madrid sobre las listas para el Congreso de los Diputados es lo más cercano que nos encontramos formalmente a los “hombres de confianza” del centro.

<sup>30</sup> De “Derechos y Garantías” a partir de 1999.

<sup>31</sup> Así el diario ABC (5-10-2004) informaba que el que fuera durante años presidente del PP de Madrid, Pío García Escudero, dejó claro a personas de su confianza que con respecto a su reelección como presidente el haría “*lo que [le] digan Mariano (Rajoy) y Ángel (Acebes)*” (ABC 5-10-2004). Igualmente este diario recogía que “*Alberto (Ruiz-Gallardón) seguirá lo que diga Mariano. A pesar de lo que se comenta de él, es el más disciplinado del mundo*” (ABC 5-10-2004, nuestro el subrayado). El posterior enfrentamiento con la Presidenta de la Comunidad de Madrid por la presidencia de la organización regional parece que se debió a que el Alcalde de Madrid sobre-valoró lo que significa entrar a formar parte de las reuniones de “maitines”, de las que hablaremos posteriormente.

<sup>32</sup> Entrevista de García-Guereta realizada en octubre de 1995.

de 1986, y siguientes)<sup>33</sup>. Y como tercer mecanismo, podemos destacar que desde 1989 para que los Congresos Regionales y Provinciales se puedan celebrar, su convocatoria ha de ser ratificada por el Comité Ejecutivo Nacional (art. 19 de los Est. de 1989, y siguientes); y a partir de 1999 el Comité Nacional de Derechos y Garantías es quien resuelve en última instancia las cuestiones relacionadas con impugnaciones “que se produzcan en cualquier Congreso Local, Provincial, Regional o Nacional del Partido” (art. 43 de los Est. de 1999, y siguientes)<sup>34</sup>.

No nos podemos olvidar, en segundo lugar, que para casos de gravedad, desde la creación de los órganos territoriales (García-Guereta 2001:379) el Comité Nacional de Conflictos y Disciplina, y los Presidentes Provinciales, Regionales o el Nacional pueden acordar la suspensión provisional de las funciones de los afiliados con responsabilidades en el Partido (art. 28 de los Est. de 1986, y siguientes), e incluso la cúpula estatal<sup>35</sup> tiene la potestad de “asumir el gobierno directo del Partido en una provincia u órgano territorial del Partido, o acordar el nombramiento de una Comisión Gestora con el mismo fin” (art. 35 de los Est. de 1986, y siguientes).

Por último, con respecto a los órganos “de gestión” (encargados de llevar a “la práctica los acuerdos adoptados por los Organos de gobierno del Partido”) nos encontramos además un importante detalle. En las oficinas regionales del partido su gerente y secretarios técnicos, profesionales remunerados por el Partido, han sido nombrados y cesados desde su creación en 1979 por el Secretario General, “oída la organización territorial interesada”, y dependen directamente de la Oficina Central Nacional (art. 17 de los Estat. de 1989, y siguientes)<sup>36</sup>.

Así pues, parece que el poder de la cúpula estatal sobre la conformación de las regionales es mayor de lo que podría parecer a primera vista<sup>37</sup>. ¿Han ganado recientemente nuevo poder los líderes regionales –que sean presidentes de Comunidades Autónomas- con respecto a su propia elección? Dos acontecimientos nos podrían hacer pensar que es así. Tanto el Presidente de la Comunidad Valenciana (Francisco Camps) como la de la Comunidad de Madrid (Esperanza Aguirre), los cuales no eran presidentes de sus respectivas organizaciones regionales, han reemplazado a dos dirigentes con cargos en la cúpula estatal, Eduardo Zaplana, portavoz del partido en el Congreso de los Diputados, y Pío Escudero, portavoz en el Senado. En el primer caso, Camps lo logró pese a la resistencia numantina de Zaplana<sup>38</sup>, y Aguirre tras un duro enfrentamiento público con el Alcalde de Madrid el cual apoyaba a su vice-alcalde como candidato. Tales victorias podrían parecer muy indicativas del nuevo poder alcanzado por los presidentes autonómicos del PP dentro del Partido, por cuanto que Zaplana y Ruiz-Gallardón asisten además al órgano, informal, más influyente del PP: las reuniones de “maitines”. Pero en ambos casos parece que los presidentes autonómicos contaron con importantes apoyos dentro la cúpula de Génova: el Presidente del Partido en el caso valenciano<sup>39</sup>, y el Secretario General en el caso de Madrid<sup>40</sup>.

Por tanto, y cómo esperábamos, el proceso de descentralización en España y la creación del Estado de las Autonomías sí que ha tenido efectos sobre la dimensión estructural en el caso del Partido Popular. La respuesta ha sido, en general, crear en el Partido estructuras organizativas regionales, y además dotarlas formalmente de autonomía para la elección de los cargos de gobierno interno (a diferencia, por ejemplo, del caso de *Forza Italia*). En cuanto a formas al menos, la “descentralización político-electoral” está realizada en este partido, si bien los órganos centrales conservan un control

<sup>33</sup> En cambio los órganos inferiores tienen que justificar por qué quieren tener acceso a los libros y ficheros centrales (García-Guereta 2001:379).

<sup>34</sup> De hecho, entre 1999 y 2004 era quien resolvía en “única instancia”. A partir de su último congreso, y primero tras la vuelta a la oposición, se ha fijado que el Comité Nacional de Derechos y Garantías resolverá en segunda instancia “los recursos interpuestos contra resoluciones de los Comités Regionales de Derechos y Garantías” (art. 51 de los Est. de 2004).

<sup>35</sup> En un primer momento la Junta Directiva Nacional, después del Congreso de 1990 el Comité Ejecutivo Nacional (art. 28 de los Est. de 1990).

<sup>36</sup> En los Estatutos de 1986 el Presidente Regional podía en cambio proponerlos, algo que desaparece en 1989.

<sup>37</sup> Así leemos en el diario ABC (9-4-2004) que “Rajoy ha ratificado la apuesta por Josep Piqué en base a los buenos resultados que obtuvo en las elecciones autonómicas catalanas de noviembre del pasado año”.

<sup>38</sup> “Zaplana rechaza ceder el Partido a Camps porque ‘no es el momento’” (EL País 1-11-2003).

<sup>39</sup> Véase EL País 21-11-04.

<sup>40</sup> “Gallardón a Acebes: ‘Has permitido que Aguirre imposibilite continuar a García-Escudero’ (ABC 13-10-2004). Véase igualmente el ABC del 15-10-2004.

último en la selección de los dirigentes regionales, así como en la *administración* de las actividades de la organización regional.

Pero en sí mismo la existencia de órganos regionales del Partido, incluso aunque sus cargos dirigentes no sean designados desde el centro, nos dice poco sobre cómo se encuentra distribuida la autoridad efectiva entre los diferentes niveles de liderazgo existentes dentro del partido<sup>41</sup>. Por ejemplo, en el PSOE de los años 80 ya existía una organización regional semejante, también formalmente escogida por las bases en las regiones, pero parece que la autoridad efectiva sobre la toma de decisiones relevantes se encontraba en su cúpula estatal (Méndez 2000). Maravall argumenta que eso fue posible por el uso que hacían sus máximos dirigentes de principalmente los siguientes instrumentos: “las enormes atribuciones de la Comisión Ejecutiva Federal, el sistema de representación mayoritaria en las elecciones internas para los congresos del partido, y el de representación proporcional en las elecciones generales con listas de candidatos cerradas y bloqueadas” (Maravall 1992:14; 2003:32). Podemos, por tanto, empezar a estudiar esta dimensión analizando primero la distribución formal de competencias entre los niveles principalmente regional y estatal del Partido Popular.

## 2.- Distribución de competencias entre niveles organizativos.

Vamos a ver en primer lugar algunos aspectos generales de cómo se ha entendido en el Partido Popular el reparto de competencias entre los órganos regionales y estatales, para pasar posteriormente a analizar su reparto en 6 clases distintas de actividad partidista.

### 2.1. -Aspectos generales.

En principio el Partido Popular no sólo ha creado una organización regional con sus respectivos órganos de gobierno, sino que como declaración de principios pretende darles cierto poder<sup>42</sup>. Así formalmente a las organizaciones territoriales se las ha reconocido la “*plena autonomía para el ejercicio de sus competencias estatutarias*” (art. 12 de los Est. de 1993, y siguientes) y para la “*aplicación del proyecto común a las realidades autonómicas, provinciales y municipales*” (Preámbulo de los Est. de 2002). E incluso desde mediados de los años 80 los estatutos del Partido fijan que se considera motivo de infracción grave (art. 21 de los Est. de 1986, y siguientes) tratar de: “*manipular o, de cualquier otro modo, atentar contra la libertad de decisión de los órganos inferiores*”.

Además, según se ha ido consolidando el estado de las Autonomías y tras la refundación del PP, esta apuesta por la “descentralización” tanto del partido como del propio estado se ha hecho más explícita (Preámbulo de los Est. de 1990), y se ha buscado “*adaptar plenamente [su] organización interna al modelo constitucional de organización territorial*” (Preámbulo de los Est. de 2002).

Pero como ya destacó García-Guereta en su anterior investigación (2001) la concepción última de las relaciones entre los diferentes niveles organizativos del Partido parece que ha venido siendo la de que “[*l]os distintos órganos del PUAP se relacionan entre sí en virtud de vínculos de jerarquía*” (art. 6 de los Est. de 1986). Así, se fija estatutariamente que las Juntas Directivas y Comités Ejecutivos regionales tienen que “[*d]ar cumplimiento a las directrices que se reciben de los órganos nacionales del Partido*” (arts. 4, 83 de los Est. de 1986, y siguientes), y los presidentes regionales, máxima representación del Partido en la Comunidad Autónoma, están obligados a “*adoptar las medidas convenientes para el cumplimiento y desarrollo de los acuerdos emanados de...órganos... de superior competencia estatutaria*” (art. 93 de los Est. de 1986, y siguientes).

Así pues no ha de extrañarnos si se considera que cometerán infracción “grave”, o a partir de 1999 como “muy grave”, (art. 21 de los Est. de 1986, y siguientes) “[*l]os que deliberadamente contraríen las instrucciones y directrices de los órganos jerárquicos superiores*”<sup>43</sup>.

Parece, por tanto, y de forma genérica, que el Partido Popular se acerca a los niveles más altos de centralización, aquél donde los órganos centrales son -en última instancia- quienes deciden (o al menos deciden si son ellos quienes deciden)<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Sin embargo, Rodden (2004:488) muestra que, en el caso de los estados, sí que existe una correlación significativa entre el hecho de que un gobierno subestatal sea elegido por voto popular, el peso de los gobiernos subestatales en el gasto total y la autonomía de tales gobiernos a la hora de elaborar políticas.

<sup>42</sup> “*La experiencia de las estructuras territoriales en el gobierno de las regiones y provincias se ha traducido en aumentar sus competencias y en la creación de los Comités Regionales de Disciplina*” (Preámbulo de los Est. de 1986, nuestro el subrayado).

<sup>43</sup> Si bien el Partido Popular hacía una curiosa distinción entre “contrariar” las instrucciones y directrices y “desobedecerlas”, pues en este segundo caso sólo sería considerado como una infracción “menos grave” (art. 23 de los Est. de 1986) o “leve” (art. 10 de los Est. de 1989 y 1996) “*cuando dicha desobediencia no entrañe premeditación ni reincidencia*”. Pasa a ser “grave” a partir de 1999.

Ahora bien, se podría plantear que estas órdenes se refieren principalmente a las competencias “reservadas” al centro, y que serán llevadas a cabo por los órganos regionales. Como hemos comentado en la primera sección, si queremos tener una visión global de la distribución del poder entre los diferentes niveles organizativos del partido tenemos que analizarla para cada uno de los niveles existentes de actuación partidista que la descentralización del Estado posibilite. Así, podría existir un reparto de actividades entre órganos de distinto nivel, y en algunas de ellas ser las regiones quienes tuviesen la última palabra. Es necesario saber, por tanto, con un poco más de detalle qué órgano territorial hace qué y a qué nivel en el Partido Popular.

Al respecto hemos escogido analizar con más detalle 6 clases diferentes de actividad partidista y que viene a coincidir con las actividades clave para el control de un partido (Van Houten 2003):

-Actividades relacionadas con el funcionamiento interno de la organización, tales como:

\*Gestión de la afiliación.

\*Financiación de la organización.

\*Mantenimiento de la disciplina interna y resolución de conflictos.

-Actividades de intermediación entre los ciudadanos y los grupos de interés con los poderes del Estado (legislativo y ejecutivo)<sup>45</sup>:

\*Elaboración de candidaturas para las distintas clases de elecciones.

\*Elaboración de programas y campañas electorales.

\*Formación de alianzas tanto pre- como post-electorales.

Vamos a ver así que prácticamente no hay ninguna actividad desarrollada tanto al nivel estatal como en el regional sobre la que las organizaciones territoriales del Partido tengan la última palabra (ver tabla 2).

TABLA 2

## 2.2.- Evaluación del grado de la distribución de la autoridad en seis clases de actividad partidista.

### 1) Gestión de la afiliación

Empecemos por la cuestión de la gestión de afiliación al Partido Popular. Aquí nos encontramos con la dinámica de que la “administración” de las cosas es encargada a los ámbitos territoriales inferiores, pero hasta recientemente, se ha dejado la última palabra a los órganos nacionales<sup>46</sup>. Así, según los estatutos del PP un ciudadano que quiera afiliarse al Partido debe acudir al órgano territorial (distrito, local, insular o provincial) de su población de residencia, siendo el Comité Ejecutivo Provincial el que resuelve sobre su aceptación o denegación de la admisión. Y aquí se observa una cierta descentralización reciente, pues si bien antes en el caso de rechazo cabía recurso ante el Comité Ejecutivo Nacional a partir del último congreso es ahora el Regional el que resuelve definitivamente<sup>47</sup>. Por tanto, con respecto a esta cuestión el Partido Popular se encontraba, hasta su último congreso, próximo al segundo nivel más alto de *centralización* de la autoridad.

### 2) Financiación

Con respecto a la financiación del partido popular, los órganos colegiados centrales –Junta Directiva Nacional en 1986, Comité Ejecutivo Nacional desde 1989- son los encargados tanto de fijar las cuotas mínimas de todos los afiliados, como el de las contribuciones económicas que realizan los cargos públicos del PP (art. 41 de los Est. de 1989, y siguientes). Igualmente existe un mismo patrón para todas las organizaciones territoriales con respecto a los presupuestos y ejercicios económicos (art. 42 de los Est. de 1989, y siguientes).

Pero como es bien sabido, los partidos políticos españoles se financian sólo en una mínima parte gracias a las cuotas de sus afiliados, o las contribuciones de sus militantes que ocupen cargos oficiales. Su fuente principal son las subvenciones que reciben del Estado y, para el caso de

---

<sup>44</sup> “Rajoy da libertad de actuación a sus presidentes regionales para abordar los congresos y confeccionar equipos” (ABC 5-10-2004).

<sup>45</sup> En una segunda parte de la investigación estudiaremos las tareas del partido con respecto a las políticas públicas, es decir aquellas que hacen referencia a la organización como “party in government” (Dalton y Wattenberg 2000)

<sup>46</sup> Incluso en los Estatutos de 1989, y sólo en aquellos, se llegaba al extremo de establecer que “[e]l Comité Ejecutivo Nacional podr[ía] denegar la solicitud de afiliación aprobada por el Comité Ejecutivo Provincial correspondiente. Frente a esta decisión no cabr[ía] interponer recurso alguno” (art. 3).

<sup>47</sup> Además el solicitante adquirirá la condición plena de afiliado en la fecha en que su alta quedase reflejada en el Censo Nacional del Partido y abonase la primera cuota.

*Convergencia i Unió* donaciones anónimas. Así, se produce una gran centralización con respecto a los recursos pues éstos van a la organización central, existiendo cuentas comunes, la cual se ocupa de distribuirlos entre las organizaciones territoriales del partido (art. 41 de los Est. de 1989). De hecho, en el Partido Popular la única organización territorial que ha separado sus cuentas de la organización estatal, y adquirido una autonomía contable, es la de Cataluña<sup>48</sup>. Ahora bien, y significativamente, esto se produjo tras recibir el visto bueno del Presidente del Partido<sup>49</sup>.

Así, si utilizamos la escala más específica para esta cuestión concreta que proporciona Janda (1980:112), nos encontramos que el Partido Popular se encuentra entre los niveles más altos de centralización<sup>50</sup>.

### 3) Mantenimiento de la disciplina interna-resolución de conflictos

Podemos ver ahora la participación concreta de las diferentes organizaciones territoriales del Partido Popular en los procedimientos de resolución de conflictos internos. Lo primero que hay que señalar es que el reglamento de procedimiento de sanción disciplinaria lo fija un órgano central, la Junta Directiva Nacional (art. 26 de los Est. de 1986, y siguientes). En lo referido al funcionamiento, podemos ver que la “descentralización” de esta actividad consiste en que las nuevas estructuras territoriales se encargan de realizar un primer trabajo, pero la dirección central –en este caso el Comité de Conflictos y Disciplina<sup>51</sup>- tiene siempre la última palabra<sup>52</sup>.

Así, no sólo los órganos nacionales –el Comité Nacional de Conflictos y Disciplina, la Junta Directiva Nacional (posteriormente el Comité Ejecutivo Nacional), o el Presidente Nacional- pueden iniciar un expediente de sanción, sino también diversos órganos sub-estatales (juntas provinciales y regionales y posteriormente los comités ejecutivos regionales, el Comité Regional de Conflictos y Disciplina, o los Presidentes Provinciales y Regionales). Éstos incluso pueden resolver cualquier expediente, “*incluidos aquellos que lleven aparejada posible sanción de expulsión*”. Ahora bien, la resolución final<sup>53</sup> para todo tipo de infracciones se la reserva el Comité Nacional de Conflictos y Disciplina<sup>54</sup>.

En resumen, con respecto a la cuestión de la disciplina el Partido Popular se encuentra entre la segunda y primera posición *más centralizadas*, pues en algunos casos los órganos subestatales

---

<sup>48</sup> El Mundo (30-3-2005). De todas formas desde la sede popular de la calle Génova “*se quitaba ayer relevancia a la iniciativa catala y se insistía en el carácter no federal del PP nacional. Las fuentes consultadas aseguraban que ‘no hay propuesta jurídica alguna encima de la mesa’, ni ‘posición de partido’ tomada sobre la posible separación de unas contabilidades que, de hecho, ya están ‘diferenciadas’*” (El Mundo 30-3-2005). Pero un articulista del diario ABC (12-6-2005) sostenía, por el contrario, que el PP de Cataluña había “*roto amarras económicas y de gestión con el PP de Madrid [se entiende la organización estatal], convirtiendo a los catalanes del PP en casi un partido con personalidad e independencia financiera de Génova y si no, que se lo digan a sus afiliados que pagan una cuota superior a la que se desembolsa en Madrid*”.

<sup>49</sup> El presidente del PP de Cataluña, Josep Piqué, “*insistió también en que él mismo informo de su propuesta [la segregación de sus cuentas de las del partido nacional] este lunes al presidente del partido en la reunión de maitines, sin que éste pusiera reparos*” (El Mundo 30-3-2005).

<sup>50</sup> Janda ofrece la siguiente graduación: 0) no hay estructuras claras sobre la responsabilidad de recoger y distribuir fondos, 1) los fondos son recogidos y distribuidos por las organizaciones locales, 2) los fondos son recogidos principalmente por los organizaciones locales, pero se distribuyen a las superiores, 3) los fondos son recogidos a todos los niveles, pero son transferidos al nivel regional para su distribución, 4) los fondos son recogidos y distribuidos por las organizaciones regionales, 5) los fondos son recogidos a todos los niveles del partido, pero son transferidos a la organización nacional que se encarga de su distribución, 6) los fondos son recogidos y distribuidos por la organización nacional (Janda 1980:112).

<sup>51</sup> De Derechos y Garantías a partir de 1999.

<sup>52</sup> “*El Comité de Conflictos del Partido Popular comunicó a última hora de ayer al PP balear la decisión de suspender cautelarmente de militancia a la diputada autonómica Joana Aina Vidal (...). La dirección nacional responde así positivamente a la petición del Comité de Conflictos de las islas, que solicitó la suspensión de militancia de Vidal por indisciplina reiterada de voto*” (El País 2-11-1996).

<sup>53</sup> Así en los Estatutos de 1996 aparece que “[s]e establecerá el oportuno sistema de Recursos contra las Resoluciones que dicten los Comités Regionales” (art. 12).

<sup>54</sup> En el caso de que resultase en la expulsión del partido tendría que dar su visto bueno la Junta Directiva Nacional. Posterior ha sido el Comité Ejecutivo Nacional quien tenía la última palabra, y finalmente a partir de 1999 el Comité Nacional de Derechos y Garantías (art. 7 de los Est. de 1999 y siguientes), salvo que la baja la haya acordado el Comité Ejecutivo Nacional.

proponen, pero los centrales deciden (o revisan al menos lo decidido por los órganos “inferiores”), y en otros existe un control completo por los órganos centrales del Partido sin haber revisión posterior.

#### 4) Elaboración de candidaturas

Pasamos ahora a ver cómo se elaboran en el Partido Popular las candidaturas para los distintos niveles de elecciones. Podemos empezar recordando que haya distintos niveles de competencia electoral nos indica que se ha producido la llamada “descentralización político-electoral”. Pero, como el ejemplo de la UMP francesa pone de relieve, que haya elecciones regionales no conlleva necesariamente crear una estructura extraparlamentaria. En el caso del Partido Popular este partido en cambio ha incluso creado un órgano regional especializado para esta materia: los comités electorales territoriales, y en cuya composición, como vimos, no hay miembros nombrados formalmente desde Génova.

Tenemos que recordar también la importancia de esta actividad porque, además de que es un indicador de la distribución del poder dentro de un partido, se ha señalado que es fuente del mismo, lo cual permite que los dirigentes centrales utilizan para su provecho las posibilidades que ofrecen los sistemas de representación proporcionales. Maravall señala así que en el caso del PSOE a un “centro fuerte (...) le correspondía la decisión final sobre los candidatos en listas cerradas, presentadas en circunscripciones plurinominales” (Maravall 2003:134). Como consecuencia, éste era el tercer gran instrumento que permitían a los dirigentes de Ferraz controlar al partido (Maravall 2003:32). ¿Cuál ha sido la situación en el Partido Popular? Y en el caso de que se diese un escenario semejante en este partido, ¿no podría ocurrir que “Génova” tuviese tal poder para las elecciones generales, pero que para las autonómicas fuesen las regiones quienes controlasen la elaboración de listas para sus elecciones? Vamos a ver que la elaboración de candidaturas en el Partido Popular para los diversos niveles de elecciones es un ejemplo paradigmático de cómo entienden la “descentralización” de una organización.

Las diversas organizaciones territoriales del Partido elaboran y proponen las candidaturas para los municipios (el Comité Electoral Local), las capitales de provincia (el Provincial), las elecciones autonómicas (el Regional), y las elecciones generales (de nuevo y significativamente el Provincial)<sup>55</sup>. Pero la cúpula central, formalmente el Comité Electoral Nacional y para el caso de los municipios que no sean capital de provincia, tiene que dar su aprobado a todas ellas<sup>56</sup>. Más aún, este comité tiene la atribución estatutaria de designar igualmente las candidaturas para alcaldes de las capitales de provincia, los candidatos a las presidencias de las diputaciones, e incluso a los gobiernos de las CCAA (art. 37 de los Est. de 1989, y siguientes)<sup>57</sup>.

Ahora bien, la cúpula estatal prefiere que sean los “no-idóneos” quienes formalmente se retiren, a retirar los ellos:

*“Tampoco está exenta de intencionada ficción que el presidente del Comité Electoral del PP, el ministro Ángel Acebes, declare, como muestra de la solidez de su partido, que se han aceptado todas las propuestas de los comités electorales provinciales [para las elecciones generales]. Lo que se ha constatado, más bien, es que los dirigentes provinciales de la derecha tienen mejor voluntad que sus antagonistas, aceptan mejor las recomendaciones, no someten al equipo de Rajoy a las presiones que sufre Zapatero. Nada más. En Lérida, por ejemplo, el comité electoral terminó aceptando la candidatura impuesta por Josep Piqué porque la buena voluntad de quien había sido elegido y apoyado por la militancia, José Ignacio Llorens, por aquello del bien del partido, pidió que se retirara*

---

<sup>55</sup> En el caso de las candidaturas al Parlamento Europeo, siendo España circunscripción única, éstas son elaboradas y aprobadas por el Comité Electoral Nacional (art. 37 de los Est. de 1989, y siguientes).

<sup>56</sup> Estatutos de 1986 y siguientes. Véase también el diario El País (24-4-99): “El Comité Electoral Nacional cerró ayer todas las candidaturas de las capitales y de las autonómicas ya sin polémicas y con muchas más mujeres, 530, casi el doble que las presentadas en 1995”. Estas cuestiones, por su relevancia son también tratadas por el “órgano” informal, pero más influyente del Partido, las reuniones de “maitines”. Véase el diario ABC (8-7-2002). Sobre estas reuniones, véase siguiente apartado.

<sup>57</sup> Con respecto a esto último podemos leer en el diario ABC (25-2-2003): “el PP está a la espera de que Aznar dé la ‘fumata blanca’ para la proclamación del ministro de Medio Ambiente, Jaume Matas, como candidato a Baleares” [para las elecciones autonómicas de aquel año]. Meses más tarde, este diario recogía igualmente que según fuentes del Partido “Jaime Mayor no repetirá liderazgo en el Parlamento Vasco, asumirá su acta en el Congreso de los Diputados por Vizcaya, dejará por tanto su escaño en el Parlamento Vasco y dará paso a un nuevo líder, aún por determinar” (ABC 11-1-2004), y “[t]res son los nombres que baraja la dirección popular para suplir al tándem formado por Jaime Oreja y Carlos Iturgáiz” (ABC 9-4-2004).

su nombre de la propuesta. Hay otros casos menos llamativos, pero tampoco menos significativos” (ABC 26-1-2004)<sup>58</sup>.

Por último, tenemos que señalar que la consolidación del Estado de las Autonomías no ha aumentado el peso de los órganos regionales en la materia, sino que de hecho se ha producido cierta centralización, o por lo menos ahora se fija así estatutariamente. Si a mediados de los años 80 los comités electoral regionales intervenían tanto en las elecciones autonómicas como en las generales, su participación en éstas últimas desapareció a partir de la refundación del Partido. Además en los Estatutos de 1993 se introdujo la cláusula de que los senadores nombrados por las CCAA, y designados por el Comité Electoral Regional, debían ser ratificados por el Comité Electoral Nacional (art. 37). Finalmente en 1999 se fijó que la candidatura para las capitales de provincia había de ser igualmente aprobada por éste<sup>59</sup>.

En resumen, el estado de las Autonomías crea nuevos ámbitos de competición electoral y niveles de gobierno para los cuales se crean nuevas estructuras organizativas que se encargarán de realizar el trabajo. Pero la cúpula central retiene siempre la última palabra para todos los niveles de actuación. Podemos ver igualmente que en el Partido Popular queda formalmente excluida la hipótesis que formulábamos al comienzo sobre si los barones territoriales podrían ver reforzado su poder, gracias a un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, si llegasen a controlar la elaboración de candidaturas para las elecciones generales. Es difícil que esto ocurra en este partido por cuanto la organización regional se encuentra formalmente excluida de todo el proceso de elaboración de candidaturas en dichas elecciones.

Finalmente, y para intentar dar una evaluación más precisa con respecto a la distribución de la autoridad en esta materia, el Partido Popular se encuentra en el segundo nivel más centralizado: los órganos sub-estatales proponen, pero los centrales deciden, para prácticamente todos los niveles de elecciones. En consecuencia, y si aceptamos que esto representa un buen instrumento para que los dirigentes centrales de un partido lo controlen, es esperable que el Partido Popular se encuentre bastante centralizado también en otras actividades no directamente relacionadas con la elaboración de candidaturas.

#### 5) Elaboración del programa electoral, diseño de la estrategia electoral y organización de la campañas electorales

Con respecto a estas cuestiones nos vamos a encontrar el mismo patrón que hemos visto en otras actividades del partido: las organizaciones regionales elaboran propuestas, y los órganos centrales deciden o dan su visto bueno *para las elecciones de los ámbitos subestatales*. Así, en principio, los programas de acción preelectoral y electoral son elaborados por los diferentes Comités Ejecutivos del PP “*dentro de su ámbito territorial de competencia*”<sup>60</sup> o por una comisión por ellos nombrada, al igual que la elaboración del presupuesto y ejecución de las campañas electorales (art. 28 de los Est. de 1993). Sin embargo, los órganos centrales (formalmente hasta 1999 la Comisión Permanente de la Junta Directiva Nacional y a partir de esa fecha el Comité Ejecutivo Nacional) tenían que dar su aprobado al

---

<sup>58</sup> Igualmente en el diario El País podemos leer: “*Jesús Posada, actual presidente de la Junta de Castilla y León, ha renunciado a ser el candidato del Partido Popular (PP) a la presidencia del Gobierno autónomo en las próximas elecciones, tras conocer ayer por el líder nacional de su partido, José María Aznar, que éste pretende designar a Juan José Lucas como aspirante*” (El País 15-1-1991). O años más tarde: “*Ignacio González [hombre fuerte del PP en Tenerife] ha sido el único caso de resistencia numantina a los designios de regeneración que emanan de Génova, 13. Se le pidió que escribiese una carta en la que anunciaba a la dirección del PP su retirada voluntaria de la política ante el acoso al que estaba siendo sometido y él se negó. Algo que sí hizo en su momento un edil de Urbanismo de Albacete encausado por un presunto delito de prevaricación*” (El País 24-4-99).

<sup>59</sup> De hecho el único incremento de poder del Comité Electoral Regional ha consistido en dar su aprobación a partir de la refundación del partido a las candidaturas de los municipios de más de 20.000 habitantes que no sean capital de provincia, lo cual antes era realizado por el Provincial si el municipio tenía menos de 40.000 habitantes, y por el Nacional a partir de esa cifra.

<sup>60</sup> Hasta la refundación del PP parece que los Comités *Ejecutivos Regionales* proponían programas de acción preelectoral y electoral, los cuales recibían una primera aprobación por parte de los Comités *Electorales Regionales*, para recibir una aprobación definitiva por parte del Comité Ejecutivo Nacional (Estatutos 1986).

“programa de las elecciones autonómicas”, así como los aspectos autonómicos del programa de las elecciones generales (art. 26 de los Est. de 1993, y El País 20-4-99). Ahora bien, parece que la intervención de la cúpula central no se limita a dar su “*nihil obstat*”, sino que se implica directamente en la elaboración de los programas marco para las municipales y autonómicas. Así El País (9-2-99) recoge que una comisión reunida en Madrid -en la que participaban líderes nacionales (entre otros uno de los tres Vicepresidentes nacionales del partido y la Coordinadora nacional de Formación) y los responsables ejecutivos del partido del área de Formación de los órganos regionales- era la encargada de elaborar un proyecto que sirviese de base para los comicios locales y regionales<sup>61</sup>.

Con respecto a las campañas para las elecciones nacionales, nos encontramos que aquí la centralización llega a su grado máximo, pues tanto el programa como la campaña están en manos no ya de la cúpula estatal, sino de su máximo dirigente efectivo<sup>62</sup>.

Por tanto podemos concluir que con respecto a la elaboración del programa, diseño y organización de las campañas para las elecciones generales el partido popular se puede considerar que se encuentra en el punto máximo de centralización de la autoridad, mientras que para el caso de las campañas autonómicas viene a estar en el segundo más alto.

#### 6) Formación de alianzas pre y post-electorales

Por último vamos a analizar la cuestión de la formación de alianzas pre y post-electorales. Aquí de nuevo nos vamos a encontrar el mismo patrón que hemos visto en las actividades anteriores. Nos encontramos así que las actuaciones referidas a establecer alianzas y coaliciones electorales y de gobierno son realizadas por los órganos territoriales en sus respectivos niveles, pero existe un derecho de veto expreso por parte de los órganos jerárquicamente superiores. Así, a partir de 1999 los Estatutos del Partido califican de “*infracción muy grave*”:

*“Asumir compromisos o acuerdos de carácter político con otras formaciones políticas, o personas físicas o jurídicas sin contar con la previa autorización expresa de los Organos jerárquicamente superiores del Partido o de los Grupos Institucionales, en los ámbitos respectivos de cada uno de estos”* (art. 10, nuestro el subrayado)<sup>63</sup>.

Hasta qué punto los órganos centrales del PP pueden llevar tal control sobre las actividades políticas de sus organizaciones territoriales lo podemos observar con un ejemplo reciente. A comienzos de año el Presidente del PP de Cataluña, Josep Piqué tuvo una reunión privada con su homólogo de ERC, Josep Lluís Carod-Rovira, para tratar cuestiones de la vida política catalana<sup>64</sup>. Dicha reunión fue fuertemente criticada por Mayor Oreja, asistente a las reuniones de maitines, y otros dirigentes del PP del País Vasco, ante lo cual desde la sede central del Partido se tuvo que recordar que Mariano Rajoy, presidente del PP, “*dio luz verde a Piqué después de que éste le hubiera informado de la petición de entrevista que le hizo el propio Carod*” (El Mundo 4-3-2005).

Por otro lado, los dirigentes estatales intervienen directamente si las alianzas y pactos en el nivel regional tienen consecuencias sobre los apoyos al Partido para el ámbito estatal<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> “*La nueva coordinadora de Formación del PP, Mercedes de la Merced, informó luego de los ejes de esos programas y anunció que su partido abrirá en estos meses un debate interno para fijar el catálogo de competencias que en la próxima legislatura las comunidades autónomas gobernadas por el PP transferirán a los ayuntamientos*” (El País 9-2-99). Véase también El País (12-2-91; 1-3-94) para años anteriores.

<sup>62</sup> Podemos ver un ejemplo reciente. El diario ABC (23-12-2003) comentaba así que Mariano Rajoy, el candidato popular a la Presidencia del Gobierno, decidió encargar al por entonces coordinador de Formación y Estudios del PP y secretario de Estado de Organización Territorial, Gabriel Elorriaga, para que se encargase tanto del programa como de la campaña electoral. Según este diario Rajoy rompía “*así con una tradición no escrita por la cual el responsable de las campañas para las legislativas siempre era algún vicesecretario del partido, como él mismo lo fue en el año 2000*” (ABC 23-12-2003).

<sup>63</sup> Ya antes se había establecido que la Junta Directiva Nacional tiene la facultad “*exclusiva*” de “[a]probar las uniones, federaciones o coaliciones con otros partidos” (art. 25 de los Est. de 1989, y siguientes).

<sup>64</sup> En concreto sobre el enfrentamiento producido en el Parlament entre el PSC-CiU con motivo del hundimiento en el Carmel (Avui, 3-3-2005).

<sup>65</sup> “*UPN aprueba con tensiones la fusión con el PP de Navarra que hoy firma Aznar*” (La Vanguardia, 25-3-1991). Más recientemente el diario El País (30-5-2003) daba la siguiente información: “*El documento que permite la alianza para gobernar de los dos partidos [PP y CC en Canarias] fue firmado ayer en Madrid por Javier Arenas y José Manuel Soria, secretario general del PP y presidente de los populares en las islas, respectivamente, y por Paulino Rivero y José Carlos Mauricio, presidente*

Lo que sí que nos vamos a encontrar es con una variación temporal respecto al órgano central concreto encargado formalmente de tratar estas cuestiones para el ámbito autonómico. Si a mediados de los años 80 la sección de Política Autonómica y Municipal del Consejo de Política Nacional –un órgano consultivo- tenía encargado emitir “*informes sobre los asuntos autonómicos y municipales*” (art. 63 de los Est. de 1986), tras la refundación del Partido, parece que tanto su composición como competencias pasaron a la Comisión Permanente de la Junta Directiva Nacional hasta la desaparición de ésta última en el congreso de 1999<sup>66</sup>. Así a esta comisión se la caracterizó estatutariamente como de “*órgano de participación autonómica*” (art. 26 de los Est. de 1990), cuya función consistía en “*fijar las líneas básicas de la política autonómica del Partido*” y que “*atenderá cuantos asuntos se refieren a la actuación y pactos electorales del Partido en las CCAA*” (art. 26 de los Est. de 1990 y 1993, y art. 28 de los Est. de 1996)<sup>67</sup>. Finalmente, tras su abolición, esta competencia pasó al Comité Ejecutivo Nacional, si bien el nuevo Comité de Dirección –donde como veremos no asisten líderes regionales- también trata de estas cuestiones<sup>68</sup>.

Respecto a las alianzas para el ámbito estatal, el control de los dirigentes estatales es completo, incluso si eso entraña, como contraprestación de acuerdos con otras fuerzas políticas, la caída de algún Presidente de la organización regional del Partido como fue el caso de Vidal-Quadras en Cataluña en septiembre de 1996<sup>69</sup>.

Podemos ver, por tanto, que para esos asuntos cuando afectan al nivel estatal que el Partido Popular se encuentra en el punto máximo de centralización de la autoridad, mientras que para el caso de la actividad en el nivel autonómico viene a estar en el segundo más alto: los órganos sub-estatales proponen, pero los centrales deciden.

### **3.- La presencia de los líderes regionales en los órganos centrales de gobierno.**

Como hemos podido ver el caso del PP se asemeja a lo que plantea Maravall para el PSOE en cuanto a las enormes atribuciones que los Estatutos atribuía a los órganos centrales. La diferencia estriba más bien en que mientras que en caso del Partido socialista fue un órgano central concreto quién las tenía, la Comisión Ejecutiva Federal, en el caso del Partido Popular dichas atribuciones no sólo estaban más distribuidas entre diversos órganos centrales (la Junta Directiva Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional, el Comité de Dirección, el Comité Electoral Nacional, etc), sino que las competencias atribuidas a cada uno de éstos órganos ha ido variando en el tiempo.

Ahora bien, podría ocurrir que aunque formalmente los Estatutos dotasen de muchas competencias a los órganos centrales, éstos podrían encontrarse dominados por los líderes regionales. Nuestras entrevistas y revisión de prensa nos ha permitido constatar que este no es el caso, aunque algunos de los cuadros dirigentes entrevistados sí que señalaban que “*inflúan*”. Ahora bien, ¿*todos?*, ¿*algunos?* Nuestra valoración de la capacidad que tienen de “*influir*”, que no vetar, en las decisiones tomadas en los órganos centrales del Partido puede variar en función de su grado de presencia en dichos órganos.

En este sentido, además, el Partido Popular desde mediados de los años 90 ha considerado como parte de su política de descentralización interna y adecuación del Partido a la nueva realidad de la

---

*y vicepresidente de Coalición Canaria (...). Los nacionalistas apoyarán en 2004 al candidato popular a presidente de la nación”.*

<sup>66</sup> A la Sección Autonómica y Municipal del Consejo de Política Nacional asistían los Presidentes Regionales del Partido. Estos pasan también a asistir a la Comisión Permanente junto a los Presidentes autonómicos del PP.

<sup>67</sup> Pero no parece que fuese el único órgano colegiado estatal donde se tratasen estas cuestiones. Así, El País (3-2-91) recoge que en una reunión del Comité Ejecutivo Nacional se había debatido sobre la política de pactos tras las elecciones municipales y autonómicas de 1991 para asegurar “*la gobernabilidad en ayuntamientos y comunidades autónomas tras las elecciones*”.

<sup>68</sup> “*El Comité de Dirección del PP analizó ayer la evolución de los pactos poselectorales y comprobó que le queda esta semana, hasta la constitución de los municipios el sábado, para fraguar una serie de alianzas tan variadas como complejas*” (El País 29-6-99).

<sup>69</sup> Según informaba el diario El País (8-9-1996): “*La dirección de su partido le ha requerido que no lo haga [presentarse a la reelección como presidente], porque se le considera un obstáculo en las relaciones con los nacionalistas catalanes de CiU (...). Dirigentes del PP de Cataluña críticos con Vidal-Quadras vaticinan que éste no tiene otra salida que someterse a las exigencias de la dirección nacional una vez que ha podido comprobar que Aznar participa de la decisión anunciada por los dirigentes del PP Ángel Acebes y Francisco Álvarez Cascos de echarle de la presidencia regional*”. Vidal-Quadras estaba en la Presidencia del PP catalán desde 1990, y bajo su mandato el Partido obtuvo en 1995 la que ha sido hasta ahora su mejor resultado en unas elecciones autonómicas en Cataluña.

España de las Autonomías la incorporación de sus dirigentes de las organizaciones regionales y de los presidentes autonómicos militantes del PP en sus “Órganos Nacionales”<sup>70</sup>. De hecho, incluso se llegó a afirmar que la Comisión Permanente de la Junta Directiva Nacional –existente entre 1989 y 1999-, además de ser el “*ámbito propio de la política autonómica del Partido*” donde asistían todos los presidentes de las organizaciones regionales era ni más ni menos el “*órgano de dirección y de apoyo al Presidente en el diseño y transmisión de todas las decisiones políticas de envergadura que afectan a todo el Partido*” (Preámbulo Estatutos de 1993). Tenemos que analizar, por tanto, la presencia de los dirigentes regionales en estos órganos centrales.

### **3.1.- Presencia de líderes regionales (y locales) en los órganos formales de gobierno del Partido.**

Como el estudio de García-Guereta (2001) ha puesto de relieve el Partido popular se caracteriza por tener una diversidad de órganos colegiados formales, caracterizados en sus estatutos como “de gobierno”, “especializados” y “consultivos”, y un órgano de gobierno informal: “las reuniones de maitines”<sup>71</sup>.

Con respecto a la presencia de los dirigentes regionales en los órganos especializados, encargados de cuestiones tan vitales para el control de las actividades dentro del partido como son la elaboración de candidaturas (el Comité Electoral Nacional) y la disciplina (el Comité Nacional de Conflictos y Disciplina), nunca ha habido presencia regional. Con respecto a los de gobierno formal (Junta Directiva Nacional, Comité Ejecutivo Nacional y, desde 1999, Comité de Dirección) la presencia de dirigentes regionales desde la generalización de los gobiernos autonómicos en España se ha caracterizado por los siguientes elementos<sup>72</sup>.

Primero, los dirigentes regionales han ido de forma paulatina entrando en los diferentes órganos formales de gobierno: primero Junta Directiva Nacional, después Comisión Permanente de la JDN y Comité Ejecutivo Nacional, y desde 2004 invitación a asistir al Comité de Dirección (Ver tabla 3).

Segundo, en los órganos formales de gobierno más altos siempre entran primero aquellos dirigentes regionales que gobiernan las autonomías. Así, en el Comité Ejecutivo Nacional entraron en 1989, y el resto (los Presidentes de las organizaciones regionales) 10 años más tarde, y ahora los únicos que son invitados a asistir al Comité de Dirección son los presidentes autonómicos afiliados al PP.

TABLA 3

Por último, se pueden observar dos políticas con respecto a la presencia de dirigentes regionales en función de si el Partido se encuentra en la oposición o en el Gobierno del Estado. Cuando está en la oposición (hasta 1996 y desde 2004), existe alguna clase de órgano formal colegiado encargado expresamente de las cuestiones de política territorial, que puede ser caracterizado como órgano de gobierno o consultivo (Consejo Político Nacional hasta 1989, Comisión Permanente de la JDN entre 1989 y 1999, y Consejo Autonómico a partir de 2004) donde se reúne la cúpula nacional con los dirigentes territoriales del Partido, sobre todo con los que son presidentes autonómicos y que, por tanto, coparticipan en el gobierno de los ciudadanos desde el ámbito autonómico.

En cambio, cuando el Partido se encuentra en el poder, dicho órgano especializado desaparece. Se podría plantear que esto es así porque estos órganos no son “decisorios”, sino de “coordinación”, y que dicha actividad ya se realiza mediante los órganos estatales, perdiendo por tanto su razón de ser mantenerlos dentro del organigrama del partido<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Preámbulo de los Estatutos de 1996. En el Preámbulo de los de 1999 se afirmaba:

*“Desde el punto de vista orgánico, la reforma de los Estatutos [del Partido] supone una apertura de los mismos a los ámbitos local y autonómico mediante la integración e incorporación de sus representantes a los órganos de gobierno del Partido. Con ello se consolida la vocación autonómica de nuestra formación política, su cada día mayor adecuación a la España de las Autonomías y el profundo respeto que las Corporaciones Locales le merecen”.*

<sup>71</sup> Véase el estudio de García-Guereta (2001) donde se explica la creación y poder de estos órganos.

<sup>72</sup> En un primer momento (entre 1976 y 1978) las organizaciones territoriales del partido –sea de ámbito local, provincial o regional- no tenían ninguna representación en la cúpula de gobierno de AP, salvo en su “Asamblea Nacional” (García-Guereta 2001).

<sup>73</sup> El actual presidente del Partido, Mariano Rajoy, declaraba así en una entrevista realizada por el diario ABC (1-10-2004): *“Tienen que darse cambios porque estamos en la oposición. Durante años fuimos partido de Gobierno, y el peso, no nos engañemos, estaba en el Ejecutivo. Pero es que, además, ahora somos Gobierno en muchas autonomías. Por ello, no podemos ser ajenos a esta nueva realidad y eso tiene que verse reflejado en las estructuras del partido”.*

Ahora bien, la presencia de líderes regionales en estos órganos no debe llevarnos a pensar que implica un control del partido por parte de dichos líderes. En primer lugar tenemos que recordar que los líderes regionales han sido siempre una minoría dentro del total de asistentes a los órganos centrales del Partido. Con respecto al Comité Ejecutivo Nacional, órgano formal más alto al que han conseguido tener acceso por derecho propio, cuando sólo asistían los presidentes de CCAA, éstos sólo representaban entre un mínimo de alrededor de un 5% (3 presidentes autonómicos entre 55 miembros – La Vanguardia 7-2-93) y un máximo del 17% en 1996 (con 10 presidentes autonómicos entre 58 miembros)<sup>74</sup>. Tras la incorporación al CEN de los presidentes regionales del PP en 1999, ha aumentado mucho su participación formal pues a los 8-9 presidentes autonómicos se añaden los 18 presidentes regionales del PP<sup>75</sup>, pero también se incorporaron nuevos miembros al CEN por lo que el peso regional en este comité tras el congreso de 1999 era del 30%, para bajar a un 25% en la actualidad (unos 28 dirigentes regionales entre unos 106 miembros). No se puede decir, por tanto, que controlasen, la dirección<sup>76</sup>.

Pero es que incluso aunque copasen la composición de los órganos colegiados del Partido es dudosa la capacidad realmente decisoria de aquellos órganos donde asisten, incluso la del Comité Ejecutivo Nacional. Más importante parece ser la del Comité de Dirección creado a partir del congreso de 1999 –“*órgano de gestión y coordinación de las tareas ordinarias del Partido*” (art. 38 de los Est. de 1999), pero entonces aquí o bien no asisten o, a partir de su último congreso, serán “invitados”.

Y es que, como García-Guereta ha podido constatar en una investigación anterior (García-Guereta 2001), el poder de toma de decisión se concentra fundamentalmente en el Presidente del Partido desde al menos 1979<sup>77</sup>. A lo sumo, por tanto, podríamos caracterizarles como órganos donde se da un cierto rendimiento de cuentas por parte de los máximos dirigentes del Partido ante el nivel más alto de cuadros intermedios, y se legitiman las decisiones adoptadas por el Presidente y su entorno (García-Guereta 2001:389).

### 3.2.- Presencia de líderes territoriales en las “reuniones de maitines”.

Ahora bien, como García-Guereta (2001) ha puesto de relieve los presidentes del Partido no toman las decisiones en solitario, sino que lo normal ha sido que las decisiones más importantes las adopten el Presidente con los dirigentes del Partido de su máxima confianza<sup>78</sup>. Existe así en el PP un reducido grupo de personas que suelen tomar las decisiones más importantes reunidas en un órgano jamás regulado por los Estatutos, pese alguna sugerencia de hacerlo<sup>79</sup>, y que se le conoce por el nombre de las reuniones de “maitines”<sup>80</sup>. En estas reuniones se ha tratado desde el enfrentamiento Gallardón-

<sup>74</sup> Datos sacados de La Vanguardia (varios años).

<sup>75</sup> Navarra por su peculiaridad no proporciona ni presidente regional ni autonómico, pero sí un representante de UPN.

<sup>76</sup> En las siguientes investigaciones estudiaremos además la presencia no estatutaria de líderes territoriales en dichos órganos, y hasta qué punto asisten porque son de utilidad para los dirigentes estatales, o porque tienen un poder autónomo para exigir su presencia.

<sup>77</sup> Un antiguo miembro de la élite estatal del partido afirmaba así (entrevista realizada por García Guereta): “*Yo creo que clave, clave, clave aquí sólo ha habido los presidentes. Quizá en la etapa de Hernández Mancha, pues por la propia debilidad política del personaje, pues había una vorágine o grupo de gente, pero con Fraga, no había más poder que Fraga y yo creo que ahora con Aznar, no hay más poder que Aznar. Poder de verdad, vamos*”

<sup>78</sup> “*Pero yo, para trabajar en el partido, tiro fundamentalmente de los tres portavoces de los grupos parlamentarios y de los secretarios ejecutivos*” (Entrevista a Mariano Rajoy recogida por El Mundo, 10-10-2004).

<sup>79</sup> Véase el ABC (19-7-2004): “*Dirigentes Populares consideran que todos los cargos deben tener capacidad ejecutiva y crearse un órgano intermedio que institucionalice “maitines”*”. Pero finalmente su máximo dirigente, Mariano Rajoy, decidió que “maitines” continuara siendo una reunión ajena al organigrama interno (ABC 9-9-2004).

<sup>80</sup> Sobre su relevancia véase el trabajo de García-Guereta (2001). Parece, sin embargo, que su carácter ha variado en función de si el Partido se encontraba en el gobierno o en la oposición. Cuando se encontraba en el gobierno eran reuniones que mantenía el Presidente del Gobierno y del Partido en el Palacio de la Moncloa los lunes por la mañana con el llamado ‘núcleo duro’ del Gobierno y altos dirigentes de su partido, en las que se establecía la estrategia política y parlamentaria a seguir, así como los mensajes a transmitir tanto desde el Partido como desde el Grupo Parlamentario (ABC 26-9-2003; El Mundo 10-1-2004). Servía por tanto como órgano de coordinación entre el Gobierno y el Partido. Pasados a la oposición, está última función desaparece y se mantiene la de fijar la estrategia política del

Esperanza por el control del PP de Madrid (El Mundo 14-10-2004), pasado por la situación interna del PP de Galicia (El Mundo 3-11-2004), candidaturas como la de Manuel Fraga a la Xunta de Galicia (El Mundo 3-12-2004), la estrategia política del PP de Cataluña en el *Parlament*<sup>81</sup>, el balance que hacían de los meses de gobierno del PSOE hasta cuestiones de política internacional (ABC 19-10-2004).

¿Asisten a estas reuniones líderes regionales del PP? Según el estudio realizado por García-Guereta (2001) en la época de Manuel Fraga estaba integrado por el Presidente, los máximos responsables del aparato central del Partido y sus portavoces parlamentarios<sup>82</sup>. Con la llegada del Partido a la Moncloa se añadieron los ministros de más confianza del Presidente<sup>83</sup>, y en su composición actual asisten en principio tres dirigentes territoriales: Javier Arenas, Josep Piqué y Alberto Ruiz-Gallardón. Sin embargo, en los tres casos es difícil distinguir su carácter “regional” o “nacional”. La asistencia de Arenas a los “maitines” es previa a su retorno a la Presidencia del PP de Andalucía (en abril del 2004), y además de que había pasado por cargos de máxima relevancia nacional como haber sido vicesecretario y secretario general del Partido y ministro en varias carteras es actualmente Presidente del Comité Electoral Nacional<sup>84</sup>. La entrada de Josep Piqué en la reuniones de maitines a principios de 2004 es posterior a su llegada a la presidencia del PP de Cataluña en octubre de 2002 (El Mundo 10-1-2004, ABC 11-1-2004). Pero no parece que su entrada fuese porque Piqué tuviese un poder autónomo desde Cataluña<sup>85</sup>, sino tanto porque su estrategia de acción política es especialmente valorada por Rajoy<sup>86</sup>, como por hecho de que en Génova necesitan a alguien para conocer de primera mano la actualidad en Cataluña con la nueva experiencia del gobierno tripartito (El Mundo 10-1-2004). En otras palabras, Piqué asiste a maitines porque le sirve al máximo dirigente del Partido, y lo mismo se puede decir de Alberto Ruiz-Gallardón<sup>87</sup>. Podemos además observar, además, que ninguno de estos tres dirigentes “territoriales” es presidente autonómico.

#### 4.- Los “Congresos Nacionales”: el control del rendimiento de cuentas.

Para terminar podríamos plantear que la capacidad que tiene la cúpula central del Partido para ejercer estas competencias se vería reducida si los líderes regionales tuviesen alguna capacidad para influir en la selección de los líderes nacionales. Como Maravall (2001) ha explicado extensamente, si los dirigentes de los partidos quieren ser autónomos, tienen que controlar los mecanismos donde se les va a rendir cuentas y ser sometidos a un proceso de renovación en el cargo (pudiendo por tanto ser reemplazados). Por las entrevistas realizadas por nosotros y por nuestra revisión de prensa no parece que este sea el caso, pero tenemos que estudiar esta cuestión porque constituye en sí mismo un indicador de cómo está distribuida la autoridad en el Partido Popular y da sugerencias de por qué en el Partido Popular no ha ocurrido lo acontecido en su gran rival político: el PSOE.

---

Partido y del Grupo Parlamentario, y en general en ellos se tratan de todos los temas que se consideren especialmente relevantes tanto para el funcionamiento del partido como para su actividad política.

<sup>81</sup> “*Rajoy se mostró especialmente contento con la iniciativa de Piqué [presentar una moción de censura] en la sesión de maitines*” (El Mundo 8-3-2005).

<sup>82</sup> Bajo la presidencia del PP por Aznar en la oposición parece que ese órgano se desdobló en dos, uno donde se reunía Aznar con los titulares de los más relevantes cargos unipersonales del partido y con los portavoces parlamentarios nacionales, y otro que reunía al Secretario General con los responsables del aparato central (García-Guereta 2001:387). Desaparecida ese desdoblamiento con Aznar en la Moncloa, no hay constancia de que en su nueva etapa de oposición se haya reproducido.

<sup>83</sup> Véase los diarios El Mundo (23-1-1999 y 4-9-2003) y ABC (8-7-2002). Algunos de estos ministros no tenían cargos de relevancia ejecutiva dentro de la cúpula directiva del PP como por ejemplo Eduardo Zaplana, portavoz gubernamental y ministro de Trabajo, o Francisco Álvarez Cascos, ministro de Fomento y “mero” vocal del Comité Ejecutivo (ABC 26-9-2003, El Mundo 12-10-2003).

<sup>84</sup> De hecho, frente a declaraciones públicas de algunos dirigentes del PP andaluz, el diario ABC recogía que su vuelta había “*provocado malestar en algunos sectores del PP andaluz y en quienes añoran en Madrid la capacidad de trabar consensos e imponer soluciones que se atribuye al dirigente sevillano*” (ABC 9-4-2004).

<sup>85</sup> Véase por ejemplo el diario ABC (9-4-2004, 5-10-2004).

<sup>86</sup> El diario ABC recogía que Mariano Rajoy apostaba “*por un modelo de actitud y discurso similar al de Josep Piqué en Cataluña*” (ABC 11-1-2004).

<sup>87</sup> Pío García-Escudero –presidente del PP de Madrid hasta noviembre de 2004, actual portavoz del PP en el Senado, asistente a ‘maitines’- en una entrevista realizada por el diario ABC (27-11-2004) declaraba sobre Ruiz-Gallardón que era “*una pieza esencial del PP, no sólo en Madrid, sino a nivel nacional. Ha sido llamado por Rajoy para formar parte de ese pequeño núcleo directivo del partido, los ‘maitines’, que semana tras semana, los lunes por la mañana, va analizando la situación política y va estableciendo las estrategias de partido*”.

Podemos analizar esta cuestión primero viendo la capacidad que tienen los dirigentes regionales para desplazar de sus puestos a los centrales y segundo su participación en los “Congresos Nacionales”. Respecto a la primera cuestión, parece que éste poder formal nunca fue muy alto. Así, para que los dirigentes centrales fuesen desplazados entre congresos tenía que celebrarse un Congreso Nacional Extraordinario, y éste podía ser decidido, además de por los propios órganos estatales, por la petición de 20 Juntas Directivas Provinciales, y entre 1984 y 1989 por más de 8 Juntas Directivas Regionales o más de 20 Provinciales. Además, a partir de 1989 las organizaciones territoriales dejan de poder exigir la convocatoria de Congreso Extraordinario, que desde entonces sólo puede ser convocado por un órgano central: la Junta Directiva Nacional (García-Guereta 2001:382). Queda claro, por tanto, la relación asimétrica que existe entre el poder de los órganos centrales sobre los territoriales y de éstos sobre los primeros.

Pasemos a ver ahora la celebración de congresos ordinarios. En el caso del Partido socialista Maravall (2003:33) explica que su control mediante “un sistema de representación mayoritaria en las elecciones internas para los congresos del partido” era uno de los 3 mecanismos principales que tenían los dirigentes centrales para gobernar al Partido<sup>88</sup>. Sin embargo, este sistema tuvo la consecuencia no buscada de reforzar paradójicamente el poder a los barones regionales del Partido socialista (Maravall 1992:14). ¿Y en el caso del Partido Popular?

Lo primero que hay que señalar es que este partido se caracteriza porque en vez de un sistema en dos niveles como en el PSOE, los compromisarios –siempre que haya al menos dos candidatos- son escogidos en asambleas de sus afiliados mediante un sistema de votación directo, y con listas abiertas (art. 38 de los Est. de 1984, y siguientes)<sup>89</sup>. Ahora bien, el número de compromisarios por provincia es fijado por la Junta Directiva Nacional en función no sólo del número de afiliados, sino también de los resultados electorales obtenidos en ella.

Pero quizás lo que llame más la atención frente al PSOE es la ausencia en sus congresos de “voto en bloque por organizaciones territoriales”<sup>90</sup>. En el caso del PSOE Maravall (2003:33) comenta que a partir de su etapa de mayor centralización –años 80- “[r]egía un sistema de voto en bloque, de forma que los delegados de cada Federación (cuyo ámbito se correspondía con el de una comunidad autónoma) disponían de un solo voto, ejercido por el jefe de la delegación, cuyo peso se multiplicaba por el número de afiliados en esa zona”. Así parece que si bien el sistema se creó porque se esperaba que con el voto colectivo se hiciese más fácil para la dirección del partido controlar el sentido de las votaciones en los congresos (Méndez 2000:119), al final el hecho de que los delegados al congreso tuviesen que votar en bloque por región se convertía en un poderoso instrumento que reforzaba el poder de los líderes regionales (Maravall 1992:14). Por tanto, si Maravall está en lo cierto, podemos pensar que el hecho de que el voto sea individual en el Congreso Nacional es un elemento más que dificulta la asunción de poder por parte de los líderes regionales del PP.

Podemos concluir, así pues, que si bien es discutible que haya mayor rendimiento de cuentas por parte de los líderes del partido en los “congresos nacionales” del PP que en los “federales” del PSOE, y que por tanto los afiliados populares tengan más poder que los socialistas, lo que sí parece desprenderse claramente es que mientras que en este segundo partido la autonomía de los líderes nacionales se construyó mediante unos mecanismos que al final dieron poder a los barones regionales, esto no fuese así en el caso del Partido Popular.

### **III.- PRIMERAS CONCLUSIONES.**

Comenzábamos este trabajo preguntándonos si la descentralización de los estados implica a su vez la descentralización de los partidos políticos, y la respuesta tras analizar el caso del Partido Popular en España es que no, aunque ya haya pasado bastante tiempo y el partido se haya encontrado tanto en el gobierno como en la oposición. Los estados se pueden descentralizar, pero no hacerlo los partidos políticos. Ambos fenómenos no están ligados irremediabilmente.

---

<sup>88</sup> Véase el trabajo de Méndez para una descripción pormenorizada (2000).

<sup>89</sup> Entre 1984 y 1989 estas asambleas eran “locales o de distrito”. A partir de ese último año la Junta Directiva convocante fija el tamaño de la circunscripción, pudiendo serlo hasta de provincia (art. 21 de los Est. de 1989). Sin embargo parece que en la práctica no se convocan asambleas provinciales, sino de menor tamaño (entrevista de Javier Astudillo a un compromisario del PP realizada el 8 de agosto de 2005). Igualmente el coordinador de Comunicación del PP, José María Michavila, explicó a Europa Press que el proceso de elección de compromisarios para el XV Congreso Nacional del PP se realizó en 1.486 asambleas electorales, en las cuales se eligió a 3.026 compromisarios (Europa Press, 20 julio de 2004).

<sup>90</sup> Entrevista de Javier Astudillo a un compromisario del PP realizada el 8 de agosto de 2005.

Desde un punto de vista temporal consideramos que no ha habido grandes cambios en la distribución de la autoridad dentro del Partido Popular, y que por tanto la consolidación del Estado de las Autonomías no ha entrañado que su cúpula estatal perdiese poder. Los cambios estatutarios que hemos observado -cuyo ejemplo quizás más significado, pero no por ello único, haya sido la introducción en los Estatutos de 1999 de la prohibición expresa que tienen los órganos “jerárquicamente inferiores” de llegar a compromisos o acuerdos con otras fuerzas políticas sin tener el “*nihil obstat*” de sus superiores- no consideramos que indiquen un incremento del poder por parte de la cúpula central (ya de origen muy alto). Más bien creemos que constituyen mecanismos nuevos introducidos estatutariamente por los dirigentes estatales para *seguir manteniendo* la distribución de poder existente ante cambios institucionales o acontecimientos políticos inesperados.

Consideramos así que esa línea de investigación que daba por supuesto su estrecha relación se ha precipitado en sus conclusiones. Parten así de una deducción dudosa: puesto que los partidos en estados descentralizados se encuentran a su vez más descentralizados que los de estados unitarios, entonces si un estado se descentraliza necesariamente sus partidos tienen que hacerlo igualmente. Pero se olvidan que mientras que en el primer caso los partidos políticos se tienen que amoldar a una descentralización política ya realizada, en el segundo ésta se va a producir en muchos casos con ellos ya constituidos y centralizados. Los partidos políticos no son entes inertes que se dejan llevar por los acontecimientos, sino que tienen capacidad de reacción y pueden influir por tanto en su entorno. Así, sus dirigentes centrales pueden crear nuevos mecanismos de control que limiten su pérdida de poder dentro del partido, e incluso redirigir el propio proceso de descentralización del Estado. Pero también pueden prever mal las consecuencias de sus acciones, y favorecer de forma no intencionada la “baronización” del partido.

Pero quizás otro de los motivos de error de esta línea de investigación haya sido considerar que la aparición de nuevas estructuras intermedias en los partidos políticos es sinónima de cambios en la distribución de la autoridad última sobre las diferentes actividades del partido. En este sentido sí que creemos que cuando aparecen nuevos niveles intermedios de gobierno que gocen de cierto nivel competencial, los partidos darán una respuesta organizativa. En subsiguientes estudios, sin embargo, se debería estudiar qué “umbral” de competencias se debe traspasar para que un partido cambie su estructura organizativa, y qué otros elementos pueden influir. Pero en sí mismo no parece que la celebración de elecciones regionales sea suficiente para provocar grandes cambios organizativos en los partidos.

Además, estas respuestas pueden ser variadas. En el caso que nos ocupa en general, y salvo para la peculiaridad de Navarra, la respuesta del Partido Popular a la creación de meso-gobiernos en España ha sido la de actuar directamente mediante la creación de un nuevo nivel organizativo: el regional. Pero esta dimensión estructural es independiente de la distribución de la autoridad efectiva. De hecho, aunque formalmente el PP se distingue de la UMP francesa o *Forza Italia*, por cuanto ha establecido que formalmente los órganos dirigentes regionales no sean designados desde órganos centrales, la práctica parece indicar que la influencia “moral” de sus máximos dirigentes es decisiva para la elección, o continuidad, de los dirigentes regionales, y reducir así las posibilidades de que las bases en las regiones elijan o mantengan a líderes “díscolos”. Por el contrario, y aunque de nuevo el Partido Popular ha aceptado la presencia de dirigentes territoriales en sus órganos estatutarios de gobierno de ámbito estatal, no parece que éstos tenga ninguna capacidad de veto.

Es cierto, sin embargo, que en estudios posteriores deberemos entrar a evaluar la capacidad de “influir” que tenga éstos en los líderes nacionales. Hemos visto que, en principio, algunos de ellos han entrado de hecho en los círculos más restringidos del poder central. Pero parece que esto es así, no porque hayan adquirido un poder autónomo en su región, de hecho ni tan siquiera son presidentes de gobiernos autonómicos, sino porque le son de utilidad al máximo dirigente del Partido. Este hecho por otro lado, no parece que les dé un poder extra sobre el resto de cuadros nacionales y regionales del partido, como el actual Portavoz del Partido en el Congreso, o el Alcalde de Madrid han podido constatar.

El hecho de que nos planteemos la influencia de los dirigentes nacionales sobre la selección de los dirigentes regionales, y la de éstos sobre los primeros, nos conduce a la cuestión que destacamos de que si queremos tener una visión global de la distribución del poder entre los diferentes órganos territoriales de un partido no sólo debemos estudiarla para las diversas áreas de actividad partidista, sino también para cada uno de los niveles posibles de actuación.

Con respecto al Partido Popular hemos podido así observar que en las seis actividades partidistas concretas analizadas (afiliación, finanzas, disciplina, candidaturas, campañas y programas electorales, formación de alianzas pre y post-electorales), y utilizando una escala que no recoge

ciertamente todos los matices<sup>91</sup>, este partido se suele encontrar en los niveles más altos de centralización para el ámbito estatal (“control completo por los órganos centrales del partido, sin revisión posterior”), y en los segundos más altos para el ámbito sub-estatal, principalmente autonómico (“los órganos sub-estatales proponen, pero los centrales deciden”). Parece claro, por tanto, que crear órganos es independiente de la autoridad que tengan. Es cierto sin embargo que es necesario hacer más estudios cuantitativos para generalizar esta conclusión, o, por el contrario, establecer que el Partido Popular español resulta una excepción.

Tenemos que reconocer igualmente que en este estudio nos hemos centrado más en evaluar la distribución de la autoridad existen en el partido en los niveles regional y estatal, sin entrar realmente a valorar la situación en los niveles locales y provinciales. Esto lo dejamos para futuras investigaciones, pues consideramos que además de que su análisis pueda introducir matices a nuestra valoración actual de la distribución del poder dentro del Partido, puede ser a su vez una fuente de poder. Y sobre esta última cuestión tenemos que reconocer que queda todavía mucho por investigar. Aun así, hemos podido observar que las palancas de poder que señalaba Maravall para el Partido socialista se dan también en su gran rival, salvo la forma de elegir a los miembros de sus congresos, así como en el sistema de votación. ¿Es esto lo que explica su diferente evolución? No estamos en condiciones de afirmarlo, y sólo estudios posteriores nos lo podrían confirmar.

Finalmente, podemos recordar que comenzábamos el trabajo trayendo a colación un viejo debate sobre qué clase de partido político agrega mejor los diversos intereses territoriales existentes en una sociedad. Al respecto lo único que podemos aventurar es que el caso español de descentralización institucional parece ir más por la vía alemana de cooperación, que por un tipo de arreglo federal dual, o al menos tanto la “congruencia” del sistema de partidos español con los sub-sistemas regionales, así como el comportamiento del PSOE y del PP parecen así sugerirlo. El Partido Popular tiene así una gran preocupación por esta cuestión<sup>92</sup>, y lo utiliza de hecho como arma arrojada contra su adversario principal. Ahora bien, nos podemos plantear si no hay distintas posibilidades de “integrar” a un partido, y que por tanto un alto grado de centralización no sea quizás la única respuesta. El Partido Popular tiene así la tarea pendiente de casar su preocupación por los “*intereses generales de España*” con los principios de autonomía territorial y democracia interna que dice igualmente defender.

## Referencias

- APSA. 1950. “Towards a More Responsible Two-Party System”, *Summary of Conclusions and Proposals*. American Political Science Association.
- Bache, Ian, y Flinders, Matthew. 2004. “Themes and Issues in Multi-level Governance.” En Ian Bache y Matthew Flinders *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Caramani, Daniele. 1996. “The Nationalisation of Electoral Politics: A conceptual reconstruction and Review of the Literature.” *West European Politics*, 19: 205-224.
- Chandler, William. 1987. “Federalism and Political Parties.” En H. Bakins y W.M. Chandler, *Federalism and the Role of the State*. Toronto: University of Toronto.
- Dalton, Russell, y Wattenberg, Martin P. 2000. “Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies.” En Russell Dalton y Martin P. Wattenberg *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- De Vries, Michiel S. 2000. “The Rise and Fall of Decentralization : a comparative analysis of arguments and practices in European Countries.” *European Journal of Political Research*, 38: 193-224.
- Deschouwer, Kris. 2003. “Political Parties in Multi-Layered Systems.” *European Urban and Regional Studies*, 10: 213-226.
- Duverger, Maurice. 1951. *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- García-Guereta, Elena. 2001. *Factores Externos e Internos en la Transformación de los Partidos Políticos: El caso de AP-PP*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Harmel, Robert. 1981. “Environment and Party Decentralization: A cross-national analysis.” *Comparative Political Studies*, 14:75-97.
- Hassan, Gerry. 2002. “A Case Study of Scottish Labour: Devolution and the politics of multi-level governance.” *The Political Quarterly*. 73: 144-157.

---

<sup>91</sup> Ni tampoco hemos entrado en las diferencias que puedan existir entre las relaciones del centro con cada una de sus organizaciones regionales.

<sup>92</sup> “*Nuestra experiencia histórica nos muestra que los ciudadanos valoran positivamente que el Partido Popular sea un partido unido y cohesionado interiormente así como que sus mensajes y su proyecto compartido de España puedan ser transmitidos y defendidos en cualquier parte del territorio nacional de manera homogénea*” (Preámbulo de los Estatutos de 2002).

- Hopkin, Jonathan. 2003. "Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation: A framework for analysis." *European Urban and Regional Studies*, 10: 227-237.
- Huckshorn, Robert J., Gibson, Jaumes L., y John F. Bibby. 1986. "Party Integration and Party Organizational Strength." *The Journal of Politics*, 48:976-991.
- Keating, Michael. 2000. *The New Regionalism in Western Europe*. Cheltenham Edward Elgar
- Janda, Kenneth. 1989. *Political Parties: A cross-national survey*. New York: The Free Press.
- Jeffery, Charlie. 1999. "Party Politics and Territorial Representation in the Federal Republic of Germany." *West European Politics*, 22:130-166.
- Laffin, Martin; Shaw, Eric, y Gerald Taylor. 2004. "British Devolution and the Labour Party: How a unitary party adapts to devolution." Political Studies Association Conference. University of Lincoln, 6-8 April 2004.
- Lembruch, Gerhard. 1978. "Party and Federation in Germany: A Developmental Dilemma." *Government and Opposition*, 13:151-177.
- Lundell, Krister. 2004. "Determinants of Candidate Selection: The degree of Centralization in Comparative Perspective." *Party Politics*, 10:25-47.
- Maravall, José María. 1992. "From Opposition to Government: The politics and policies of the PSOE." En Jose María Maravall et al. *Socialist Parties in Europe*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Maravall, José María. 2003. *El Control de los Políticos*. Madrid: Taurus.
- Méndez, Mónica. 2000. *La Estrategia Organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*. Madrid: CIS.
- Méndez, Mónica. 2004. "Federalismo y Partidos Políticos: los casos de Canadá y España." *WP núm. 232*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Montero, Alfred. Sin fecha. *The Sum of Ambition? The effects of Decentralization on Legislative Careers in Democratic Spain*: inédito.
- Orte, Andreu 2005. "Organizational autonomy within regional branches of statewide parties" *Advanced Research Design*. UPF PhD Program. Barcelona: Manuscrito.
- Panbianco, Angelo. 1982. *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- Pérez Díaz, Victor. 1993. *La Primacía de la Sociedad Civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Renzsch, Wolfgang. 2001. "Bifurcated and Integrated Parties in Parliamentary Federations: The Canadian and German Cases." *Working Paper 2001(4)*, Queen's University.
- Rodden, Jonathan. 2004. "Comparative Federalism and Decentralization: On meaning and measurement." *Comparative Politics*, 36:481-500.
- Shaw, Eric. 2002. "New Labour in Britain: New Democratic Centralism?" *West European Politics*, 25:147-170.
- Thorlakson, Lori. 2005. "Federalism and the European Party System." *Journal of European Public Policy*, 12:468-487.
- Van Houten, Pieter. 2003. *Territorial Aspects of West European Party Politics: National Parties in Regional Party Systems*.

**TABLA 1 Distribución del poder (escala de “1” –autoridad muy descentralizada- a “5” – autoridad muy centralizada) por niveles de actuación y áreas de actividad partidista.**

Actividades y Niveles de actuación	Finanzas	Disciplina Interna	Selección líderes	Elaboración candidaturas	Programas y campañas electorales	Alianzas pres y post-electorales	ETC
Nivel Estatal	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5
Nivel Subestatal	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5	Escala de 1 a 5

*TABLA 2. Evaluación del grado de centralización de la autoridad dentro del Partido Popular por áreas de actividad y nivel territorial de actuación desde mediados de los 80 hasta la actualidad<sup>93</sup>.*

Actividades Y niveles de actuación	Selección dirigentes	Afiliación	Finanzas*	Disciplina	Candidaturas	Programas y campañas electorales	Alianzas pre- y post-electorales
Nivel Estatal	5	Ámbito inexistente <sup>94</sup>	6	5	4	5	5
Nivel Regional	4	4 -> 2 <sup>+</sup>	5	4	4	4	4/5

\*Escala de Janda (1980) de 0 –muy descentralizado- a 6 –muy centralizado.

<sup>+</sup>A partir de 2004.

<sup>93</sup> Hemos introducido también la cuestión de la selección de los dirigentes del partido que ya hemos visto para el ámbito regional. La explicación del nivel estatal viene después de este apartado.

<sup>94</sup> Nos referimos a que no existe la posibilidad de afiliarse directamente al Partido estatal.

**TABLA 3. Evolución de la representación territorial en los órganos formales de gobierno del Partido Popular (1978-2004).**

AÑO	JDN	Comisión Permanente JDN	CEN	Comité de Dirección
1978 II C.	*1 representante por Congreso Provincial *1 representante por Congreso Regional			Inexistente
1979 III C.	*1 represent. por Congreso Prov. y Reg. *1 representante NNGG por región.			
1982 V C.	*IDEM			
1984 VI C.	*IDEM + *1 representante de los GGPP por región.		*3 parlamentarios regionales.	
1986 VII C.	* <i>Presidentes Provinciales</i> *Un representante insular *1 representante por Congreso Regional *1 representante NNGG por región. *1 representante de los GGPP por región. <b>*Presidentes Regionales del partido.</b>	Desaparece		
1987 VIII C.	*IDEM			
1989 IX C.	* <i>Presidentes Provinciales.</i> <b>*Presidentes Regionales.</b> <b>*Presidentes de CCAA del PP (CEN)</b> *Presidentes Regionales de NNGG	*Presidentes Regionales del partido <b>*Presidentes de CCAA del PP (CEN)</b>	<b>*Presidentes de CCAA del PP</b>	
1990 X C.	*IDEM (se añaden presidentes insulares)	*IDEM	*IDEM	
1993 XI C.	*IDEM	*IDEM	*IDEM	
1996 XII C.	*IDEM (se añaden presidentes y portavoces de los G. Parlamentarios por región)	*IDEM	*IDEM	
1999 XIII C.	* <i>Presidentes Provinciales e insulares.</i> <b>*Presidentes Regionales del partido.</b> *Presidentes de los GP por región. *Portavoces de los GP por región. *Presidentes Regionales de las NNGG. <b>*Presidentes de CCAA del PP (CEN)</b> *Los Presidentes de Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares y los Alcaldes de capital de provincia.	Desaparece	<b>*Presidentes de CCAA del PP</b> <b>*Presidentes Regionales del partido</b>	*Nuevo órgano: (No hay representantes de organizaciones territoriales)
2002 XIV C.	*IDEM. (+ alcaldes de capital de CC.AA.)		*IDEM	*IDEM
2004 XV C.	*IDEM		*IDEM	<b>Invitados los Presi. de las CCAA del PP</b>