

El impacto de los procesos de descentralización territorial en la organización de los partidos políticos: el caso de Izquierda Unida.

Luis Ramiro (UM) y Santiago Pérez-Nievas (UAM).

Se ruega no citar sin consultar con los autores.

1. Introducción

El establecimiento de arenas políticas subnacionales dentro de un sistema político multinivel afecta a la organización de los partidos políticos de ámbito nacional. Presumiblemente, el desarrollo de esas diferentes arenas y niveles políticos hará surgir nuevos desafíos, recursos, situaciones estratégicas, distintos modelos de competición partidista y, quizás, tensiones internas en los partidos. Ante estas circunstancias cabe esperar que los partidos políticos de ámbito nacional modifiquen o adapten su organización al objeto de administrar sus relaciones con esos contextos institucionales y esos ambientes de competición, y diseñen estrategias nacionales y subnacionales con las que aborden la existencia de ese contexto multinivel. Estas estrategias pueden ser políticas (relacionadas con la definición del programa y de la ideología del partido, muy especialmente en lo referente a la distribución territorial de poder y de los recursos dentro del Estado) y organizativas (relacionadas con la distribución del poder en el interior de su organización entre el aparato central y los aparatos subnacionales).

El objetivo de esta ponencia es analizar la adaptación organizativa de uno de los partidos españoles de ámbito nacional, Izquierda Unida (IU), al desarrollo de un sistema político multinivel con relevantes arenas políticas subnacionales. Así, la pregunta principal de este análisis sería ¿qué efectos ha tenido el desarrollo de arenas políticas subnacionales sobre la organización nacional de IU? Asociada a ésta cuestión se encontraría una segunda pregunta igualmente relevante: ¿qué efectos ha tenido el desarrollo de arenas políticas subnacionales sobre la distribución de poder interno entre los distintos estratos territoriales de la organización de IU? Es decir, ¿ha debilitado el poder y la autonomía de la estructura central la posible adaptación de la organización de IU al desarrollo de arenas políticas subnacionales? ¿Ha crecido el poder y la autonomía de las organizaciones periféricas? Por el momento, en esta ponencia pretendemos sólo explorar los factores que han condicionado la adaptación organizativa de IU al desarrollo de arenas políticas subnacionales y realizar un primer análisis de la distribución de poder interno entre sus distintos estratos territoriales. No pretendemos desarrollar una explicación precisa de estas cuestiones, sino describir la distribución interna del poder y realizar un análisis preliminar de la combinación de factores internos y externos que han podido afectar su desarrollo.

2. Áreas de interés y factores explicativos de la organización territorial de los partidos políticos.

Centrándonos exclusivamente en el análisis de las estrategias organizativas, podemos distinguir distintos aspectos de la actividad y de la estructura del partido en los que aquéllas pueden producir un efecto. Entre estos aspectos destacan por su relevancia los siguientes:

- estructura/organigrama
- selección del líder y de los órganos de dirección del partido
- gestión y distribución de los recursos
- diseño de las campañas electorales
- elaboración del programa electoral
- definición de las estrategias de coalición
- elaboración de las candidaturas electorales.

Al afectar a estos aspectos de la estructura y del funcionamiento del partido, las distintas estrategias organizativas conllevan diferentes equilibrios (o desequilibrios) de la distribución interna del poder dependiendo de dónde hagan residir la capacidad de decisión acerca de las actividades centrales de la organización. Así, uno de los resultados finales de estas estrategias es la configuración de una organización con unos procesos de toma de decisiones más o menos inclusivos.

El poder interno en la organización puede encontrarse distribuido entre diversos actores. La identificación de estos actores puede seguir diversas clasificaciones; ya sea la ya tradicional división entre *party in central office*, *party in public office* y *party on the ground*; la distinción entre *top leaders*,

sub leaders o activists; o -introduciendo la dimensión territorial- la diferenciación entre los distintos estratos de la organización y entre su estructura central y sus estructuras periféricas. Esta última distinción es la que nos interesa en el presente trabajo de investigación.

Por otra parte, explicar las estrategias de los partidos y sus variaciones supone explicar un aspecto de su comportamiento; en nuestro caso de su comportamiento organizativo. Para ello es conveniente aproximarse a esta cuestión con los modelos analíticos habituales en el estudio del comportamiento de estas organizaciones. Estos modelos, en sus distintas versiones, tienen en cuenta como principales variables que afectan al proceso de toma de decisiones organizativas las siguientes:

- la tradición organizativa y político-ideológica del partido, su historia, su modelo originario, etc.
- el contexto institucional en el que el partido actúa, siendo importante en este caso, como es obvio, la distribución territorial del poder, el grado o tipo de federalismo del país, etc.
- el marco de competición electoral, tomando en consideración factores de dos tipos,
 - o por un lado, la actuación y estrategias de otros partidos (en este caso nacionales y subnacionales –nacionalistas periféricos, regionalistas-),
 - o por otro lado, las preferencias, los valores y las actitudes de la población (incluyendo la identidad nacional, regional, etc.).
- factores coyunturales conectados tanto al ambiente exterior como al marco interno más difícilmente operacionalizables pero entre los que, desde luego, hay que considerar el estatus de partido de gobierno o de oposición (en el nivel nacional y en el nivel subnacional), el grado de faccionalismo, el liderazgo (nacional y en las unidades subnacionales), entre otros.

Las estrategias destinadas a adaptar la organización a la presencia de arenas subnacionales producen unos acuerdos entre el centro y la periferia del partido, entre sus distintos estratos territoriales, que afectan a los distintos aspectos de su actividad y estructura. Esos acuerdos producen mayores o menores grados de poder y de autonomía de los estratos territoriales. Esa distribución del poder -fruto de una determinada estrategia de adaptación organizativa- se encontraría, en definitiva, influida por el efecto de las variables mencionadas antes.

La relación entre los distintos tipos de distribución territorial del poder interno (centralización vs. autonomía de las organizaciones territoriales) y las variables explicativas enumeradas anteriormente da lugar a un buen número de hipótesis. Algunas de las más relevantes serían las siguientes:

- cuanto mayor sea la federalización del estado mayor será la autonomía de las organizaciones subnacionales del partido,
- cuanto mayor sea el sentimiento de identidad regional en un territorio, mayor será la autonomía de la organización del partido en ese ámbito,
- cuanto mayor sea la presencia de partidos nacionalistas competidores, mayor será la autonomía de las organizaciones subnacionales del partido,
- cuando el partido esté en el gobierno (ya sea el caso de la estructura central del partido si se trata del gobierno nacional, o de la estructura periférica del partido si se trata de un gobierno regional) mayor será su capacidad de afirmar su autoridad y autonomía,
- cuando el partido disponga de un liderazgo fuerte (en el nivel en el que se trate) mayor será su capacidad de afirmar su autoridad y autonomía frente a otras estructuras de la organización,
- cuanto más federalizante sea la tradición organizativa (en términos ideológicos y propiamente organizativos) del partido mayor será la autonomía o autoridad de las organizaciones subnacionales.

Ciertamente, tanto la posesión de mayor autonomía y poder por parte de las organizaciones subnacionales del partido como, en sentido contrario, la centralización del proceso de toma de decisiones en la estructura central, tienen costes y beneficios que pueden ser diferentes para las elites nacionales y subnacionales del partido. La opción por una u otra de esas estrategias de distribución territorial del poder interno pueden influir sobre la consecución los objetivos del partido (búsqueda de la maximización u optimización de los votos, de la política del partido, de las posiciones de gobierno o defensa de su identidad ideológico organizativa) aunque quizás de manera diferente según el nivel o estrato territorial del partido que consideremos. En tanto que la prioridad de cada uno de estos objetivos es variable en el tiempo y según el nivel territorial considerado, también lo es el resultado del cálculo costes/beneficios que se realiza alrededor de la distribución del poder interno. Es decir, en distintos momentos y en distintos territorios la pertinencia y eficacia de una estrategia de centralización o autonomía puede variar, incluso de distinto modo para los diversos actores, dependiendo de los objetivos del partido.

Esto supone, en resumen, que no sea posible considerar al partido como un actor unitario pero no sólo en el sentido –más simple, tradicional, y más fácil de abordar en una investigación- de que los partidos pueden contener distintas facciones, corrientes o sensibilidades con diferentes objetivos, sino también el sentido de que sus distintas unidades territoriales pueden tener igualmente diversas preferencias. Obviamente, la presencia de múltiples factores que influyen sobre la configuración organizativa del partido y la existencia de diversos actores internos relevantes pueden tener consecuencias muy negativas sobre la parsimonia de nuestras explicaciones y sobre nuestra capacidad para explicar el cambio organizativo.

2. La tradición organizativa de IU: ideología y prácticas organizativas.

La aparición de IU se debe a una estrategia diseñada e implementada principalmente por el Partido Comunista de España (PCE), que crea IU como coalición electoral en 1986. Estas circunstancias tienen importantes consecuencias sobre el modelo organizativo de IU y sobre su estrategia organizativa posterior. El modelo original de IU es el de una coalición en el que una de las organizaciones participantes (el PCE) tiene una posición de clara hegemonía. Así, la dispersión de poder interno que se produce normalmente en las coaliciones queda reducida en este caso por la primacía de la organización comunista. El desarrollo organizativo de IU y las estrategias en este ámbito se deben al impulso y al diseño del PCE. La estrategia comunista ha consistido en desarrollar IU, fortalecer sus estructuras y su organización sin llegar a disolver el PCE. A pesar del continuo debilitamiento del PCE y de su pérdida de influencia en IU, se ha producido un fenómeno de doble lealtad dentro de IU (hacia IU y hacia el PCE) y de existencia práctica dentro de ella de una organización patrocinadora (el PCE). La hegemonía del PCE durante buena parte de la historia de IU es un elemento que tiene importantes consecuencias sobre la distribución interna del poder. Desde luego, el PCE traslada a IU buena parte de sus tradiciones y dinámicas organizativas aunque la influencia de éstas se haya visto modulada por la construcción inicial de IU como coalición electoral y por su posterior desarrollo que la asemeja a un partido político. En todo caso, en el análisis de la distribución del poder entre los diferentes estratos de la organización de IU es necesario tomar en consideración la tradición o modelo organizativo del que se parte en el proceso de adaptación al desarrollo de arenas subnacionales. Y ese modelo, a pesar de la configuración de IU como coalición, es el del PCE debido a su preponderancia dentro de IU.

El modelo y la tradición organizativa del PCE en cuanto a la autoridad de la estructura central y de las estructuras periféricas del partido se encuadra dentro de la tradición clásica de los partidos comunistas. Esto quiere decir que la concepción teórica dominante en cuanto a la distribución de poder dentro de la organización es la que afirma la hegemonía de la estructura central y la subordinación de las estructuras locales y regionales a las estrategias decididas por el aparato central. Así, la relación entre los distintos estratos del partido se basaría en la tradición histórica del centralismo democrático.

No obstante, el grado de centralización y de monolitismo de los partidos comunistas debe observarse alejado de una simplificación muy habitual. No siempre se trata de partidos con un nivel de centralización incomparablemente más intenso que otros partidos pertenecientes a otras familias ideológicas. La aplicación práctica de los principios del centralismo democrático no ha reflejado su concepción clásica con frecuencia y en muchos casos.

Así, por ejemplo, el PCE ha mantenido históricamente una relación con su organización en Cataluña (el Partido Socialista Unificado de Catalunya, PSUC) en la que ésta gozaba de un status político y organizativo particular y distinto al de otras regiones. Esta situación de amplia autonomía del PSUC, que lo constituía como un partido distinto aunque asociado al PCE, era fruto de una tradición que adjudicaba una personalidad propia a los comunistas catalanes desde los años treinta del siglo XX (en los que se llegó incluso a crear una sección catalana de la III Internacional, independiente de la sección española constituida por el PCE). Esta relación entre las organizaciones comunistas española y catalana –que, sin embargo, no excluía la intervención del PCE en asuntos propios del PSUC y las tensiones asociadas a esta circunstancia- evolucionaría posteriormente hacia la acentuación de la autonomía mutua hasta llegar a una total diferenciación desde finales de los ochenta y a la definitiva y plena desvinculación a finales de los noventa. Esta tradición organizativa tuvo su reflejo también en la particular relación del PCE con sus organizaciones en otras regiones y, así, dotó a los comunistas gallegos y vascos de un estatus diferente aunque nunca llegara a ser equiparable al de los comunistas catalanes (siendo su particularismo más relevante en lo formal que en lo informal).

Además, el modelo centralizador comunista se ha visto debilitado en el PCE porque –durante el presente período democrático- este partido ha distado de ser una organización fuertemente

cohesionada. El nivel de centralización efectivo del PCE siempre se ha visto debilitado por la existencia de divisiones internas. El PCE ha sido, desde la transición a la democracia, un partido con relevantes conflictos internos y el faccionalismo se ha expresado muy habitualmente a través de tensiones entre la estructura central y las estructuras periféricas del partido¹⁹⁷.

De este modo, la tradición centralizadora histórica del comunismo ha convivido con unos comportamientos prácticos que tomaban en consideración la necesidad de conceder autonomía a algunas organizaciones regionales del partido y con divisiones faccionales que enfrentaban a algunas organizaciones periféricas con la autoridad central. Por otro lado, estas prácticas eran hasta cierto punto congruentes con el programa manifestado por el partido (en línea con la aproximación leninista al problema de las nacionalidades) que siempre propugnó (tanto en los años treinta como en los setenta) la transformación de España en un Estado federal.

Sobre este modelo, la creación de IU reforzó las dinámicas federalizantes en el ámbito organizativo interno. En primer lugar porque si bien ya el PCE había apostado por el Estado federal como modelo para la distribución territorial del poder en España, IU incluyó este argumento como uno de los elementos principales de su identidad ideológica. Así, la defensa de la federalización del sistema político en su discurso público incentivaba la defensa de la federalización en el discurso y en las prácticas organizativas internas. Y en segundo lugar porque, en su búsqueda de un nuevo espacio como fuerza de izquierdas alternativa que superara el agotamiento del PCE, IU ha tratado de adoptar (al menos retóricamente) un modelo organizativo no sólo congruente con el modelo de Estado que desea para el país sino, sobre todo, que sea también similar al que defienden en otras partes de Europa organizaciones políticas de la nueva izquierda ligadas a los nuevos movimientos sociales. Así, siguiendo la estela de los partidos verdes (especialmente de los verdes alemanes), IU incluyó en su modelo organizativo inicial una defensa de la autonomía de las organizaciones regionales como un elemento importante, como parte de su propósito de construir un nuevo tipo de organización más democrático y participativo (el éxito o el grado en que ese discurso ha tenido plasmación práctica es otra cuestión). Así, al menos formalmente y en el nivel de las declaraciones de intenciones, dentro de la estrategia organizativa de desarrollo de IU se incluía el objetivo de que sus organizaciones regionales gozasen de una amplia autonomía.

Por lo tanto, el modelo original de IU y la tradición organizativa a partir de la que se desarrolla no favorecían la mera centralización del poder en manos de la dirección nacional del partido que se desprende del modelo organizativo comunista en su versión clásica. Sobre ese modelo se superpone la existencia de situaciones de amplia autonomía (como la del PSUC), una tradición de defensa de la federalización del sistema político que afecta también al discurso organizativo interno y, por último, la creación de una organización (IU) para la que se defiende un modelo que -superando las limitaciones del PCE- garantice la autonomía de las organizaciones periféricas en el contexto de un funcionamiento más democrático y participativo.

Ahora bien, a los posibles efectos de este modelo original, de esta tradición y de este discurso organizativo se añade la influencia de otros factores hasta producir la distribución de poder entre los estratos de la organización que vemos actualmente en IU. Ciertamente, el entorno institucional de un sistema político semi-federalizado o de federalización imperfecta, el proceso de aumento competencial experimentado por las CCAA y la persistencia de diferencias competenciales entre ellas es un factor crucial a tener en cuenta. En las próximas páginas se analizará esa distribución atendiendo tanto a sus aspectos formales como a los informales para describir la adaptación organizativa de IU, la distribución interna del poder entre los estratos territoriales y su evolución. Describiremos primero la adaptación de su estructura u organigrama básico; a continuación repasaremos la gestión de los recursos (afiliación y finanzas); posteriormente describiremos los procesos de selección de la elite del partido (líder y candidatos eslectorales); pasaremos entonces a observar la definición de la política de IU (programa electoral y alianzas); y terminaremos abordando la gestión de la disciplina y de los conflictos internos.

3. La adaptación de la estructura: los distintos niveles territoriales.

La estructura territorial de IU sigue un modelo paralelo al de las divisiones político-administrativas del Estado sin que se hayan producido grandes cambios al respecto (algo relativamente

¹⁹⁷ El enfrentamiento entre la dirección del PCE y la dirección del EPK es, sin duda, el caso paradigmático pero también existieron conflictos entre el propio PCE y el PSUC.

esperable en la medida en la que IU aparece y se desarrolla cuando el Estado autonómico se encontraba ya plenamente implantado).

3.1. Estatutos VIII Asamblea (Diciembre 2004):

Los *Estatutos de la VIII Asamblea Federal de IU* definen las Asambleas de Base como la unidad mínima sobre la que se asienta el resto de la organización de IU, entendiendo como tales las asambleas locales o municipales, de sector, o en su caso, las asambleas comarcales.¹⁹⁸ Las Asambleas de Base cuentan con un órgano ejecutivo al que se denomina Consejo Político y se agrupan entre sí a nivel local, comarcal, provincial, insular, y en sus respectivas federaciones regionales de acuerdo a la regulación que establezcan los estatutos de estas últimas.¹⁹⁹

Cada federación regional se organiza reproduciendo la estructura básica del nivel federal -tal y como se explica más detalladamente a continuación- en torno a una Asamblea -forma en la que en IU se denominan los congresos-, un Consejo Político, una Presidencia Ejecutiva, un/a Coordinador General, y los denominados “órganos de control democrático” (órganos fiscalizadores de la disciplina y de las finanzas de la organización)²⁰⁰.

Una estructura realmente muy similar encontramos en el nivel federal. Los Estatutos de la VIII Asamblea establecen dos tipos de órganos en el nivel federal: los órganos de dirección y los órganos de control democrático. Los órganos de dirección son tres: la Asamblea Federal (es decir, el congreso federal de IU), el Consejo Político Federal, y la Presidencia Ejecutiva Federal. Los denominados “órganos de control democrático” son dos: la Comisión Federal de Garantías Democráticas, y la Comisión Federal de Control Financiero.

Como en la mayor parte de los partidos la Asamblea Federal es el órgano donde reside la máxima soberanía de IU y se reúne de forma ordinaria cada tres años. La Asamblea Federal está formada por los miembros de la Presidencia Ejecutiva Federal (que no pueden superar en número al 5% del conjunto de los delegados de la Asamblea), y la representación de las Federaciones y de las organizaciones de IU en el exterior. La representación de las Federaciones en la Asamblea Federal se reparte en dos mitades elegidas en distintos ámbitos: el 50% se elige en las respectivas asambleas de Federación, y el 50% restante en las asambleas sub-regionales: asambleas locales, sectoriales, comarcales, etc. La asignación correspondiente a cada Federación en la Asamblea Federal se establece en base al apoyo electoral obtenido por IU en las distintas CCAA, y el número de afiliados en cada una de las Federaciones.²⁰¹

El Consejo Político Federal es el máximo órgano de dirección de IU entre Asambleas Federales, y se reúne, de manera ordinaria, cada tres meses. Los miembros de pleno derecho del Consejo Político Federal se dividen en dos mitades. La primera mitad es elegida por la Asamblea Federal, mientras que los miembros de la segunda mitad son elegidos como representantes de la

¹⁹⁸ Art. 28 de los *Estatutos de la VIII Asamblea Federal*, 2004, p. 31.

¹⁹⁹ Sobre éste último punto véase el Art. 28.3.g.- y también Art.10.B2 sobre las competencias de las Federaciones, *Estatutos de la VIII Asamblea Federal*, p.31 y p.9. Junto a la dimensión territorial IU se dota de una estructura paralela constituida por las Áreas de Elaboración Colectiva. Las áreas son grupos de trabajo centrados en un aspecto de la política (sanidad, educación, juventud, etc.) que tienen el cometido de elaborar propuestas programáticas. A estos grupos o áreas pueden adscribirse los afiliados de IU según sus intereses. Las áreas pueden constituirse en cualquier nivel territorial pero deben existir al menos en el nivel de las Federaciones. Cada Federación ha de contar con un Coordinador General de Áreas. Al mismo tiempo, las áreas se agrupan en el nivel federal a través de las figuras de los/as Coordinadores de las Áreas Federales (uno/a por área) y un Coordinador Federal de Áreas que agrupa todas ellas. Los/as Coordinadores Generales de Áreas de cada Federación, los/as Coordinadores de las Áreas Federales, y el Coordinador Federal de Áreas forman el Consejo de Coordinación de Área, la cúspide de esta dimensión paralela de la organización de IU.

²⁰⁰ Junto a las Federaciones correspondientes a las distintas CCAA existen también organizaciones de IU en el exterior que cuentan con al menos un representante propio en el Consejo Político Federal, y un representante conjunto para todas ellas en la Presidencia Ejecutiva Federal (la composición de estos órganos directivos del nivel federal se abordan a continuación).

²⁰¹ La afiliación de cada Federación se establece a partir de sus respectivas aportaciones a la cuota federal (véase más adelante el apartado sobre financiación dentro del epígrafe sobre competencias). Las Federaciones deben estar al día en el pago de dicha cuota para poder participar en el proceso asambleario. Art. 36 c.- de los Estatutos de la VIII Asamblea, 2004, p.35.

Federaciones e incluyen entre estos últimos a los/as Coordinadores/as Generales de las distintas Federaciones. Los Coordinadores de las Áreas Federales y el Coordinador Federal de Áreas son también miembros con voz, pero sin voto, del Consejo Político Federal (sobre estos cargos, véase, a continuación, la organización de IU en Áreas de elaboración colectiva).

La Presidencia Ejecutiva Federal de IU es el órgano que garantiza la dirección política permanente entre reuniones del Consejo Político Federal, y se reúne con carácter ordinario una vez al mes. Forman parte de la Presidencia Ejecutiva Federal el/la Coordinadora General de IU, los/as Coordinadores Generales (o una persona elegida en su lugar con carácter estable y permanente) de cada una de las Federaciones, un representante para el conjunto de las organizaciones del exterior, y un número no superior a un tercio del total de la Presidencia Ejecutiva Federal, electo por y entre los miembros del Consejo Político Federal. Dentro de la Presidencia Ejecutiva Federal existe una Comisión Permanente electa entre sus miembros a propuesta del Coordinador General de IU y ratificada por el conjunto de la Presidencia. Esta Comisión Permanente tiene como función la gestión cotidiana de IU y la ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo Político y la Presidencia Ejecutiva.

La Figura 1 representa el organigrama interno de IU atendiendo sólo a las normas de elección y composición de sus órganos asamblearios y ejecutivos en los tres niveles territoriales del partido: las organizaciones de base, las Federaciones, y la Estructura Federal.

Tal y como ya hemos dicho antes, además de los tres órganos de dirección existen también en el nivel federal dos órganos de control de la gestión: la Comisión Federal de Garantías Democráticas, y la Comisión Federal de Control Financiero. La Comisión Federal de Garantías Democráticas está formada por ocho miembros electos por una mayoría de 3/5 de la Asamblea Federal, sin que pueda haber más de dos de una misma Federación. Además, los miembros de esta Comisión no pueden desempeñar ningún otro cargo organizativo o público. Existen también Comisiones de Garantías Democráticas para cada una de las Federaciones.²⁰² La Asamblea Federal elige, también por una mayoría de 3/5, una Comisión Federal de Control Financiero, compuesta por un número impar de miembros que tampoco pueden ostentar cargos internos o públicos; ni, en este caso, ser empleados de IU. Esta comisión fiscaliza anualmente los ingresos y gastos del nivel federal.

Al margen de los cinco órganos federales de Izquierda Unida que acabamos de enumerar, los Estatutos de la VIII Asamblea introducen como novedad en relación a reglamentos anteriores, una Comisión Federal de Coordinadores, de la cual forman parte el Coordinador General de IU y los/las Coordinadores Generales de las distintas Federaciones regionales. No obstante, esta comisión es definida meramente como un órgano de coordinación y deliberación, sin capacidad ejecutiva o decisoria.²⁰³

Junto a la dimensión territorial los Estatutos de la VIII Asamblea dotan a IU de una organización paralela a la que se denomina Áreas de Elaboración Colectiva. Las áreas pueden constituirse en cualquier nivel territorial del partido pero deben existir al menos en el nivel de las Federaciones, y en ellas han de inscribirse los/as afiliados de IU. Cada Federación ha de contar con un Coordinador General de Áreas. Al mismo tiempo, las áreas se agrupan en el nivel federal a través de las figuras de los/as Coordinadores de las Áreas Federales (uno/a por área) y un Coordinador Federal de Áreas que agrupa todas ellas. Los/as Coordinadores Generales de Áreas de cada Federación, los/as Coordinadores de las Áreas Federales, y el Coordinador Federal de Áreas forman el Consejo de Coordinación de Área, la cúspide de esta dimensión paralela de la organización de IU. La organización en Áreas no tiene competencias finales ni en el ámbito ejecutivo ni en la toma de decisiones, pero los Estatutos le otorgan un papel relevante en la elaboración de los programas electorales (véase a este respecto el epígrafe sobre elaboración de programas)

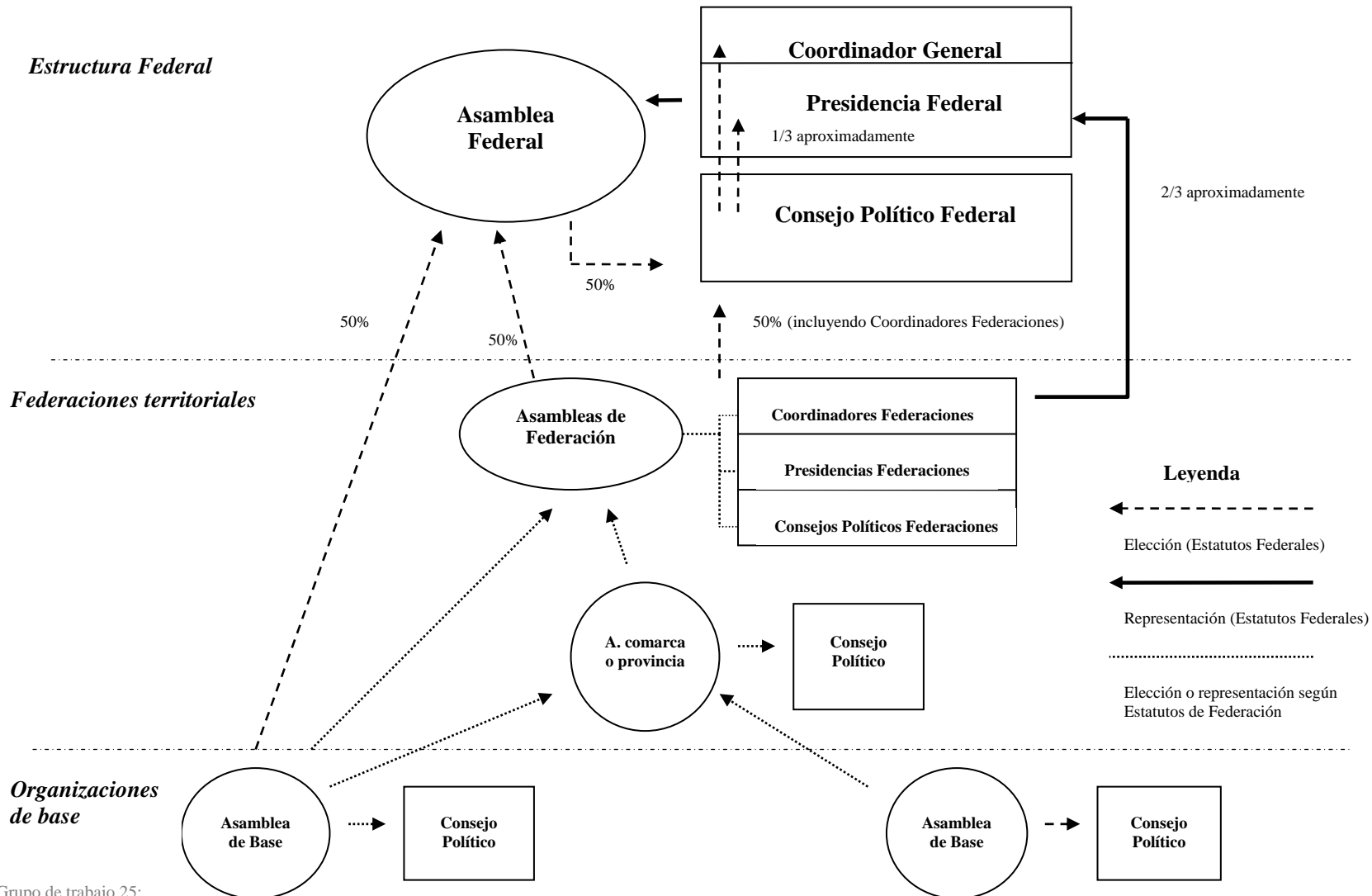
Por últimos, los Estatutos establecen como competencias propias de las federaciones Regionales el establecimiento de los criterios organizativos del nivel regional y sub-regional pero, al mismo tiempo, conceden al Consejo Político Federal la potestad de velar por “la aplicación adecuada de los principios que informan los Estatutos de IU en el marco de todas las federaciones y porque éstas no establezcan normas no contradictorias con los Estatutos vigentes”²⁰⁴.

²⁰² Para las competencias que asumen cada uno de estos niveles, véase más adelante el apartado sobre resolución de conflictos dentro del epígrafe sobre competencias.

²⁰³ La creación de esta nueva comisión se establece en la Exposición del Art.10 sobre el “Principio de Federalidad”, *Estatutos de la VIII Asamblea*, 2004, p.7.

²⁰⁴ Art. 38, *Estatutos de la VIII Asamblea*, 2004, p. 36

Figura 1. Organigrama de IU. Estatutos Federales de la VIII Asamblea (2004)
 Órganos ejecutivos y asamblearios de la estructura federal, las federaciones, y las organizaciones de base.



3.2. Evolución anterior. Estatutos de I a VII Asamblea Federal (1988-2003):

Aunque el diseño básico de la organización de IU existe desde al menos la *II Asamblea Federal*, la composición de sus distintos órganos se ha ido modificando con el tiempo. En este ámbito destacan dos circunstancias: la creciente unificación organizativa de IU que supera sobre todo desde 1992 el modelo de coalición electoral y la adquisición de un modelo organizativo federalizante paralelo al desarrollo de IU.

Esto puede apreciarse en distintos detalles. En los primeros Estatutos, por ejemplo, los partidos y no sólo las Federaciones territoriales tenían garantizada una representación mínima en el Consejo Político Federal²⁰⁵; y una parte importante de la Presidencia Ejecutiva era elegida por la Asamblea Federal, lo que desaparece desde la *III Asamblea* de 1992, pasando a ser ésta un órgano de representación conjunta de la estructura federal y las federaciones territoriales. Además, desde la *V Asamblea* los Coordinadores Federales de las Federaciones pasan a tener una representación automática tanto en el Consejo y la Presidencia.

Por lo que se refiere a la organización interna, ya desde la *II Asamblea Federal* la fijación de los criterios organizativos del nivel regional y sub-regional aparece como una competencia propia de las Federaciones territoriales, pero en los Estatutos de la *IV Asamblea Federal* aparece por primera vez entre las funciones del Consejo Político Federal, “velar por aplicación adecuada de los principios que informan los Estatutos de IU en el marco de todas las federaciones y porque éstas no establezcan normas contradictorias con los Estatutos vigentes”.²⁰⁶ Esta función adicional ha seguido apareciendo en las regulaciones posteriores hasta los Estatutos actuales.

Esta labor de vigilancia y control del Consejo Político Federal se debe a que la autoridad de las federaciones regionales para fijar sus propios criterios organizativos ha originado conflictos de cierta relevancia en determinadas etapas del desarrollo de IU. El enfrentamiento más grave en este ámbito se desencadenó por la decisión de IU del País Valenciano (EUPV) de inscribirse como partido político en 1991 –algo que sirvió como acelerador de un conflicto más amplio alrededor del modelo organizativo de IU y del mantenimiento del PCE como partido-. Los dirigentes valencianos aprovechaban cierta falta de concreción estatutaria de las competencias respectivas de las federaciones y de la estructura federal para ejercer una autonomía plena en lo relacionado con el modelo de su organización regional²⁰⁷. Este conflicto que generó la decisión de EUPV provocó que los estatutos aprobados a partir de la *III Asamblea Federal* de 1992 especificaran más claramente la imposibilidad de que decisiones organizativas regionales contravinieran el modelo organizativo definido por las instancias y las normas federales.

4. La gestión de los recursos: la afiliación y las finanzas de IU.

4.1 La afiliación:

4.1.1 Estatutos VIII Asamblea (Diciembre 2004):

En líneas generales, la afiliación es una competencia que queda en manos de las Federaciones territoriales pero, como veremos con más detalle, la regulación de esta cuestión señala la existencia del propósito de las instancias federales de ejercer un mayor control sobre las Federaciones conforme ha avanzado el proceso de institucionalización de IU.

A este respecto, los *Estatutos de la VIII Asamblea* establecen que las solicitudes de afiliación a IU se hacen a las Federaciones territoriales de residencia o trabajo a través de las asambleas u organizaciones de base que establezcan los estatutos de las respectivas federaciones. En caso de no existir

²⁰⁵ *II Asamblea Federal*, 1992, p.44-45.

²⁰⁶ *Estatutos de la IV Asamblea Federal de IU*, 1994, p. 55.

²⁰⁷ En opinión de una parte de la dirección federal, encabezada por el Coordinador General, dicha decisión rompía el consenso sobre el modelo organizativo de IU y no se trataba de una potestad de las organizaciones regionales. El Coordinador General quedó en minoría en la Presidencia Federal, que apoyó por escaso margen la postura de EUPV, y dimitió. En cualquier caso, la falta de claridad de las normas de IU al respecto hacían posible el conflicto y el desacuerdo sobre la decisión de EUPV.

asamblea u organización de base en el lugar de residencia, la afiliación se realiza en el órgano inmediatamente superior en la estructura de la Federación. A los/as afiliados/as a IU se les entrega una tarjeta de afiliación en la que se refleja su condición de adscritos a la Federación territorial correspondiente. Los derechos de afiliación se derivan del pago de la cuota que los estatutos federales fijan en un mínimo de 500 Ptas. mensuales. Esta cuota es renovada anualmente por el Consejo Político Federal para que sirva de referencia a las Federaciones territoriales.

Por otro lado, las Federaciones territoriales deben disponer de un censo, renovado anualmente o cuando sea estatutariamente necesario, en el que se refleje el número de afiliados, el estado de la cotización, la adscripción a áreas, y otros datos relevantes.²⁰⁸ La Presidencia Ejecutiva puede recabar de las Federaciones dicho censo actualizado en los momentos organizativamente pertinentes.²⁰⁹ La afiliación es, de hecho, uno de los criterios empleados para determinar la representación de las Federaciones Territoriales en los procesos asamblearios, aunque para este cálculo se emplean las respectivas aportaciones de las Federaciones a la Cuota Federal, basadas a su vez en el pago actualizado de las cuotas de los afiliados (véase el epígrafe sobre estructura interna y el apartado sobre financiación).

4.1.2. Evolución anterior. Estatutos de I a VII Asamblea Federal (1988-2003):

La gestión de la afiliación no ha experimentado cambios dramáticos en la normativa organizativa de IU. Desde su surgimiento la afiliación es un ámbito que ha sido responsabilidad de las Federaciones territoriales pero en las primeras reglamentaciones de IU, esto ocurre casi por defecto porque apenas hay una reglamentación expresa en torno a la afiliación. En los Estatutos de la *II Asamblea Federal* (1990), por ejemplo, apenas se la menciona. Los Estatutos de la *III Asamblea Federal* son los primeros en los que aparece un título propio sobre afiliación. En éstos es donde se regula, por primera vez de forma expresa, la afiliación a través de las asambleas de base conforme a la regulación que establezcan las Federaciones; y la entrega de una tarjeta de afiliación asociada a las mismas, tal y como sigue apareciendo en los Estatutos actuales. También en la *III Asamblea* se recoge por primera vez, la fijación de una cuota mínima de afiliación para toda la organización.²¹⁰ En la *IV Asamblea* se menciona por primera vez, aunque todavía de forma vaga e imprecisa, la necesidad de actualización anual del censo.²¹¹ No es hasta la *V Asamblea* que la obligatoriedad de renovación anual del censo y presentación del mismo ante las instancias federales adquiere un perfil prácticamente igual al de los Estatutos vigentes.²¹²

En la práctica el control federal de la afiliación a las federaciones ha sido muy problemático y aparentemente inexistente. La dirección federal no dispone de un censo actualizado pero ni siquiera las federaciones regionales pueden afirmar tenerlo. La gestión de la afiliación se enfrenta tanto en el nivel federal como en el nivel regional a una relevante falta de depuración de los censos de afiliados con las consiguientes distorsiones organizativas que esto supone.

4.2 Financiación:

4.2.1. Estatutos VIII Asamblea (Diciembre 2004):

Los *Estatutos de la VIII Asamblea* tratan de fijar un sistema de control financiero bastante centralizado en las estructuras federales. Por un lado, los recursos de IU (cotizaciones, subvenciones públicas, aportaciones de los cargos públicos, etc.) se consideran una única unidad administrativa por lo que se establece un plan contable uniforme para toda la organización. Por otro, se atribuyen a los órganos de dirección federales la administración de todos los recursos financieros de la coalición. Dicha administración se apoya en los balances y propuestas que una Comisión Federal de Organización y Finanzas traslada al Consejo Político Federal. Esta Comisión está integrada por el Responsable de

²⁰⁸ Además de la renovación anual, los Estatutos mencionan la obligación de las Federaciones de aportar trimestralmente un estadillo de la afiliación y de la liquidación de cuotas; Art.17: 6 *Estatutos de la VIII Asamblea*, 2004, p.25.

²⁰⁹ Todas las normas sobre afiliación vienen recogidas en el Art. 17, 6 *Estatutos de la VIII Asamblea*, 2004, p.25.

²¹⁰ *Estatutos de la III Asamblea*, 1992, p.17 y p.33.

²¹¹ *Estatutos de la IV Asamblea*, 1994, p.18.

²¹² *Estatutos de la IV Asamblea*, 1994, p.18.

Finanzas de estructura federal, y los Responsables de Finanzas de las federaciones territoriales, y de los partidos participantes en IU.²¹³ Esta comisión funciona como una institución de control financiero del conjunto de la organización a diferencia de la Comisión Federal de Control Financiero que ejerce un control presupuestario exclusivamente sobre los órganos ejecutivos federales (a este respecto véase el epígrafe sobre la estructura interna/organigrama de IU)

Las federaciones territoriales llevan a cabo un presupuesto anual que trasladan a la Presidencia Federal que se encarga de la consolidación del presupuesto conjunto de IU. Además las federaciones territoriales deben remitir a los órganos federales información mensual detallada de la ejecución de dicho presupuesto. Cuando la desviación presupuestaria de una federación es superior al 25%, la Presidencia Federal puede tomar medidas correctoras. La Presidencia Federal debe aprobar también cualquier disposición patrimonial de bienes inmuebles que realicen las Federaciones. Por último, los estatutos atribuyen también a la dirección federal el diseño financiero de las campañas electorales.²¹⁴ La gestión centralizada de la financiación de campañas electorales se desarrolla de forma más detallada en un artículo posterior sobre la gestión de los recursos. En dicho artículo se especifica que el presupuesto de las campañas electorales y su distribución deberán ser aprobados por el Consejo Federal.²¹⁵

Con respecto a las cotizaciones de afiliación, éstas son abonadas a las organizaciones de base (es decir, a las asambleas). El 25% de dicha cuota se destina a un fondo de solidaridad federal gestionado por el Consejo y la Presidencia Federal. El 75% de la cuota restante permanece en las Federaciones, correspondiendo a los Consejos Políticos de las mismas la gestión de un 25%. En todo caso, corresponde a las direcciones de las Asambleas de Base la gestión de un mínimo del 25% de la cuota de afiliación.²¹⁶ La financiación del fondo de solidaridad federal se suplementa con una cantidad anual proveniente de las finanzas federales y aprobada por los órganos federales. La función de este fondo es garantizar el funcionamiento de todas las federaciones territoriales apoyando a las más débiles.²¹⁷

3.2.2. Evolución anterior. Estatutos de I a VII Asamblea Federal (1988-2003):

El actual diseño de centralización y control presupuestario de la estructura federal sobre las Federaciones comienza a reflejarse en las normas estatutarias en fechas bastante tempranas. En los Estatutos de la *III Asamblea Federal* se establece ya el fondo de solidaridad interterritorial; el ratio actual en la distribución de la cuota de afiliación entre instancias federales y federaciones; así como las normas básicas de control de las instancias federales sobre el presupuesto de las federaciones, incluido el actual diseño de financiación centralizada de las campañas electorales.²¹⁸ En la *IV Asamblea Federal* se introduce la Comisión Federal de Finanzas, precursora de la actual Comisión de Organización y Finanzas y con la misma composición y funciones²¹⁹. En la *V Asamblea Federal* se crea la Comisión Censora de Cuentas, precursora de la actual de Control Financiero, aunque ésta no tiene implicaciones interterritoriales. Es también en ésta Asamblea cuando se fijan las normas estableciendo límites al endeudamiento de las Federaciones; y se condiciona la disposición patrimonial que puedan llevar a cabo las Federaciones a la aprobación por parte de los órganos ejecutivos federales²²⁰. Por tanto, con los Estatutos de la *V Asamblea* queda bastante completo el diseño estatutario actual de la financiación de IU. La única novedad reseñable en estatutos posteriores es la introducción, en la *VI Asamblea*, como parte de las competencias de las Federaciones la contribución al “sostenimiento económico de la organización federal de IU”²²¹.

Los intentos de la dirección federal de monitorizar las finanzas regionales han encontrado límites debido a la autonomización financiera de las organizaciones regionales de IU. Muchas de ellas son en la

²¹³ Puntos 2. y 3. y 6. del Art. 63 de los *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, p.48.

²¹⁴ Puntos 4. y 5. del Art. 63 de los *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, p.48.

²¹⁵ Art. 64 de los *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, pp. 48-49.

²¹⁶ Arts. 61 y 62 de los *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, p.47.

²¹⁷ Arts. 61 y 65 de los *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, p.47 y p.49.

²¹⁸ *Estatutos Federales de la III Asamblea*, 1992, pp. 33-35.

²¹⁹ *Estatutos Federales de la IV Asamblea*, 1994, pp. 61-64.

²²⁰ *Estatutos Federales de la V Asamblea*, 1996, pp. 83-88.

²²¹ *Estatutos Federales de la VI Asamblea*, 2000, Art. 10:B2:e).

práctica autosuficientes financieramente, disponiendo de una base esencial para sostener una actuación autónoma en lo político y en lo organizativo.

4. Selección de la elite del partido.

4.1 La elección del líder de IU.

La elección de del líder de IU se realiza a través de un sistema de elección indirecto en la Asamblea Federal. Durante su desarrollo los delegados eligen a una parte (la mitad) del Consejo Político Federal y es esta parte del Consejo la que selecciona en una reunión que se celebra inmediatamente tras su elección al líder de IU. Posteriormente, cuando se completa el Consejo Político Federal con su otra mitad de miembros elegidos por las federaciones regionales se ratifica la elección del Coordinador General. Este procedimiento no ha experimentado ningún cambio relevante.

4.2 Elaboración de candidaturas:

4.2.1. Estatutos VIII Asamblea (Diciembre 2004):

En líneas generales los *Estatutos de la VIII Asamblea* establecen distintas modalidades de interacción diferente entre niveles territoriales para la elaboración de las candidaturas para cada una de las instituciones representativas: Parlamento Europeo, Cortes Generales, parlamentos autonómicos, y municipios.²²² A muy grandes rasgos, las candidaturas en elecciones europeas y generales (incluido el candidato a presidencia de gobierno) quedan fundamentalmente en manos de las instancias federales, aunque siguiendo modalidades distintas; y las de elecciones autonómicas y municipales quedan en manos de las federaciones territoriales.

En la elaboración de listas al Parlamento europeo la mayor parte del proceso queda en manos de las instancias federales. En este sentido es el Consejo Político Federal el que establece el calendario y los criterios de composición de las candidaturas aunque los estatutos establecen también que durante dicho proceso debe tener lugar una consulta interna a toda la afiliación intermediada por las Federaciones territoriales. Concluido dicho proceso corresponde también al Consejo Federal la aprobación de la candidatura a propuesta de la Presidencia Federal. Esta reglamentación difiere ligeramente de la articulada en los primeros estatutos de la coalición cuando la elaboración de listas al Parlamento Europeo quedaba totalmente en manos de las instancias federales, sin necesidad de un proceso de consulta interno.

En elecciones generales, corresponde a los dos órganos ejecutivos federales establecer el calendario y los criterios de composición de las candidaturas, pero son las Federaciones las que elaboran y aprueban las candidaturas de sus respectivas circunscripciones, aunque éstas deben volver al Consejo Político Federal para su ratificación definitiva.

En elecciones autonómicas, son las Federaciones territoriales las competentes en la fijación del calendario, la elaboración y la aprobación de las candidaturas, respetando los principios generales de IU (tales como el mantenimiento del equilibrio entre géneros, el seguimiento de criterios de pluralidad y consenso, etc.) y sus propias normas estatutarias.

Por lo que se refiere a las elecciones municipales el proceso no queda del todo claro de lo que se desprende de los *Estatutos de la VIII Asamblea*. Por un lado, el Art. 49 incluye la elaboración y aprobación de candidaturas a elecciones municipales (junto a las autonómicas) como una competencia propia de las Federaciones territoriales. Por otro lado, sin embargo, el Art. 29 cita la elección de las candidaturas para elecciones municipales como una de las funciones de las asambleas locales. El proceso

²²² Los procesos de elección de candidaturas vienen detallados en Título IV-Capítulo I de los Estatutos de la VIII Asamblea (2004; pp.40-42). No obstante, también se hacen referencias a estos procesos en los artículos sobre el reparto de competencias entre niveles territoriales y sobre las funciones de los órganos federales.

por tanto implica a los dos niveles territoriales sin que quede claro si las Federaciones tienen competencia o no para la ratificación final de estas candidaturas²²³.

Por último, los estatutos de la *VIII Asamblea* incluyen también un artículo sobre la elección de la candidatura a Presidencia de Gobierno, cuya aprobación corresponde al Consejo Federal a propuesta de la Presidencia y oídas las Federaciones. En caso de coincidencia del período electoral con la celebración de una Asamblea Federal, corresponde a ésta última la aprobación de la candidatura. En caso de existir un candidato distinto al propuesto por la Presidencia y avalado por el 25% del Consejo Político o el 10% de la afiliación, el Consejo Político pone en marcha un proceso de consulta interna²²⁴.

4.2.2 Evolución anterior. Estatutos de I a VII Asamblea Federal (1988-2003):

La evolución de las normas organizativas de IU sobre la elaboración de candidaturas se caracteriza por el reconocimiento e incorporación de las federaciones regionales en este proceso. Por lo que se refiere, en primer lugar, a las elecciones generales, los *Estatutos de la II y III Asambleas* (1990 y 1992) otorgaban a las Federaciones la competencia, sin más matices, sobre la elaboración de las candidaturas en sus circunscripciones (incluidas por tanto las candidaturas en elecciones generales). No es hasta los *Estatutos de la IV Asamblea* Federal que se introduce la necesidad de ratificación de candidaturas y programas en elecciones generales por parte del Consejo Político Federal²²⁵, un requisito que se ha mantenido hasta los Estatutos actuales.

En sentido contrario, los primeros estatutos señalaban las instituciones federales como las únicas competentes para la elaboración de candidaturas al Parlamento Europeo, pero en los *Estatutos de la V Asamblea* de 1996 aparece por primera vez la regulación de consulta a las Federaciones Territoriales, si bien sigue correspondiendo a las instancias federales la última palabra en su aprobación o ratificación.²²⁶ En los *Estatutos de la VI Asamblea* de 2000 el proceso de consulta para la elaboración se hace extensivo a todos los afiliados, si bien articulado por las federaciones territoriales y con la ratificación final de los órganos federales, tal y como sigue regulado en la actualidad.

A pesar de que la distribución de competencias respecto a la elaboración de candidaturas es relativamente clara no faltan casos en los que ha habido claras injerencias de la dirección federal en los procesos de decisión de las federaciones. Así, en los inicios de IU, cuando era el PCE quien –en ausencia de una estructura desarrollada de IU- tomaba las decisiones relevantes de la coalición, se produjo un episodio especialmente manifiesto de este tipo de injerencias: en 1989, no un órgano de IU sino el propio Comité Central del PCE modificó la propuesta de lista electoral elaborada por dos de sus organizaciones regionales, Asturias y Madrid²²⁷. Pero en períodos posteriores, con una IU plenamente consolidada y con sus propias normativas estatutarias completamente desarrolladas, no han faltado ocasiones en las que se hayan producido claras intervenciones de la dirección federal sobre procesos de elaboración de candidaturas que corresponden a una organización regional. Por ejemplo, en 1999 la dirección federal intervino en la elaboración de la lista en la circunscripción de Madrid para las elecciones de 2000²²⁸.

²²³ *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, p.41 y p.32.

²²⁴ Art. 51 de los *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, pp.41-42.

²²⁵ Estos Estatutos, en la línea de los anteriores, otorgan a las Federaciones la competencia sobre la elaboración de programas y candidaturas en las elecciones de sus circunscripciones, pero añaden “sin perjuicio de la potestad de su ratificación, en el caso de las elecciones generales, que corresponde para todas las circunscripciones al Consejo Político Federal”, *Estatutos de la IV Asamblea Federal de IU*, 1994, p.9.

²²⁶ *Estatutos de la V Asamblea Federal de IU*, 1996, p. 10 y p. 29.

²²⁷ Mundo Obrero n° 551, pp. 8-10, 1989.

²²⁸ La intervención y el consiguiente conflicto se produjeron cuando en diciembre de 1999 IU de Madrid se disponía a confeccionar la lista electoral para las elecciones generales del siguiente año. Pese a ser esta cuestión de exclusiva competencia de la organización regional, la dirección federal realizó una propuesta o una sugerencia a la organización madrileña sobre cuáles debían ser las personas que ocupasen los puestos 2º y 3º en la lista (dicha propuesta fue muy mal recibida por la organización de Madrid que la consideró una intromisión en sus competencias). Ni que decir tiene que en el proceso de elaboración de listas, además de ser competencia de la federación regional, no se prevé la posibilidad de que la dirección federal tenga capacidad de propuesta. Sobre este último desencuentro ver *El País* de 15 y 14 de diciembre de 1999.

5. La elaboración de la política de IU

5.1 Elaboración del programa electoral:

5.1.1. Estatutos VIII Asamblea (Diciembre 2004):

Con respecto a la elaboración de programas, los Estatutos vigentes son algo imprecisos. En un sentido general, las áreas de elaboración colectiva son las encargadas formalmente de la elaboración del programa. Las instancias federales son las responsables de la aprobación de los programas para elecciones europeas y generales y el Art. 10 establece que esto se llevará a cabo “en colaboración y coordinación con las respectivas federaciones”. El mismo Art. 10 otorga a las federaciones la elaboración de programas que “corresponden a las circunscripciones de su ámbito” lo que incluye las elecciones autonómicas, pero resulta más ambiguo para otros ámbitos.²²⁹ Los Estatutos vigentes no hacen referencia expresa a la elaboración de programas municipales, ni siquiera al abordar las funciones y competencias propias de las asambleas locales. En cualquier caso, tal y como se apuntaba antes, el protagonismo principal en la elaboración de programas no corresponde al ámbito territorial sino a la organización de áreas; de tal modo que la participación de las Federaciones en la elaboración de los programas para elecciones europeas y generales tiene lugar a través de la participación de sus representantes en las respectivas áreas del nivel federal (A éste respecto véase el apartado de estructura interna). En cualquier caso corresponde a las instancias federales la aprobación final de los programas generales y europeos.

La elaboración de los programas electorales no ha ocasionado enfrentamientos graves entre la dirección central de IU y sus organizaciones regionales pero sí se han producido diferencias en la valoración de determinadas actuaciones políticas. Una de las más importantes tuvo lugar en el otoño de 1999 cuando la dirección federal dio por concluida la participación de IU en el Pacto de Lizarra aun cuando dicha decisión sólo podía ser tomada por la organización regional de IU en el País Vasco (IUEB)²³⁰.

5.2 La definición de la política de alianzas

El establecimiento de acuerdos electorales o pactos de gobierno ha sido una fuente tradicional de conflictos en IU. Por ello, la observación de las normas organizativas en este terreno es especialmente relevante. Existe una distribución genérica de competencias entre las instancias federales y regionales de IU por la que las primeras son las responsables del diseño de la estrategia política en los ámbitos estatal y europeo, correspondiendo a la Presidencia Ejecutiva la coordinación de la política institucional²³¹. Así, los *Estatutos de la VIII Asamblea* fijan como competencia de las instancias federales “la concreción y dirección de la política de alianzas en la medida en la que su naturaleza, dirección o contenido programático afecten a la coherencia del proyecto federal”. Al mismo tiempo, se establece que son competencias de las Federaciones Regionales los acuerdos o alianzas en su ámbito social respectivo “dentro de la coherencia, naturaleza, y contenido programático del proyecto federal”. Esto no obstante parece algo contradictorio con la competencia que se atribuye a la Presidencia Federal sobre la “coordinación de la política institucional de IU” y que sustituye a la “coordinación de la política municipal” que hacían Estatutos anteriores. En definitiva, las normas estatutarias tratan de supeditar la política de alianzas, incluso cuando éstas se circunscriben a una sola CCAA o a un municipio, a las líneas básicas que establece la organización federal.²³²

²²⁹ Véase Art 10: B.1: f.) y Art 10: B.2: d) en relación a las competencias de la Organización Federal y las Federaciones con respecto a la elaboración de programas, *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, p. 9.

²³⁰ La Coordinación Colegiada de IU adoptó la decisión, comunicada por el Coordinador General, de abandonar el Pacto de Lizarra al tiempo que avisaba de que desautorizaría a IUEB si en un determinado plazo de tiempo no decidía su salida del Pacto de Lizarra. El conflicto se moderó en la Presidencia Federal del 8-12-1999 pero se mantenía la más que sobresaliente paradoja de que la dirección federal decidió que IU dejaba de pertenecer al Pacto de Lizarra cuando IUEB, que era la única que podía tomar esa decisión y obrar en consecuencia, no adoptaba la misma decisión y retrasaba su ruptura con los partidos nacionalistas vascos.

²³¹ Véase el Art. 41: i.-, *Estatutos de la VIII Asamblea*, 2004, p.38.

²³² La distribución general de competencias entre las instancias federales y las federaciones regionales se desarrolla en el Art. 10, *Estatutos de la VIII Asamblea*, 2004, p.7-8.

La política de alianzas ha sido objeto de reformulaciones frecuentes en los estatutos de IU. En la *II Asamblea Federal* sólo se menciona la política de alianzas con fuerzas de ámbito estatal y europeo como una competencia propia del nivel federal sin hacer una referencia expresa sobre las funciones de las Federaciones a este respecto.²³³ La *III Asamblea* hace por primera vez una atribución de competencias sobre la política de alianzas para las Federaciones territoriales “con organizaciones políticas y sociales de ámbito estricto de la federación”.²³⁴ Los Estatutos de la *IV Asamblea Federal* trataron de detallar aún más y restar ambigüedad a la política de alianzas estableciendo que al nivel federal le correspondían las alianzas y acuerdos con partidos de ámbito estatal y europeo “y con partidos o formaciones políticas que sean la expresión local, regional o de nacionalidad de un partido de ámbito nacional”; mientras que a las federaciones les correspondían los acuerdos “con organizaciones políticas y sociales que carezcan de referente orgánico superior al de la Federación respectiva”.²³⁵ No es hasta los Estatutos de la *V Asamblea Federal*²³⁶ que se hace una distribución de la política de alianzas en su formulación actual.

La división de competencias entre las instancias federales de IU y las federaciones regionales en lo relativo a las estrategias de pactos, alianzas y coaliciones ha sido un terreno de frecuentes tensiones dentro de IU. Así, en el Informe Balance presentado por el Coordinador General de IU, en nombre de la Presidencia Federal, ante la *IV Asamblea Federal* se reconocía que “En IU la federalidad ha ido atravesando altibajos y momentos conflictivos”²³⁷, mencionándose concretamente las tensiones relativas a la política de alianzas. Como hemos visto, muy especialmente para las alianzas con otros partidos, las asambleas locales se hayan sometidas a los dictámenes de su organización regional e incluso de la dirección federal en un intento por preservar la coherencia de la estrategia nacional definida por la dirección central. Esto ha sido difícil de lograr en múltiples ocasiones.

De hecho, el conflicto más grave de la historia de IU que condujo finalmente a la expulsión/escisión del Partido Democrático de la Nueva Izquierda (PDNI) se produjo en 1997 alrededor de la estrategia de alianzas. El conflicto se inició por la decisión de IU de Galicia (EUEG) de concurrir a las elecciones regionales de 1997 en coalición con el PSOE gallego²³⁸. Dos años después volvería a producirse un conflicto originado en la divergencia entre la visión de la estrategia de coaliciones de la dirección federal y de una organización regional cuando IU de las Islas Baleares acordó una coalición en

²³³ *II Asamblea Federal de IU*, 1990, p. 43.

²³⁴ *Estatutos de la III Asamblea Federal de IU*, 1992, p. 11.

²³⁵ *Estatutos de la IV Asamblea Federal de IU*, 1994, p. 9.

²³⁶ *Estatutos de la V Asamblea Federal de IU*, 1996, p. 9.

²³⁷ *IV Asamblea Federal de IU*, Balance de gestión, 1994, p. 31.

²³⁸ La dirección federal de IU mantenía que, de acuerdo a las normas federales, EUEG no era competente para tomar esa decisión (puesto que el PSOE gallego era la expresión regional de un partido de ámbito nacional) y que esa decisión sólo podía ser adoptada por la dirección federal. Por su parte, la dirección de EUEG argumentaba que de acuerdo al protocolo de relaciones entre IU y EUEG (establecido debido a la especial condición de Galicia en tanto nacionalidad histórica y a la tradición de autonomía, mayor o menor, que los comunistas gallegos habían disfrutado en el PCE), la organización gallega era soberana para decidir sobre las alianzas en su ámbito regional. Ante la negativa de EUEG a rectificar su decisión de coaligarse con el PSOE la dirección federal de IU decidió promover la creación en Galicia de una nueva organización regional de IU y se desvinculó de EUEG. Existían muy buenas razones para considerar el de Galicia como un conflicto federal pero, sorprendentemente y con el desacuerdo de algunas minorías, el Consejo Político Federal no lo consideró así por lo que adoptó sus decisiones sin contemplar la necesidad de que la propuesta finalmente aprobada obtuviera el respaldo de 3/5 de los miembros del Consejo. Pero el conflicto se agravó todavía mucho más debido a que dos federaciones regionales de IU (Cantabria y Castilla-La Mancha) apoyaron la actitud de EUEG respecto a las alianzas políticas para las elecciones regionales de Galicia. Ante la posición de estas dos federaciones (que suponía el no reconocimiento de la autoridad de la dirección federal sobre los hechos acaecidos en Galicia) la dirección federal decidió disolver los órganos de dirección de IU en Cantabria y Castilla-La Mancha y sancionar a sus máximos dirigentes. Este enfrentamiento era no sólo entre el centro de IU y algunas de sus organizaciones regionales sino que se combinaba con la lucha interna entre la dirección de IU y el PDNI (partido al que se adscribían mayoritariamente las organizaciones de Cantabria y Castilla-La Mancha). Es más, se puede afirmar sin riesgo a equivocarse que el origen de esta crisis se encontraba en el choque desde 1996 entre el PDNI y la dirección federal de IU, aunque su fase final se expresó como un desacuerdo centro-periferia. Este conflicto culminó con la creación de nuevas organizaciones regionales de IU en ambas comunidades autónomas.

la que se incluía el PSOE²³⁹. Sin embargo, aunque en ambos casos la dirección federal rechazaba las coaliciones defendidas por las organizaciones regionales las medidas empleadas por la dirección federal en uno y otro caso fueron muy diferentes. Mientras que en el caso de Galicia en 1997 se emplearon medidas disciplinarias extremas (expulsiones y disolución de organizaciones) debido a que los defensores de la coalición pertenecían a una facción opuesta a la dirección federal, en el caso de Islas Baleares en 1999, en el que la dirección balear pertenecía a la misma tendencia que la dirección federal (a pesar de la divergencia) se tomaron medidas mucho más leves (amonestación y sanción económica a la organización).

6. Mantenimiento de la disciplina interna/resolución de conflictos.

6.1. Estatutos VIII Asamblea (Diciembre 2004):

Sobre el papel los procedimientos de resolución de conflictos de IU adoptan un diseño federal basado en la delimitación territorial de competencias. Sin embargo, los requisitos estatutarios para que un conflicto pase del ámbito de una federación al nivel federal se someten a criterios de interpretación amplia y flexible (cualquier conflicto que afecte a derechos o deberes de los/as afiliadas). Además (véase el siguiente apartado) los requisitos que permiten a las instancias federales suspender la decisión de una de las federaciones se han ido flexibilizando desde los primeros estatutos.

Los Estatutos de la VIII Asamblea estipulan un complejo proceso para la resolución de conflictos. Ante el planteamiento de un conflicto, tanto si es de carácter político como estatutario, el órgano de dirección inmediatamente superior es la instancia competente para emitir una resolución en el plazo de treinta días. Sólo tras la resolución de dicho órgano superior competente, las partes en conflicto pueden trasladar el conflicto para su resolución a una Comisión de Garantías.²⁴⁰ Éstas son comisiones elegidas por mayoría cualificada (3/5) por las Asambleas y existen tanto en el nivel de las Federaciones como en la estructura federal (véase el apartado sobre estructura interna de IU).²⁴¹ La Comisión Federal de Garantías sólo es competente para adoptar una resolución cuando se trate de conflictos derivados de la actuación de miembros de los órganos federales; la comisión de federación se declara incompetente; el recurso alega alguna discrepancia con los Estatutos Federales; o tras la resolución de una comisión de federación, siempre que ésta no tenga competencia exclusiva sobre el tema y afecten a derechos o deberes de los afiliados.²⁴²

La VIII Asamblea también recoge un apartado específico para los conflictos de carácter federal que posibilita a la Presidencia Federal la suspensión de decisiones de las federaciones territoriales que resulten contrarias a “lo establecido en estos Estatutos, o a las resoluciones y acuerdos del Consejo Político Federal o de la Presidencia Federal (...) siempre que no se refieran a materias exclusivas de esa federación. En caso de persistencia del conflicto, los Estatutos otorgan al Consejo Federal la competencia de una resolución final por una mayoría cualificada de 3/5.”²⁴³

6.2. Evolución anterior. Estatutos de I a VII Asamblea Federal (1988-2003):

El actual diseño de resolución de conflictos se puso en marcha en pasos sucesivos de la III Asamblea a la V Asamblea Federal. En la III Asamblea Federal se puso en marcha una Comisión de

²³⁹ En las elecciones regionales de 1999 IU de Baleares concurrió a las elecciones en la isla de Ibiza en alianza con varias fuerzas políticas entre las que se incluía el PSOE (repitiendo un pacto similar que ya se estableció en la elección de senadores de 1996). La dirección federal desaprobó el pacto y aunque el caso tenía algunas semejanzas con el ocurrido en Galicia dos años antes no actuó de manera tan expeditiva. No obstante, la dirección federal descalificó el acuerdo de Ibiza y avisó a la organización balear de que no contaría durante la campaña electoral con el respaldo federal.

²⁴⁰ Los principios generales de actuación en la solución de conflictos se recogen en el Art. 13, *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, p. 21-24.

²⁴¹ Los miembros de las Comisiones de Garantías, tanto en las Federaciones como en la estructura federal, no pueden ostentar ningún cargo ni en órganos ejecutivos del partido ni alguna institución pública. Art. 13, B:3, *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, p. 22.

²⁴² La distribución de resolución de conflictos entre los distintos niveles puede encontrarse en el Art. 45, *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, pp. 39-40.

²⁴³ Art. 13 F.-, *Estatutos Federales de la VIII Asamblea*, 2004, pp. 23-24.

Resolución de Conflictos Federales de funciones imprecisas y que desaparecerá en posteriores estatutos. En esta Asamblea se introduce la posibilidad de que la Presidencia Federal suspenda una decisión de una Federación que contravenga decisiones del Consejo Político Federal, de la Presidencia Federal o que no respete las normas estatutarias, pero la resolución final del conflicto por parte del Consejo Federal se deja a una mayoría cualificada de 2/3²⁴⁴. En la *IV Asamblea Federal* las competencias y ámbitos propios de las Comisiones de Garantías aparecen todavía sin una distribución tan detallada como en los Estatutos actuales (en todo caso, cualquier decisión de una Comisión de Garantías de Federación es recurrible ante la Comisión Federal)²⁴⁵ y la mayoría cualificada del Consejo Político Federal que ha de dirimir conflictos federales se sitúa en los 3/5. En la *V Asamblea Federal* se homogenizan los procesos de elección de Comisiones de Garantías de las Federaciones y se delimitan los ámbitos propios de las mismas con respecto a los de la Comisión Federal de Garantías, de modo prácticamente igual al actual. Es también en esta asamblea cuando se modifica la mayoría necesaria del Consejo Federal para la resolución de un conflicto entre las instancias federales y alguna de las Federaciones, rebajando la mayoría cualificada necesaria de 2/3 a 3/5.²⁴⁶ Con esta asamblea quedan delimitados los procedimientos de resolución de conflictos en su diseño actual.

7. Conclusiones.

IU ha adaptado su estructura organizativa a la distribución territorial del poder del sistema político en el que actúa. Su organigrama no ha experimentado alteraciones sustantivas desde inicios de los años 90. La presencia de los coordinadores generales de cada federación en los máximos órganos de dirección federales se ha formalizado estatutariamente aunque esto no supone en un gran cambio práctico puesto que su presencia en esos órganos era una realidad de hecho. Sin embargo, el incremento de relevancia de las arenas subnacionales y la dificultad para el establecimiento de posiciones políticas comunes sí ha generado que, muy recientemente, se haya creado un nuevo órgano de coordinación en el nivel federal que vincule más estrechamente a la dirección federal y a las direcciones autonómicas. El organigrama de IU tiende a conceder a las organizaciones regionales plena autonomía en su ámbito de actuación (el regional) pero reserva para los órganos federales una labor relevante de vigilancia y control. Este papel de los órganos federales se hace patente en diversos campos.

Así, el Consejo Político Federal tiene la potestad de vigilar la adecuación de la política organizativa de las federaciones a los principios generales de IU. Y en sentido parecido parece discernirse una creciente voluntad de las instancias federales por aumentar el control sobre la afiliación y las finanzas (en este campo, incentivado por la regulación legal de este aspecto). Sin embargo, esta intención de monitorizar estos recursos no ha tenido una implementación práctica significativa.

Frente a estos intentos de control federal, en gran medida infructuosos, en el ámbito de la selección de candidatos las organizaciones regionales disponen de un amplio poder. Las organizaciones regionales tienen una autonomía total en la elaboración de candidaturas para las elecciones autonómicas y locales e intervienen decisivamente en la elaboración de candidaturas a las Cortes (donde designan a los candidatos de las circunscripciones de su territorio) y al Parlamento Europeo (donde influyen tratando de que representantes de su federación ocupen un lugar relevante en la lista). Algo similar sucede en la elaboración de los programas electorales de IU aunque en este caso sería más correcto hablar de una situación de autonomía mutua. Las organizaciones regionales elaboran sus programas autónomamente con un flexible marco nacional e intervienen en la elaboración del programa nacional tarea que, no obstante, es liderada y coordinada por la dirección federal. Ahora bien, esta autonomización mutua no parece haber crecido con el paso del tiempo y el consiguiente desarrollo autonómico.

El terreno en el que, a pesar de la creciente autonomización de las organizaciones regionales de IU y del aumento de la relevancia de las arenas políticas subnacionales, las instancias federales han mantenido e incluso incrementado su capacidad de decisión es en el establecimiento de la política de alianzas y de coaliciones, donde la monitorización de la dirección federal ha crecido y ha sido ejercida en la práctica.

²⁴⁴ *III Asamblea Federal*, 1992, p. 22 y p.32.

²⁴⁵ *IV Asamblea Federal*, 1994, pp. 59-61.

²⁴⁶ *V Asamblea Federal*, 1994, pp. 80.

De este modo, la imagen final de IU es la de una organización en la que las organizaciones federales han tendido a consolidarse como centros de poder interno y a manejar autónomamente sus recursos. Y esto ha sucedido a pesar de algunos intentos centralizadores de la dirección federal que no han culminado con un gran éxito.

Esta federalización se ha visto facilitada no sólo por el aumento de relevancia política e institucional de las arenas subnacionales (que facilitan recursos para el establecimiento de autonomías organizativas) sino también por una tradición organizativa que no facilitaba el control central. La historia del PCE e IU, rica en tensiones faccionales expresadas a través de conflictos centro-periferia, ha motivado algunos de los intentos de centralización. En todo caso, el grado real de centralización obtenido (por ejemplo, en la vigilancia de la política organizativa y de alianzas) debe observarse teniendo en cuenta que en los órganos de dirección federales de IU (tanto el Consejo Político Federal como la Presidencia) el peso de los representantes de las federaciones es relevante y que la coalición dominante de IU ha tendido a conformarse en este tiempo no sólo sobre lealtades ideológicas y faccionales sino también sobre federaciones regionales. Estas se han constituido en un creciente lugar de poder interno.