

## 6

# Experiencias participativas en los partidos políticos

La experiencia participativa que se inauguró en el PSOE en 2014, con la elección de Pedro Sánchez como Secretario General a través del escrutinio directo de todos los afiliados a este partido constituye un caso paradigmático del avance por una senda más implicativa, que antes habían recorrido otros partidos socialdemócratas europeos, sobre todo en Francia e Italia, y que tiene también sus antecedentes y raíces en la propia historia de los partidos de la Segunda Internacional. Por ello, es preciso evaluar y estudiar las experiencias de una manera rigurosa y documentada.

## 1. DEMOCRACIA INTERNA Y PARTIDOS POLÍTICOS

En las sociedades de nuestro tiempo casi todos los partidos políticos se consideran organizaciones democráticas. Y se presentan como tales, aunque la realidad es que el nivel de democracia interna es bastante diferente en unos u otros casos, así como el grado en el que cada partido está dispuesto a mantener su autonomía (por mucho que esto tenga costes importantes), o bien acepte someterse a presiones —y/o promesas de sintonía y apoyos— por parte de grandes grupos de poder y de comunicación social. Lo cual, en ocasiones, es muy difícil evitar.

Como ya hemos resaltado en el capítulo 4, los partidos políticos que vienen de la tradición de la Segunda Internacional, por lo general, han sido bastante sensibles a los propósitos de practicar y garantizar un alto nivel de democracia interna en sus filas. De hecho, una de las diferencias que estos partidos marcaron con las organizaciones bolcheviques fue, precisamente, su énfasis en la democracia. Tanto en el conjunto de la sociedad, como en el seno de sus organizaciones.

Además de la celebración de los Congresos periódicos, como órganos soberanos a los que acuden delegados elegidos democráticamente en las diferentes escalas de representación democrática, muchos partidos vinculados a dicha tradición han sido pioneros en el ejercicio de diferentes modalidades de elección directa. Entre ellos, el Partido Socialista Obrero Español.

Tampoco ha sido infrecuente en la historia de los partidos socialdemócratas que en asuntos especialmente cruciales se consultara a los afiliados, como de hecho ocurrió en el Partido Socialista Francés (sobre el proyecto europeo), o en el SPD alemán (en 2012) sobre la coalición con los demócrata-cristianos. En este último caso, el hecho de que se sometiera a la aprobación de los afiliados un documento pormenorizado en el que se especificaba el acuerdo en todos sus detalles, es un ejemplo de transparencia y de implicación genuina.

La realización de referéndums rigurosos y bien organizados en asuntos especialmente importantes en los que existen diferentes posiciones, tiende a convertirse en una de las señas de identidad distintivas de la vida política actual, en la que una ciudadanía cada vez más educada y mejor informada quiere ser consultada y tener posibilidades de opinar y decidir sobre las cuestiones cruciales que más pueden afectar a su vida y su porvenir. Por eso, cada vez son más los países que organizan periódicamente consultas bien planteadas —con papeletas, urnas, preguntas claras, opciones reales y garantías— para ejercer una nueva forma de ciudadanía activa y responsable.

Es posible que dentro de unos años ni siquiera se pueda entender que determinadas decisiones importantes se adopten sin contar expresamente con la opinión y el voto de los ciudadanos, o de los afiliados de un partido, en su caso. De la misma manera que hoy no podemos entender que durante el ciclo de las democracias censitarias no se permitiera votar a las personas que no tenían determinados

estudios o propiedades, ni a las mujeres ni a los jóvenes; hasta hace bien poco.

Los argumentos con los que se pretenden limitar los derechos de participación y codecisión siempre suelen ser los mismos: el miedo a lo que se pueda decidir si votan todos por igual, junto a los recelos sobre lo que puedan sostener los menos cualificados («las bases»), en contraste con unos dirigentes y élites gobernantes más preparadas —se dice— para decidir por todos, o para trazar las estrategias más convenientes para los partidos políticos. Argumentos que, por cierto, también fueron utilizados de manera similar por aquellos que intentaron poner frenos y limitaciones al sufragio universal, e incluso al propio sufragio como tal.

Lo cierto es que en el siglo XXI los tiempos históricos y las aspiraciones ciudadanas corren en otra dirección y con otro sentido, y que los ámbitos de participación y codecisión de los electores tienden a expandirse cada vez en mayor grado. Tendencia a la que suelen ser especialmente sensibles las nuevas generaciones.

Los jóvenes de hoy, que han sido educados y han vivido en familias con un modelo permisivo e igualitario, muy diferente al de las viejas familias autocráticas patriarcales, que han acudido a centros educativos inspirados en ideales abiertos y democráticos y que han conocido desde niños democracias razonablemente consolidadas, no pueden entender que no se cuente con ellos, no se les consulte, no se quiera saber cuál es su opinión, etc. La democracia que han vivido y practicado la mayoría de esos jóvenes no es compatible con dirigismos cerrados más propios de otras épocas y de otros modelos de partido. Su mentalidad es diferente y también lo son sus aspiraciones políticas. Y eso es algo que no tiene marcha atrás, en la medida que forma parte de las mentalidades de una nueva época.

Lo que se entiende menos en el interior de los partidos políticos democráticos es el afán desmedido de algunos grupos de presión —sobre todo, medios de comunicación social— de interferir abiertamente en ellos y condicionar sus liderazgos y sus decisiones políticas. A veces con unos argumentos sesgados hasta extremos que no admiten la más mínima prueba de consistencia lógica interna. Y que implican una clara falta de respeto a la autonomía de los partidos políticos. Sobre todo, a la de algunos de ellos.

Determinados medios de comunicación social españoles, por ejemplo, denostaron duramente la realización de un referéndum consultivo sobre posibles coaliciones de gobierno en el PSOE en 2015 —y la eventual intención de realizar otro similar en 2016—, y calificaron tales prácticas como un «ejercicio de demagogia interesada», mientras que poco tiempo antes habían alabado tal tipo de iniciativa cuando fue puesta en práctica por un partido como el SPD, o el Partido Socialista Francés. Al proceder de esta manera, demostraron una falta evidente de concordancia argumental.

## 2. MADUREZ CIUDADANA Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

En las democracias de nuestro tiempo, la mayor capacidad de escrutinio ciudadano y la mejor preparación y madurez política de la población están dando lugar a que continuamente se estén produciendo cambios de percepciones sobre la credibilidad y el papel que tienen determinadas instancias —los medios de comunicación social, entre otras—, al tiempo que aumentan las expectativas sobre el desarrollo de nuevos mecanismos de participación democrática —los referéndums cívicos, por ejemplo, como algo totalmente distinto a los clásicos plebiscitos autocráticos—. Lo cual se traduce en nuevos ajustes y cambios en los equilibrios políticos, y en nuevas experiencias participativas solventes e institucionalizadas, en torno a las que poco a poco se van tejiendo los propios avances prácticos de la democracia, como un ideal que aún no se ha logrado alcanzar y desarrollar en su grado máximo, y en cuyo progreso aún quedan pendientes conquistas y realizaciones que no se lograron en el pasado. Y, a veces, ni siquiera fueron soñadas por nuestros mayores.

En el caso de España, tenemos varios casos recientes que nos permiten establecer comparaciones sobre la «calidad» efectiva de las prácticas participativas en diferentes partidos y experiencias. El PSOE, por ejemplo, tiene un censo formal y riguroso de afiliados que pagan sus cuotas puntualmente y que son conocidos en sus respectivas Agrupaciones Locales y territoriales, donde se celebran reuniones periódicas. Tales datos de identificación posibilitan una par-

ticipación perfectamente contrastable. En los últimos tiempos, los afiliados del PSOE han votado varias veces en escrutinios generales con garantías (con censo, con papeletas, con voto secreto, en urnas, con mesas con interventores, o a través de Internet con un sistema de verificación muy escrupuloso)<sup>1</sup>. Una de esas veces fue para elegir al Secretario General, con tres candidatas que compitieron abiertamente y con el resultado de la elección de Pedro Sánchez por una mayoría muy holgada. Otra vez fue para pronunciarse sobre el acuerdo planteado con *Ciudadanos* para intentar formar gobierno. En este caso, los afiliados del PSOE se pronunciaron sobre algo concreto y en base a un amplio documento con 200 propuestas programáticas. En realidad, nadie defendió una postura contraria al acuerdo, por lo que la participación en este caso solo llegó al 52%, obteniéndose un respaldo abrumador al acuerdo (78,97%).

Comparativamente, las experiencias de referéndums en otros partidos son bastante diferentes. Por ejemplo, en *Podemos* no existe un mínimo grado de formalización —y control— de su censo de adherentes, las consultas que se ha hecho siempre lo han sido en Internet —no se sabe con qué nivel de verificación y control de garantías— y en varias ocasiones con un cierto grado de ambigüedad y amplitud refrendatoria en lo que se consultaba. Es decir, con enfoques más propios de un estilo plebiscitario. De ahí las altísimas tasas de abstención que se han producido en estas consultas (generalmente superior al 60%) —incluso en aquellas en las que se ventilaba la elección de líderes—, sobre las que generalmente solo se han ofrecido informaciones propagandísticas muy limitadas.

En el caso de la antigua IU hay varios tipos de experiencias en diferentes momentos temporales, con distinto grado de calidad. Pero lo cierto es que en la etapa de Alberto Garzón se ha tendido a imitar el modelo de *Podemos*, hasta su confluencia práctica. Por ejemplo, la primera consulta a sus afiliados y simpatizantes sobre el pacto con el partido de Iglesias Turrión no solo fue enormemente inconcreta en su formulación (¿qué era lo que se pactaba exactamente?), sino muy pobre en sus resultados, con un grado de participación de apenas el 28%.

---

<sup>1</sup> Véase, en este sentido, César Luena, «La profundización de la democracia interna en los partidos. La consulta del PSOE como aportación pionera», ob.cit.

Igual puede decirse de la consulta confirmatoria posterior (32%), a toro pasado, cuando la convergencia entre Iglesias Turrión y Alberto Garzón ya se había consumado.

¿Por qué existe, en casos como estos, una participación tan escasa —y tan poco controlable— entre los afiliados a determinados partidos, que se supone que están especialmente motivados para una implicación política activa? Si ocurriera algo parecido en las votaciones para elegir concejales o diputados, todo el mundo diría que se está ante un fracaso enorme de la democracia. ¿Por qué no se llega a la misma conclusión en el caso de las experiencias participativas internas de partidos políticos de este tipo?

Es evidente que, si sometemos a un escrutinio riguroso determinadas experiencias, habría que concluir que algo está fallando y que, más que encontrarnos ante prácticas implicativas e incentivadoras de la participación ciudadana, en algunos casos estamos más bien ante operaciones de simulación, propaganda y auto-complacencia plebiscitaria.

No hay que olvidar que la democracia también consiste en establecer —y garantizar— procedimientos claros, contrastados, rigurosos y perfectamente verificables. Es decir, transparentes y con garantías. Y eso es algo que frecuentemente olvidan, o desprecian, los populistas, para los que lo único importante es el poder de los aparatos y la centralidad arrogante de sus líderes carismáticos (o al menos carismáticos en intención).

### 3. LA FUNCIONALIDAD DE LAS INNOVACIONES PARTICIPATIVAS

Las elecciones internas que tuvieron lugar en el PSOE el 13 de julio de 2014 para elegir al Secretario General tuvieron un eco notable en los medios de comunicación social. Lo cual no suele ser habitual, ya que en los medios suelen despertar más interés y atención las confrontaciones entre diferentes líderes que las exposiciones detalladas de posibles soluciones y alternativas a los problemas que abruma a muchos ciudadanos. También suscita más interés todo aquello que puede ser —o parecer— nuevo o diferente. Por eso, fue frecuente que en aquellos días se escuchara decir que se trataba de la primera

vez que en el PSOE se elegía a su líder por votación de todos los afiliados. Lo cual no es exactamente así. Lógicamente, en un partido que tiene 137 años de historia han ocurrido muchas cosas diferentes, que se compadecen mal con la tendencia al «adanismo» (*todo empieza por mí*), que tan frecuente es en nuestros días.

Aunque las primeras décadas de la historia del PSOE estuvieron muy influenciadas por la fuerte autoridad del liderazgo de Pablo Iglesias Posse, lo cierto es que el PSOE fue históricamente una organización en la que existió un gran empeño en conjugar criterios serios de organización con prácticas internas democráticas y participativas. Cualquiera que conozca mínimamente la historia del PSOE sabe que la vida de este partido ha estado penetrada de debates muy vivos, no solo en sus Congresos, sino también en sus diferentes plataformas y organizaciones territoriales. De hecho, hasta que el Golpe Militar, y la posterior dictadura franquista, segaron de raíz la democracia y la vida oficial de los partidos políticos en España, los candidatos del PSOE a los distintos puestos de representación se solían elegir por sufragio universal de todos los afiliados.

Por lo tanto, no se está ante algo completamente nuevo, ni ante la simple imitación de un ejemplo que viene del otro lado del Atlántico, como son las elecciones primarias norteamericanas, que responden —según se argumenta por algunos— a unas tradiciones y a unas realidades sociológicas y políticas diferentes a las de países como España.

En cualquier caso, hay que ser conscientes de que, tanto en España como en otros países, el procedimiento de elección directa mediante sufragio universal mayoritario de líderes y candidatos, históricamente ha solido dar lugar a que en las listas finales figuraran las personas más prominentes y conocidas, tanto de unas como de otras orientaciones. Lo cual puede estar muy bien desde el punto de vista de la representación, pero a veces ha dado lugar a problemas de funcionalidad y coherencia en las actuaciones políticas, sobre todo cuando existen serias diferencias de carácter estratégico y sustantivo, o fuertes confrontaciones de liderazgo. Esto fue lo que ocurrió en el PSOE durante los últimos tiempos de la Segunda República. Por eso, tal modelo ha intentado ser conjugado y armonizado con el de los Congresos, que tienen capacidad para establecer posiciones comu-

nes, de acuerdo a la lógica —también democrática— de las mayorías y las minorías elegidas por sistemas delegativos representativos.

Después de un período especialmente tenso y caracterizado por grandes divisiones internas, después de la Guerra Civil, en el PSOE se estableció el método del funcionamiento primordial en base a la representatividad de los Congresos a través de las delegaciones territoriales. Y nadie puede negar que este método permitió bastante coherencia y unidad interna, y dio buenos resultados durante el ciclo de la Transición Democrática.

Sin embargo, una vez asentada la democracia en España, y después de más de cuatro décadas de funcionamiento normalizado de nuestras instituciones, las nuevas demandas participativas de los ciudadanos emplazan a partidos como el PSOE a desarrollar procedimientos implícitos más genuinos. Entre ellos, los que apuntan a una mayor capacidad de participación directa en la elección de los representantes y responsables políticos. En realidad, en sociedades como la España actual, tal tipo de prácticas tienen el respeto y la simpatía de la gran mayoría de los ciudadanos, a los que les gustaría avanzar hacia modelos organizativos más participativos, más autorresponsables y con mayor capacidad implicativa.

Por lo tanto, sobre la base de unos criterios que son valorados positivamente, y que responden a una tradición que en el PSOE tiene raíces y antecedentes bastante precisos, lo importante es que el método democratizador se aplique de manera clara y rigurosa, con igualdad de oportunidades y juego limpio, y que pueda dar resultados productivos, y no sea fuente de nuevos hiperliderazgos o de graves confrontaciones y divisiones bipolarizadoras. En este sentido, no hay que minusvalorar la posibilidad de que, si no se enfocan bien las cosas, surjan hiperliderazgos sin contrapesos adecuados en los Congresos y sin capacidad —o voluntad— para generar dinámicas adecuadas de trabajo en equipo, como requieren las sociedades actuales para el ejercicio riguroso de la política. Por ello, en algunos países los líderes que concurren a procesos electivos suelen hacerlo con un equipo específico (para cubrir las funciones más ejecutivas), que es también elegido junto al líder, de forma que posteriormente los Congresos solo tienen que completar las Direcciones o Comisiones Ejecutivas de los partidos con los puestos de representación pertinentes que especifi-



quen sus estatutos. Con lo cual se evitan dualidades y disfunciones organizativas.

Las experiencias recientes del PSOE, en este sentido, son importantes para verificar la forma en la que se desarrollaron las elecciones directas internas, y el grado de satisfacción y acuerdo que ello produjo. Especialmente, es importante verificar si los candidatos son —o han sido— suficientemente claros en la explicación pública de sus ideas y propuestas concretas, no solo las de carácter general, sino también las que pueden permitir garantizar que el PSOE del siglo XXI sea una organización bien estructurada, eficaz y solvente.

En definitiva, lo que hay que verificar es si los afiliados, y/o simpatizantes en su caso, pueden ejercer un voto «informado» a partir de una razonable igualdad de oportunidades de todos los candidatos, de unos debates pertinentes y del proceso electoral subsiguiente que permita optar por un «proyecto» concreto, y no solamente por un talante, o un rostro agradable, a partir de apoyos asimétricos por parte de grupos económicos y comunicacionales poderosos, algunos ajenos al PSOE. Al mismo tiempo, hay que analizar si de tales procesos surge una voluntad clara de ejercer el liderazgo también de una manera democrática y coherente, por un lado. Y, por otro, si se aceptan los resultados de las votaciones por los grupos de poder interno del PSOE. Y también, y no como lo menos importante, por grupos externos de presión que, aunque externos, a veces están fuertemente implicados. Es decir, lo que hay que comprobar es si el nuevo modelo del PSOE resulta mejor y no peor que el anterior.

Por eso, los acontecimientos y reacciones posteriores a la elección de Pedro Sánchez como Secretario General y candidato de este partido a la Presidencia del Gobierno constituyen hechos de alto interés analítico, para profundizar en el conocimiento de la manera en la que pueden operar sectores internos y grupos de poder e influencia externos en las organizaciones partidarias. Y, lógicamente, también para analizar las dificultades y las resistencias existentes para que iniciativas de este tipo sean llevadas a buen puerto con suficientes garantías. En el caso de que todo esto no quede suficientemente garantizado y asumido, e incluso en el supuesto de que algunos sectores de la sociedad no acepten los resultados mayoritarios de las urnas, estaríamos ante escenarios problemáticos, en los que ni quedaría suficientemente ga-

rantizada la «autonomía» de los partidos políticos —o al menos la de algunos de ellos— y en las que no se brindaría a todos los candidatos las mismas oportunidades. Con unos resultados finales que podrían ser neutralizados en términos del restablecimiento de la credibilidad perdida. Y también generadores de frustraciones sobre algunas de las expectativas suscitadas.

#### 4. LA REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA Y SU FUNCIONALIDAD EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En los regímenes democráticos del siglo XXI la democracia interna en los partidos suele ser exigida y asegurada en muchos países por las propias constituciones y por las legislaciones existentes. Legislaciones que intentan garantizar no solo una adecuada concordancia de propósitos políticos, sino también prever posibles derivas autocráticas, como las que tuvieron lugar en los años treinta del siglo pasado, que en algunos casos —como en España— se prolongaron hasta los años setenta.

Después de uno de los mayores procesos de renovación y adaptación del PSOE —tras cuarenta años de dictadura y de múltiples cambios en la sociedad española—, y del éxito obtenido en este empeño, que tanto contribuyó al éxito de la Transición Democrática (y que posibilitó los posteriores gobiernos socialistas), este partido, bajo el liderazgo de Felipe González y Alfonso Guerra, se implicó de manera muy activa y comprometida en la elaboración consensuada de la Constitución de 1978. Una Constitución que abrió paso a uno de los períodos de mayor estabilidad y progreso en la historia reciente de España.

En coherencia con la necesidad de garantizar el proceso de democratización de España y la buena funcionalidad —democrática— de todas las instituciones políticas, la Constitución Española de 1978 reconoció a los partidos un papel esencial, dedicándoles un espacio notable en el Título Preliminar: «Los partidos políticos —se dice— expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son

libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos»<sup>2</sup>.

Al establecer este criterio en el Título Primero, la Constitución Española proclamó como un derecho fundamental de todos los ciudadanos «el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal»<sup>3</sup>.

De manera más específica, la exigencia de democracia interna en el funcionamiento de los partidos se incorporó también al texto constitucional por medio de una enmienda presentada en el debate constitucional por Enrique Tierno Galván, que fue apoyada por el conjunto de las fuerzas políticas.

En esta misma perspectiva inciden otros artículos del texto constitucional relacionados con la misma cuestión, como el derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (artículo 23) y el derecho de asociación (artículo 22 y el artículo 99), que resalta el papel de los grupos políticos en el funcionamiento de las Cortes Generales.

En un asunto tan importante, y de tanta actualidad práctica, como las garantías de que los partidos políticos tengan una estructura interna y un funcionamiento democrático, el Tribunal Constitucional también estableció doctrina con la sentencia de 10/1983, de 21 de febrero de 1983, de la que fue ponente Francisco Rubio Llorente, en cuyo Fundamento Jurídico 3 se afirma: «... Los partidos políticos son, como expresamente declara el art. 6º, creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el art. 22. No son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima solo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, solo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido. La trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) y servir de cauce fundamental para la participación política no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos».

---

<sup>2</sup> Constitución Española. Título Preliminar, artículo 6.

<sup>3</sup> Constitución Española. Artículo 23.1.

A pesar de la proclamación de estos criterios generales, hay que ser conscientes de que, en la dinámica política concreta, la extensión de los climas de malestar y de desafección política en contextos de crisis económica y laboral, puede dar lugar a distanciamientos peligrosos entre los representantes y los representados, entre los que tienden a extenderse la apreciación —y el eslogan— de «no nos representan». Lo que debe intentarse remediar con una adecuada clarificación y profundización de la democratización de los partidos políticos, sustentada en una mayor —y mejor— participación.

Consecuentemente, en la medida que la *relación de confianza* entre los ciudadanos y los partidos políticos pueda debilitarse, una de las principales medidas que debe adoptarse para su recomposición es la mejora de los procesos de selección de los candidatos a los cargos representativos y ejecutivos. Lo cual puede abordarse a través de una doble vía: por un lado, mediante las iniciativas propias que pueden desarrollar los partidos políticos como tales. Y, por otro lado, con eventuales cambios normativos en el sistema electoral, que introduzcan mayores niveles de calidad democrática. ¿Resultan factibles tales exigencias de mayor calidad democrática a partir de lo que se estipula en el artículo 23.2 de la Constitución? La opinión de la mayor parte de los constitucionalistas es que tal desarrollo normativo es factible, en la medida que estamos ante un derecho fundamental de los denominados de configuración legal que se atribuyen al legislador, abriendo la posibilidad de dotar a este propósito de un contenido normativo específico. Es decir, habilita a que la ley extienda —y garantice— el derecho de participación política en el proceso de selección de cargos públicos, introduciendo procedimientos democráticos de selección que, en su caso, respeten las particularidades posibles de cada partido político.

Esta es, precisamente, la dirección que ha seguido la legislación española en esta materia. Así, la Ley Orgánica de Partidos Políticos establece en su artículo 6 que los partidos políticos «se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes. Los partidos políticos —se aclara— tienen libertad organizativa para establecer su estructura, organización y funcionamiento, con los únicos límites establecidos en el ordenamiento jurídico».

De igual manera, el artículo 7 establece de manera bastante precisa y detallada que en la «estructura interna y el funcionamiento los partidos políticos deberán ser democráticos, estableciendo, en todo caso, fórmulas de participación directa de los afiliados en los términos que recojan sus Estatutos, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido. 2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una Asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución. 3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto. 4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados. 5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos».

Con la misma intención de establecer exigencias democráticas rigurosas, dicha ley llega a prever incluso que el incumplimiento de estos preceptos pueda implicar, según el artículo 10, la disolución judicial del partido político que haya procedido de tal manera.

A su vez, la Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación establece, en su artículo 2, la garantía del pluralismo en el interior de las asociaciones, estipulando que «la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo —añadiendo específicamente que— serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación».

Consecuentemente, los procedimientos y las formas de operar de algunos partidos políticos pueden implicar —en su caso y en algunos aspectos— un incumplimiento de lo que establece la legislación es-

pañola. Por ejemplo, la eventual inexistencia de un censo concreto y específico de afiliados, y la ausencia de procedimientos específicos y claros de control y verificación de la democracia interna son asuntos que no deben desdeñarse ni minusvalorarse. Tampoco es desdeñable, desde un punto de vista legal, que la incorporación de afiliados no vaya aparejada al pago de una cuota, ni a una posibilidad efectiva de participación y control en el partido al que uno se «apunta».

Tampoco resulta irrelevante que la pertenencia o inscripción a un partido determinado sea meramente el resultado de cumplimentar fácil y rápidamente un formulario *online* asociado a un teléfono móvil, en el que se recibe un mensaje con un código de verificación para dar validez a la inscripción. Tampoco queda limitada a esta formalidad la cuestión, ya que en los procesos participativos de algunos partidos —sean estos más o menos activos o pasivos— se distingue también entre dos categorías de inscritos activos y no activos, según el grado en el que tienda a utilizarse la red de enlace para distintas operaciones y seguimientos.

## 5. ELECCIÓN DE LOS LÍDERES ORGÁNICOS E INSTITUCIONALES. POSIBILIDADES, CONTRADICCIONES Y AJUSTES

Un aspecto especialmente importante en la perspectiva que aquí estamos considerando, es el que concierne a los *procedimientos de elección de los líderes del partido y de los candidatos a cargos públicos*. Procesos que pueden estar diferenciados, sin olvidar que en ocasiones el líder del partido es también automáticamente el cabeza de lista electoral. Esa era la práctica predominante en bastantes partidos hasta hace pocos años, de forma que el líder elegido por el Congreso del partido era automáticamente el candidato a presidir el Gobierno si se obtenía la victoria electoral.

En España, en los últimos tiempos, se ha tendido a imponer también el criterio de las elecciones primarias —no solo en el caso del PSOE— como forma de selección diferenciada de los candidatos a los cargos públicos de mayor representación, como es el Presidente

del Gobierno de España, o el Presidente de las Comunidades Autónomas, o el de Alcaldes de las ciudades de mayor tamaño.

Al margen de la forma en la que sean valorados estos procedimientos —y sus resultados prácticos—, tanto por los ciudadanos como por aquellos que participan directamente en los partidos (los afiliados), una cuestión importante es si dichos procedimientos se adecúan a la legislación existente hasta la fecha en países como España, donde no está regulada de manera general la elección directa en primera instancia de los candidatos y responsables públicos. Por ello, no habría que descartar que el resultado de las elecciones primarias no sea el que apoye ulteriormente el partido que las practica, a la hora de elegir Presidente del Gobierno, ya que a este lo eligen los diputados y, en el caso de las coaliciones, el Presidente finalmente investido puede que no sea el que eligieron en principio los afiliados. Lo cual evidencia que son necesarios procedimientos complementarios y ajustes normativos adecuados a estas posibilidades.

De acuerdo a la normativa española actual, lo determinante es la forma de elección del líder del partido político. En el caso del PSOE, por ejemplo, habría que plantearse cómo se puede conjugar, en este caso, el resultado de la votación interna de los afiliados con la existencia prescrita de un *Congreso Federal* del partido que, como órgano máximo de representación, tiene dos funciones fundamentales y una de ellas indelegable. El Congreso Federal tiene como misión fundamental e indelegable la fijación de la línea ideológica. A la vez, tiene la función, también básica, de elección de la Comisión Ejecutiva. A ello se une la función de responsabilidad. En el PSOE tal función se residencia en el Comité Federal, como órgano máximo de representación entre dos Congresos, que es elegido tanto por los delegados del Congreso Federal, como por los Congresos correspondientes y los órganos de representación de las diferentes federaciones territoriales de cada Comunidad Autónoma. Lo cual puede dar lugar a una cierta dualidad, o incluso a un *conflicto de legitimidades*, que habría que prever y, en su caso, decidir cómo se resuelve. Lo que, a su vez, suscita algunas cuestiones candentes, como es la responsabilidad que tiene —y ante quién la tiene y cómo— un Secretario General que ha sido elegido directamente por los afiliados; y que debe quedar suficientemente claro hasta qué punto —y de qué manera— dicha

representatividad puede ser objeto de ulterior control y petición de responsabilidades —o dimisión, en su caso— por parte de un Comité Federal, y con qué condiciones, ya que, en el fondo y en la forma, es el órgano máximo de representación y de control en el período comprendido entre Congresos.

Otra cuestión clave que debe aclararse es si un Secretario General, elegido directamente por todos los militantes, tiene que someterse a un nuevo proceso de elecciones primarias para optar a un cargo institucional, o si solo debe abrirse el proceso en el caso de que el máximo líder del partido, elegido por todos, no optara al cargo institucional.

Finalmente, en lo que concierne al *control externo de la democracia interna de los partidos políticos*, y a las garantías de cumplimiento de su normativa en todos los procesos internos, de acuerdo al artículo 5.1 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, es preciso aclarar que dicho control lo ejerce el Ministerio del Interior, pudiendo conllevar cierto tipo de incumplimientos la propia suspensión del Partido.

Una vez que ha tenido lugar la inscripción de un Partido, el dato fundamental para verificar el grado en el que se cumplen o incumplen los requisitos de democracia interna nos remite a lo que digan sus Estatutos. En tal sentido, el control sobre su democracia interna y el respeto a la normativa vigente correspondería, en su caso, en primer término a la jurisdicción civil, al tratarse de posibles «controversias entre particulares».

Desde que se proclamó la Constitución española de 1978, han transcurrido casi cuatro décadas. A lo largo de este tiempo, los partidos y el sistema de partidos español han evolucionado. Igual que lo ha hecho la sociedad española, con los lógicos procesos de adaptación, en función de exigencias y condiciones cada vez más precisas e inevitables. Pero no siempre todos los partidos han evolucionado al mismo tiempo, ni han estado orientados por los mismos objetivos y criterios, en cuestiones clave como son la igualdad de género, la democracia interna de las organizaciones, la participación, o las autoexigencias éticas y de transparencia.

Frente a estos retos y demandas públicas, el PSOE ha operado, sobre todo durante el período de va de 2012 a 2016, prácticamente como un rompehielos que abre nuevos caminos en un horizonte y en unas direcciones que no siempre han sido recorridas previamente.



Y en este camino ha afrontado y llevado a cabo innovaciones que, algún tiempo después, han seguido también otras formaciones, como se analiza con algún detalle en las páginas de este libro, en las que a continuación vamos a detenernos específicamente en la labor desarrollada en este sentido desde el Congreso Federal Extraordinario del PSOE celebrado en julio de 2014 hasta el año 2016.