

LAS PRIMARIAS SOCIALISTAS: UNA EXPERIENCIA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS

OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ
Universidad de Córdoba

1. PREÁMBULO ACLARATORIO

No cabe la menor duda de que la situación de «crisis» interna vivida por el PSOE desde los años 90 ha constituido, y sigue constituyendo, uno de los «escenarios» políticos que mayor atención están generando no sólo entre la opinión pública sino también entre los estudiosos de los partidos. El proceso que el partido está viviendo, y que de momento parece haberse cerrado satisfactoriamente con el nombramiento de José Luis Rodríguez Zapatero como Secretario General en su 35 Congreso, celebrado en julio de 2000, nos puede servir de referente para llevar a cabo una reflexión sobre la necesidad de reformar el modelo tradicional de partido político que ha resultado imperante en las democracias occidentales de finales del siglo XX.

El objetivo de estas páginas es utilizar la crisis de PSOE como referente para profundizar en la exigencia de democracia interna de los partidos, aportando una serie de elementos que desde el Derecho pueden coadyuvar a la progresiva consecución de unos partidos más cercanos a la ciudadanía, menos oligárquicos y más respetuosos con sus afiliados que, como tales, siguen siendo ciudadanos y, por tanto, titulares de una serie de derechos y libertades constitucionalmente protegidos. En un momento en el que proliferan las reflexiones sobre el futuro del sistema democrático, sobre la crisis de las instituciones representativas o sobre el deficiente funcionamiento de las instituciones, no debería olvidarse que las democracias siguen siendo fundamentalmente democracias «de partidos» y que, por tanto, son estos los que condicionan en gran medida la «salud» de aquéllas.

En este sentido, merece destacarse cómo uno de los principales objetivos aprobados en el reciente 35 Congreso del PSOE fue la consecución de un partido más democrático. De acuerdo con ese objetivo, se aprobó añadir una Disposición Adicional Segunda a los Estatutos, según la cual «el partido adoptará el sistema de primarias, las listas abiertas y la limitación de mandatos», cuya reglamentación y ámbito de aplicación habrán de ser regulados en una Conferencia Política a celebrar en un plazo no superior a un año. En cuanto a la limitación de mandatos, se diferencia entre cargos orgánicos e institucionales. Para estos, «el Partido impulsará las modificaciones legales que establezcan las limitaciones de mandatos con carácter general». Para el caso de los orgánicos, habrá que «profundizar en el debate abierto en los diferentes supuestos pudiéndose considerar razonable la limitación de no superar los tres mandatos sucesivos para el mismo puesto». En cuanto a las incompatibilidades, se propone que no se deben cubrir eficazmente más de dos cargos orgánicos ni más de dos cargos institucionales. Con estas propuestas, el partido se propone profundizar en la «democracia interna» y conseguir una mayor participación de simpatizantes y afiliados.

Partiendo de estos objetivos, y a la espera de la regulación más estricta que debe hacerse en el plazo de un año, pretendemos analizar la primera experiencia de las primarias en el PSOE, desde un punto de vista prioritariamente jurídico, en cuanto intento plausible de democratizar una de las fases del proceso democrático en las que se concreta el ejercicio de un derecho fundamental cual es el sufragio pasivo. De ahí que quepa utilizar su reglamentación como referente del que extraer vías de democratización interna de los partidos. A pesar de los problemas generados tras su celebración, y que culminarían en el fracaso electoral del candidato Joaquín Almunia en las elecciones generales del 2000, el Reglamento regulador de las primarias socialistas puede constituir casi un «anteproyecto» de lo que debería ser una regulación más estricta, y democrática, del funcionamiento interno de los partidos, en el que la selección de los candidatos a los cargos públicos constituye un momento esencial. Pero empecemos por algunas reflexiones previas, no por reiteradas menos necesarias, para enmarcar nuestra propuesta.

2. EL MONOPOLIO PARTIDISTA EN LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS

Aunque el artículo 68.5 CE reconozca la cualidad de electores y elegibles a todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos y el artículo 23 CE el sufragio pasivo como derecho fundamental, hemos de reconocer que éste es, en definitiva «una capacidad virtual, la cual deviene efectiva sólo al concatenarse a una pluralidad de actos volitivos, consistentes en las decisiones del sujeto de presentar la propia candidatura y en la intención de un partido o de una organización política de incluirlo en calidad de candidato en una lista»¹. En el

1. ROLLA, Giancarlo. *Manuale di Diritto Pubblico*. Giappichelli editore. Torino, 1994, p. 195.

mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que «si bien la titularidad del derecho de sufragio pasivo corresponde a todas las personas que dice el artículo 6 de la LO 5/85, su concreto ejercicio viene condicionado, en estas elecciones por sufragio universal directo, a que la persona así titular del derecho sea presentada como candidato por una de las organizaciones o agrupaciones habilitadas por la Ley para ello (arts. 44 y 186.3 de la LO 5/85)» (STC 78/87, de 26 de mayo)².

Por tanto, el ciudadano es sólo «candidato en potencia». Son los partidos los que realmente «concretan» a los elegibles³. Porque aunque el artículo 44 LOREG reconozca que pueden presentar candidaturas o listas de candidatos los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente, las coaliciones y las agrupaciones de electores, en la actualidad son los primeros prácticamente los únicos que las presentan. En relación a este tema, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha mantenido entre la coherencia de la teoría y la fuerza de la práctica, pues, si bien ha reconocido el monopolio partidista del proceso electoral, también ha reiterado que la representación la ostentan únicamente los candidatos libremente elegidos⁴. Doctrina que está condicionada en la práctica por las exigencias de un sistema electoral proporcional y de listas cerradas en el que los partidos políticos alcanzan el máximo protagonismo⁵.

En este contexto, el elector tiene que ajustarse a unas determinadas listas de candidatos en cuya confección no ha participado y en la que ni siquiera los afiliados lo han hecho. Listas que son el resultado de un proceso caracterizado por la injerencia preponderante de las direcciones de los partidos y por un dura pugna entre ambiciones personales, intereses individuales o de grupo y en el que se con-

2. «...en principio, la libertad de candidatura, como derecho individual no existe, pues para ser candidato han de cumplirse los requisitos legales y se presentado por las formaciones políticas». M.^a Antonia TRUJILLO, «La paridad política», *Mujer y Constitución en España*. CEPC. Madrid, 2000, p. 381

3. RODRÍGUEZ DÍAZ, Ángel. «El Estado de partidos y algunas cuestiones de Derecho Electoral». *Revista de Derecho Político*, n.º 31, 1990, p. 106.

4. Esta interpretación la reitera el TC en numerosas sentencias. Así, entre otras, las SSTC 53/82, de 22 de julio; 5/83, de 4 de febrero; 10/83, de 21 de febrero; de 25 de marzo; 39/86, de 31 de marzo; 61/87, de 20 de mayo; 63/87, de 20 de mayo; 217/88, de 21 de noviembre, 93/89, de 22 de mayo.

5. De los numerosos trabajos en los que se analiza la titularidad de la representación, destacar: BALLARÍN IRRIBARREN, Javier. «El derecho de acceso a los cargos y funciones públicas (La doctrina del TC sobre el art. 23.2 de la Constitución)». *Poder Judicial*. 5, 1987, pp. 53-70; BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21, 1987, pp. 199-228; BIGLINO CAMPOS, Paloma. «La jurisprudencia del TC sobre el derecho de participación política del art. 23». *Revista General de Derecho*. N.º 514-515, 1987, pp. 3913-3930; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO. *El mandato parlamentario*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1991; CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L. «La representación como posibilidad en el Estado de Derecho (mandato libre versus mandato imperativo)». *Revista de Derecho Político*, n.º 27-28, 1998, pp. 23-44 y «Sobre la irreducible dificultad de la representación política». *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.º 21, 1987, pp. 177-197; FERNÁNDEZ SEGADO, F. «Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 32, 1994, pp. 35-85; FOSSAS ESPADALER, F. *El derecho de acceso a los cargos públicos*. Tecnos. Madrid, 1993; GARCÍA ROCA, J. «La difícil noción de cargo público representativo y función delimitadora de unos de los derechos fundamentales del artículo 23.2 CE». *Revista de las Cortes Generales*. N.º 34, 1995, pp. 51-125, y *Cargos públicos representativos. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*. Aranzadi. Pamplona, 1999; MARTÍN NÚÑEZ, Esther. *El régimen constitucional del cargo público representativo*. CEDECS. Barcelona, 1996; PULIDO QUECEDO, Manuel. *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Civitas. Madrid, 1992.

firma la tendencia a la *oligarquización* presente en toda organización⁶. El control oligárquico sobre la selección de candidatos suele seguir el modelo de todas las instituciones en las que las decisiones son tomadas informalmente por grupos de influencia y cuya ratificación es frecuentemente una formalidad procedimental⁷. Generalmente es el resultado de las gestiones tanto de actores pertenecientes al partido como de agentes externos, siendo muchos los condicionantes que determinan cómo y quien realiza la selección: desde el sistema electoral a las previsiones legales, pasando por la estructura política del país, la naturaleza del partido o la cultura política⁸.

La mínima disciplina legislativa existente en nuestro país, consistente en la exigencia de democracia interna en la organización y funcionamiento de los partidos del artículo 6 CE y el «estatuto-tipo» que regula en líneas muy generales el artículo 4 de la Ley 54/78, de 4 de diciembre⁹, deja un amplio margen de libertad a los partidos políticos¹⁰. Estos regulan en sus estatutos, la mayoría de las veces de forma muy superficial, el proceso de selección de candidatos. Todos reconocen como derecho de los afiliados la participación en los procesos electorales internos y en la designación de los candidatos a las elecciones de los distintos

6. En este sentido, OSTROGORSKI no dudó en calificar la vida de los partidos como una «larga escuela de sumisión servil». *La démocratie et les partis politiques*. Fayard. París, 1993, p. 672. Como sentenció Michels, «la organización es la nuova Italia» editrice. Firenze, 1993, p. 49. De la amplia bibliografía sobre la tendencia a la oligarquización presente en todas las organizaciones, cabe destacar, junto a los citados, clásicos como GAETANO MOSCA, *Elementi di Scienza Politica*. Giurisprudenza Laterza & Figli. Bari, 1949; PARETO, Wilfredo. *La transformación de la democracia*. EDERSA. Madrid, 1985; *Trattato di Sociologia Generale*. Edizioni di Comunità. Milán, 1964. MICHELS, Roberto, *Los partidos políticos*, Amortorru editores, SA Buenos Aires, 1984. Un interesante estudio sobre estas doctrinas clásicas en: Albertoni, ETTORE. «El pensamiento de los clásicos italianos (Pareto, Mosca, Michels) y la formación del elitismo político», *Revista de Derecho Público*, n.º 115, 1989, pp. 317-344. Cualquier obra actual sobre partidos políticos incide sobre dicho aspecto. Merecen destacarse entre ellas: KLAUS VON BEYME, *La clase política en el Estado de partidos*. Alianza Universidad. Madrid, 1995; CAVALLI, Luciano. *Leadership e democrazia*. Cedam. Padua, PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Alianza. Madrid, 1990; SARTORI, G. *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza, Madrid, 1980.

7. ZUDNOWSKI, en *Handbook of Political Science*, vol. II. (Greenstein and Polsby eds) Reading, MAP, p. 220. Citado en GALLAGHER y MARSH eds., *Candidate selection in comparative perspective: the secret garden of politics*. SAGE. Londres, 1988, p. 5.

8. Ver GALLAGHER y MARSH eds., *Candidate selection...*, cit, pp. 8 a 12. Un interesante análisis comparado de los procedimientos que se siguen para la selección de candidatos en Pippa Norris, «Procesos de reclutamiento legislativo: una perspectiva comparada», en *Mujeres en política*. Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coord.) Ariel. Madrid. 1997, pp. 168 y ss.

9. «1. La organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos. 2. El órgano supremo estará constituido por la Asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios. Todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo y acceso a la información sobre sus actividades y situación económica. Los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Los Estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos.»

10. El PSOE presentó en junio de 1996 una proposición de Ley Orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos, en la que poco se añadía a la normativa existente. Desde el punto de vista de la democracia interna, sólo cabría destacar la inclusión de un listado de derechos de los afiliados entre los que estarían el de participar en los asuntos del partido y de ser elegibles, en condiciones de igualdad, para los cargos del partido o para formar parte de las candidaturas que éste someta al electorado. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. N.º 38-1, 14 de junio de 1996.

ámbitos territoriales. Igualmente todos tratan de conciliar entre los principios de su organización la libertad de los afiliados con la unidad del partido¹¹. En todos ellos se establece un sistema de designación en principio descentralizado, siguiendo los criterios de organización territorial. En ningún caso la designación se produce de manera directa ya que tanto las propuestas como su aprobación se realizan a través de determinados Comités o Asambleas, constituidos por un número limitado de representantes¹². Ahora bien, la ausencia de una disciplina legislativa más rígida y la articulación interna realizada por los estatutos favorecen la centralización del proceso de selección de candidatos en los núcleos dirigentes de los partidos y, por lo tanto, el mantenimiento de su carácter oligárquico¹³. Este proceso suele responder a mecanismos rígidos y resistentes a la modificación. Lo más normal es que la selección sea *centralizada* y basada en simples criterios de fidelidad y confianza por parte de la clase dirigente. Estas relaciones determinan un fuerte poder disciplinario del partido sobre el candidato, debilitándose la posición del sujeto en beneficio de la colectividad política¹⁴.

3. LA NECESIDAD DE DEMOCRATIZAR LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS

La doctrina es unánime en reconocer la necesidad de *democratizar la selección de los candidatos* como una garantía de la «democracia interna» de los partidos¹⁵. Estos,

11. Véase al respecto Octavio SALAZAR BENÍTEZ *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Comares. Granada, 1999, pp. 333 y ss. También José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y «democracia interna»*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 442 y ss.

12. Josep María Colomer, en el debate celebrado en el CEC en 1994, citó un trabajo de Shugart y Carey de 1992, en el cual se proponen cinco medidas de rigidez de los partidos, a las cuáles se adaptan los partidos españoles. Tales medidas son: la capacidad de la cúpula central de nombrar a los candidatos, la capacidad de establecer el orden en el que los candidatos van a presentarse a las elecciones, la posibilidad de que las facciones o personas independientes puedan ser elegidas por su cuenta, la ausencia de competencia interna en los partidos para nombrar los candidatos, la existencia de barreras para la formación de nuevos partidos por parte de esos disidentes. *La reforma del régimen electoral*. CEC. Madrid, 1994, p. 171.

13. Así lo constata Jordi Barrat i Esteve. «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», *Cuadernos de la Càtedra Fadrique Furió Ceriol*. N.º 13, 1995, pp. 138-139.

14. Como apunta Liborio Mattina, el proceso de selección de candidatos suele ser resultado de la combinación de tres criterios, con diferente peso de cada uno de ellos en función de la organización del partido, así como de su situación y de las necesidades del concreto proceso electoral, a saber: la selección autoreferente, la representatividad y el recurso a figuras sociales predispuestas al reclutamiento. «Naturalmente los partidos deben a menudo combinar con estos también otros y más pragmáticos criterios de selección de candidatos, que responden a la necesidad de encontrar soluciones a problemas delicados como, por ejemplo, la preparación de un cartel electoral que incluya en su interior los exponentes de todas las listas que forman parte de él sin crear resentimientos o malhumores en ninguno de los participantes en la coalición». «I candidati». *Rivista Italiana di Scienza Politica*. N.º 3, diciembre 1994, p. 554.

15. Son muchas las aportaciones bibliográficas sobre la dificultad de hacer realidad la exigencia de la democracia interna. Sin ánimo de exhaustividad, podrían señalarse los siguientes trabajos: ESCOBAR ROCA, Guillermo. «El control de la democracia de partidos a través del artículo 23.2 de la Constitución». *La Ley*, n.º 4, 1993, pp. 1058-1062; FERNÁNDEZ Miranda CAMPOAMOR, Carmen. «La pretensión

en cuanto canalizadores de las opciones del cuerpo electoral, habrían de permitir una mayor participación interna y una mayor transparencia en la selección de los candidatos¹⁶. En un sistema electoral proporcional, de colegio plurinominal y con escrutinio de lista, caben dos tipos de mecanismos para hacer posible un mayor poder y una mayor libertad del ciudadano-elector: 1. Aquellos que pueden desempeñar una función correctiva, destinada a atemperar el poder del partido que presenta la lista, confiando al elector, en el acto de rellenar la papeleta, un control más o menos amplio en la valoración de las capacidades personales del candidato; 2. Los medios que ofrecen al ciudadano-elector una más eficaz posibilidad de elección, permitiéndole, con diversas y diferentes modalidades, intervenir en el mismo procedimiento de presentación de las listas¹⁷.

Sin entrar de lleno en las posibilidades, cuestionables, que podría suponer la primera opción, sobre todo desde el punto de vista de la apertura de las listas electorales, creo que sería más conveniente profundizar en la democratización de la organización interna de los partidos¹⁸. No creo que las modificaciones del sistema

estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos», *Revista de Derecho Político*, n.º 31, 1990, pp. 69-88; FLORES GIMÉNEZ, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos*. Congreso de los Diputados, 1998; GALLEGO, Carmen. *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*. Serv. Publicaciones F. de Derecho U. Complutense. Madrid, 1988; GARCÍA COTARELO, Ramón. *Los partidos políticos*. Sistema. Madrid, 1985; GONZÁLEZ ENCINAR (coord.) *Derecho de partidos*. Espasa-Calpe. Madrid, 1992. LOMBARDI, Giorgio. «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos». *Revista de Estudios Políticos*. n.º 27, 1982, pp. 7-28; Lucas Murillo de la Cueva, Pablo (y Morodo, Raúl), «Artículo 6. Los partidos políticos». *Comentarios a la CE de 1978, dir por O. Alzaga*. Tomo I. Madrid, 1996, pp. 301-189; Lucas Murillo de la Cueva, P. (y García Roca, J.) «Democracia interna y control de los partidos políticos», *Revista de Estudios Políticos*. N.º 42, 1984; MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. *Introducción a los partidos políticos*. Ariel, Barcelona, 1996; Navarro Méndez, J.I. *Partidos políticos y «democracia interna»*, cit. PINELLI, Cesare. *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*. Cedam. Padua, 1984; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, M.ª Pilar. «El principio de democracia en la estructura y funcionamiento de los partidos». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. N.º 81. Anuario Curso 91-92, pp. 291-300. RODRÍGUEZ DÍAZ, Ángel. «El artículo 6 de la Constitución: Los partidos políticos». *Revista de Estudios Políticos*. N.º 36, 1992, pp. 47-64.

16. «A fin de que la soberanía del pueblo no se convierta definitivamente en soberanía de los partidos políticos o, peor aún, de las elites de partido, hay que encontrar mecanismos en los cuáles la selección de los candidatos se produzca con una participación, no sólo más directa, sino más eficaz y más penetrante, de la base del partido en la fase de elaboración de las listas y sea tal que incentive la participación política de todos los ciudadanos». QUAGLIARIELLO, Gaetano. *La politica senza partiti. Ostrogorski e l'organizzazioni della politica tra '800 e '900*. Laterza. Roma-Bari, 1992, p.142.

17. ATRIPALDI, Vincenzo. *Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezione della Camera dei deputati; designazioni dei partiti e libertà di scelta degli elettori*. Libreria Scientifica Editrice. Napoli, 1967, p. 14.

18. Son numerosísimas las propuestas de reforma del sistema electoral, la mayoría de ellas centradas en la apertura de las listas y en la sustitución de la fórmula proporcional por una mayoritaria. Prácticamente todos los estudios de Derecho electoral español en los últimos años se refieren a esta posibilidad de reforma. Así, por ejemplo: BARAS, Montserrat (y Juan Botella), *El sistema electoral*. Tecnos. Madrid, 1996; NOHLEN, Dieter. «Reforma del sistema electoral español: conveniencias, fórmulas y efectos políticos», *Revista de Estudios Políticos*. N.º 34, 1983, pp. 61-68; SANTAMARÍA, Julián. «El sistema electoral español, entre el pasado y el futuro». *Temas para el debate*, n.º 18, 1996, pp. 40-45; Rae, DOUGLAS y RAMÍREZ, Victoriano. *El sistema electoral español. Quince años de experiencia*. McGraw-Hill. Madrid, 1993; RUIZ-RICO, Gerardo y GAMBINO, Silvio. *Forma de gobierno y sistemas electorales*. U. de Jaén y Tirant lo Blanch. Valencia, 1997. SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. «La reforma de la Ley Electoral. Apuntes para un debate». *T. para el debate*. N.º 18, 1996, pp. 54-57; VVAA, *Derecho electoral*. CGPJ. Madrid, 1994; VVAA *La reforma del régimen electoral*. CEC. Madrid, 1994, José R. MONTERO. «El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 95, 1997; Josep M.ª VALLÉS y Agustí BOSCH, *Sistema electorales y gobierno representativo*. Ariel. Barcelona, 1997.

electoral puedan lograr el efecto de una democratización de la vida política si se obvia el objetivo de conseguir una mayor participación de los afiliados en la vida interna de los partidos, sobre todo en los procesos de selección de candidatos¹⁹. Exigencia difícil de materializar en un momento en el que los sistemas democráticos se hallan inmersos en una dinámica competitiva, basada en la importancia del liderazgo y en la configuración de los partidos como maquinarias de tenues perfiles ideológicos²⁰.

El llamado por Kirchheimer partido *catch all*, o partido *profesional electoral* utilizando la denominación de Panebianco, es el modelo que ha acabado imponiéndose²¹. Un modelo que, desde el punto de vista ideológico, se caracteriza por la ambivalencia de sus contenidos programáticos y que, desde el punto de vista organizativo, tiende a la especialización, ya que ésta le permite controlar recursos sectoriales al recibir apoyos de grupos de interés o de segmentos específicos del electorado. Esta tendencia dificulta la concentración de poder en los niveles directivos del partido. Aquel se dispersa en una red de núcleos autónomos, cuyo apoyo es imprescindible para conseguir éxitos electorales. Cada núcleo tiene una dirección oligárquica, la cual se ve amenazada por la competencia de otros partidos y de otros grupos en el interior del partido²².

19. Refiriéndose al caso italiano, aunque perfectamente trasladable a nuestra experiencia, Gambino propone la reforma de lo que él denomina «legislación electoral de contorno» (garantías del procedimiento de elección, reglamentación de las campañas electorales, inelegibilidades e incompatibilidades), «y, más en general, el llamado “derecho de partidos”, con particular referencia a los nudos cruciales de financiación y a la democracia interna». GAMBINO, Silvio. «Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti», en *Elezioni primarie e rappresentanza politica*. Rubbettino. Messina, 1995, pp. 23 y 24.

En todo caso, creemos que las reformas planteables habrían de abordarse desde una perspectiva más amplia. Así, habría que tener en cuenta, por ejemplo, los dos circuitos de representación a los que hace referencia PORRAS NADALES, llevando a cabo un reforzamiento de la macro-representación». El orden comunicativo de la representación política», en *El debate sobre la crisis de la representación política*. Tecnos. Madrid, 1996, pp. 173 y ss.

20. Los sistemas democráticos responden así en gran medida a los planteamientos de la denominada «teoría económica de la democracia». Baste recordar a Schumpeter en *Capitalismo, socialismo e democrazia*. Edizioni di Comunità. Milán, 1955; o Anthony DOWNS. *Teoría económica de la democracia*. Aguilar. Madrid, 1973.

Pueden apuntarse varias causas de esta evolución. De una parte, las relaciones sociales han dejado de estructurarse en torno a valores o principios comunes, decayendo la identificación del ciudadano con un concreto partido. Se ha producido una desaparición progresiva de las identificaciones de clase y una correlativa «individualización de trayectorias vitales». De forma paralela, los partidos han demostrado su incapacidad para coordinar en programas coherentes los intereses muy diversificados y cambiantes de la sociedad. Emilio LAMO DE ESPINOSA. «Partidos y Sociedad», *Claves de razón práctica*. N.º 63, junio 1996, p. 37. Sobre el papel de las ideologías en la actualidad, véase Octavio SALAZAR BENÍTEZ, «La evanescencia del espacio simbólico político: Derecha, izquierda y ¿centro?», *Derecho y Opinión*. N.º 7, 1999, pp. 501-508.

21. Kirchheimer, OTTO. «The transformation of Western European Party Systems», en Joseph LAPOMBARA y Myron WEINER (eds), *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press, 1966; PANEBIANCO, A. *Modelos de partido*, cit.

22. Son las transformaciones organizativas esquematizadas por ELDERSVELD y recogidas por MARTINEZ SOSPEDRA en *Introducción a los partidos políticos*, cit, pp. 108 y 109.

Esas observaciones vendrían a completar la teoría tradicional de MICHELS, así como PANEBIANCO en torno a la posición más fuerte en el interior del partido de una «coalición dominante», la cual no llega a alcanzar un control total y vive en una situación de incertidumbre desde el momento que ha de «convivir» con las elites alternativas. Véase Angelo PANEBIANCO, *Modelos de partido*, cit, pp. 90 y ss.

Esta evolución no puede entenderse sin la presencia de los medios de comunicación y, en los últimos años, sobre todo, de la televisión²³, los cuáles han contribuido a modificar la dinámica política, personalizando los procesos electorales en torno a los líderes de los principales partidos. De acuerdo con esta dinámica. «*un candidato es elegido principalmente sobre la base de sus superiores capacidades para utilizar los medios de comunicación*»²⁴. Estos otorgan un papel creciente a la personalidad en detrimento del programa concreto de acción política de un candidato. El partido político «*puede sobrevivir como "máquina", como invisible soporte técnico del hombre político y, sobre todo, del candidato a las elecciones, pero pierde su subjetividad*»²⁵. La atención se centra en las cualidades de los candidatos, en todo aquello que puede interesar a un público educado en los impactos emocionales y en la noticia como espectáculo²⁶. De acuerdo con estas exigencias, la estrategia de los partidos se articula a través de las más depuradas técnicas de *marketing*: el candidato «se convierte en mero ejecutor de las directrices de sus expertos en marketing político»²⁷. De esta manera, el hombre de Estado pasa a medirse por su poder de *seducción*²⁸, transformándose las elecciones

23. Jiménez de Parga habla de *televisación de los poderes*, en cuanto formalización de los mismos a través de ella, disponiendo la política de un foro de millones de espectadores. *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?* Alianza Editorial. Madrid, 1993, pp. 130 y 131. De esta manera, «la televisión es más que un polizón en la nave de la política (...) Es, a la vez, un actor y un escenario político». César ROJAS RÍOS, «Las sirenas tecnológicas». *Claves de razón práctica*. N.º 67, nov. 1996, p. 74. La aportación más reciente a este tema es la de Giovanni SARTORI en *Homo videns*. Taurus. Madrid, 1998.

24. MANIN, Bernard. *La democrazia dei moderni*. Anabasi. Milano, 1992, p. 92. Este autor califica al actual modelo de democracia como *democracia de audiencia*. *Los principios del gobierno representativo*. Alianza. Madrid, 1998.

25. RODOTÀ, Stefano. «La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa». *Politica del Diritto*, n.º 4, diciembre 1993, p. 574.

26. Como señala SARTORI hemos pasado de la «galaxia Gutenberg» a la «galaxia McLuhan», en la cual lo visual desplaza a lo descrito, lo sentimental a lo racional y las emociones a los razonamientos. La cultura visual produce un hombre que es cada vez menos capaz de abstraer y de comprender SARTORI, G. *Elementos de teoría política*. Alianza Universidad. Madrid, 1992, pp. 305 a 316. De acuerdo con estas nuevas dimensiones. «la actuación de los *media* han movido la "política" en dirección a su propia imagen, convirtiendo su propia forma de relatar en el lenguaje político de nuestro tiempo». MOLINS LÓPEZ RODÓ, J. «El proceso de nominación de los candidatos en las elecciones presidenciales». *Revista de Estudios Políticos*. N.º 65, 1985, p. 115.

27. Teodoro LUQUE pone como ejemplo máximo de la utilización de las técnicas de *márketing* la campaña electoral realizada en Estados Unidos en 1992 por *Ross Perot*. Entre las actuaciones más significativas de este candidato señala: *telemárketing*, con videocasetes enviados directamente a los lectores; *informercials* (mezcla de información y mensaje persuasivo), bases de datos y *márketing* directo, o recurrir a un número de teléfono 800 para construir una red de voluntariado. Véase el análisis que T. Luque realizaba de la aplicación de las técnicas de *márketing* a la política, dedicando la última parte de su libro a las nuevas tecnologías utilizadas en *Márketing político. Un análisis del intercambio político*. Ariel. Barcelona, 1996.

28. «¿Qué hace el político con este nuevo contexto? Al principio, intenta controlar los medios de comunicación, pero pronto se da cuenta de que estos intentos, residuos de otras épocas, son vanos. A continuación, como buen alumno que es, intenta empaparse de las nuevas reglas del juego. Y de pronto surge, a su lado, un nuevo gurú: «el asesor de imagen». Y así, el político se convierte en publicitario: convence a su clientela de que un slogan reemplaza a un programa, la imagen a la personalidad, y el estilo, al alma». MINC, Alain. *La borrachera democrática*. Temas de Hoy. Madrid, 1995, p. 108.

Un interesante análisis de las estrategias utilizadas por los políticos se hallan en la obra de Javier DEL REY MORATÓ, *Los juegos de los políticos. Teoría general de la información y comunicación política*. Tecnos. Madrid, 1997.

en auténticos «plebiscitos personales» que otorgan o quitan la confianza a los líderes de las formaciones políticas.

En definitiva, la democracia se ha transformado en «una libre concurrencia entre los candidatos a la *leadership* por el voto de los electores»²⁹. La necesidad de una fuerte organización capaz de competir en los procesos electorales ha llevado a la configuración de una clase política por cooptación. Los partidos se han transformado en organizaciones estables basadas en funcionarios de partido, en auténticos «cazadores de cargos»³⁰, provocando la perpetuación de una misma clase dirigente así como una escasa transparencia en las estructuras internas de poder.

Todas estas circunstancias han desarrollado una conciencia social contraria a los partidos, en la que, a la desconfianza hacia ellos como «instrumentos fundamentales de participación política», se une el desprestigio de una clase política profesionalizada y burocratizada. En este marco, es cada vez más importante que una función como la selección de los candidatos no se deje en las únicas manos de los dirigentes del partido. Es necesario favorecer la participación de sus afiliados por más que sea imposible anular del todo el papel de la «cúpula» del partido. De ahí que la experiencia de las primarias socialistas nos parezca un ejemplo a seguir en cuanto intento de recuperar la participación y la transparencia en el interior de los partidos. El análisis de esta experiencia, teniendo en cuenta la normativa interna que la ha regulado y sus resultados, nos va a servir para poner de manifiesto algunas de las ventajas e inconvenientes de este proceso de selección de los candidatos.

4. LA EXPERIENCIA DE LAS PRIMARIAS SOCIALISTAS: LUCES Y SOMBRAS DE UN PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN

4.1. PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCESO

Los partidos políticos necesitan para acometer cambios en su vida interna un *shock*, un estímulo contundente que, desde fuera, provoque una alteración en sus inestables relaciones de poder³¹. En concreto, el PSOE ha estado sometido, desde principios de los 90, a una serie de presiones y cambios que han determinado una alteración en lo que, de acuerdo con Panebianco, era su «coalición dominante». Los escándalos políticos y la perpetuación de una estructura organizativa obsoleta, con la consiguiente reproducción de la misma clase dirigente, condujeron al partido a la necesidad de plantearse un cambio interno. El punto de partida de este proceso puede situarse en la renuncia de Felipe González a la secretaría general en el 34 Congreso³². Fue en este Congreso, celebrado en junio de 1997, en el

29. SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, cit, p. 267.

30. Montserrat BARAS. «Las élites políticas», *Revistas del Centro de Estudios Constitucionales*. N.º 10, septiembre-diciembre 1991, p. 129.

31. Ramón VARGAS-MACHUCA, «A vueltas con las primarias del PSOE. ¿Por qué cambiar los partidos?», *Claves de razón práctica*. N.º 86, octubre 1998. pp. 14 y 15.

32. Ramón VARGAS-MACHUCA realiza un lúcido análisis de la situación que llevó al PSOE a iniciar este proceso de cambio en «A vueltas con las primeras del PSOE. ¿Por qué cambiar los partidos?», cit, pp. 16-19.

que se acordó el establecimiento de un sistema de primarias para la elección de candidatos a las elecciones autonómicas y municipales. Posteriormente, la Ejecutiva amplió dicha posibilidad a la elección del aspirante a la Presidencia del Gobierno. La propuesta de utilizar la vía de las «primarias» provocó en un primer momento una reacción crítica de algunos miembros del PSOE, más tarde acallada por la aceptación generalizada y por la expectación que el proceso generó entre los medios de comunicación y la ciudadanía. Estas críticas se fundamentaban en el temor a la conflictividad interna que podían generar con el consiguiente debilitamiento del partido³³. Las consecuencias posteriores del proceso pondrían de manifiesto que estos «recelos» no carecían de fundamento.

El denominado *Reglamento de Selección de candidatos y candidatas a cargos públicos* fue aprobado por el Comité Federal el 21 de marzo de 1998³⁴. Estaba encabezado por un Preámbulo en el que se recogían los principios que fundamentan la adopción del sistema de primarias³⁵. El punto de partida era la exigencia de democracia interna del artículo 6 CE, en un intento de materializar el compromiso de perfeccionamiento de los procedimientos de participación adoptado en el 34 Congreso del partido. Pero, además, el Preámbulo dejaba claro el objetivo de *elegir a los mejores candidatos y candidatas*. El problema estaría en determinar qué había de entenderse por un buen candidato. Si bien el Preámbulo del Reglamento subrayaba que se buscaban personas singulares *por su compromiso ético y cívico, por su voluntad inequívoca de servir al interés general con transparencia*, no cabe duda que los criterios «electoralistas» influirían en el perfil de los candidatos, y que, como luego se vería, sería difícil mantener el equilibrio entre los intereses del aparato del partido y las exigencias «externas». Además, no deberíamos olvidar que una de las críticas que reiteradamente se han hecho a las «primarias» es la nómina de hombres mediocres, al evitar la formación política progresiva de los hombres del partido y concentrarse en auténticos «profesionales de la política» que se adaptan a una dinámica caracterizada por las luchas personalistas³⁶.

Había una intención, patente desde el mismo Preámbulo, de abrir el partido a la sociedad, de hacer más transparentes sus procesos internos, de manera que los aspirantes a los cargos públicos que se seleccionasen fuesen *dirigentes socialmente aceptados y reconocidos, capaces de generar confianza en los ciudadanos y ciudadanas como representantes del proyecto político del Partido Socialista*. Además, se insistía en la preocupación por el mantenimiento de una

33. Varios líderes territoriales del PSOE se pronunciaron en dicho sentido en la reunión del Consejo Político Territorial celebrado a finales del 1997. Juan Carlos Rodríguez Ibarra, secretario general de Extremadura; Jose María Barreda, secretario general de Castilla-La Mancha, y Jesus Quijano, secretario general de Castilla-León, entre otros, manifestaron su desconfianza hacia los efectos de las primarias, subrayando las potenciales tensiones que causarían. *El País*, viernes 2 de enero de 1998, p. 15.

34. Así lo preveía el artículo 75, en conjunción con la Disposición Final 1.ª, de los Estatutos del partido.

35. Los principios recogidos vienen a concretar los establecidos con carácter general en el artículo 74 de los Estatutos del partido.

36. Véase PIETRO VIRGA, V., *Il partito nell'ordinamento giuridico*. Giuffrè. Milán, 1948, p. 236. También refleja los efectos negativos de las primarias F.I. Greenstein, *Democracia y partidos políticos en Norteamérica*. Editorial Labor, SA. Barcelona, 1974, p. 60.

conducta íntegra en la vida pública, lo cual era comprensible teniendo en cuenta las circunstancias del pasado más reciente del Partido Socialista que, sin duda, influyeron en los resultados electorales de 1996. En este sentido, el Preámbulo establecía que todos los candidatos y candidatas habrían de suscribir la aceptación del *Compromiso Ético que garantice que en su actuación como cargos públicos no sólo mantengan un comportamiento acorde con la legalidad, sino también una conducta personal de integridad en su actividad pública*. Este mandato se reiteraba en el artículo 4 como requisito para la presentación de la candidatura. Además, se exigía efectuar una declaración de bienes y actividades económicas con carácter previo a la aprobación definitiva de la candidatura (art. 18 del Reglamento, que reitera el art. 60 de los Estatutos)³⁷.

Entre los principios que inspiraban el Reglamento, siguiendo los mandatos del 34 Congreso, se hallaban el de *democracia paritaria* y el de la *gradual renovación generacional*³⁸. El primero es uno de los principios adoptados por el PSOE desde que en el 31 Congreso decidiera que en sus órganos de representación no podría haber más de un 75 % de militantes de un mismo sexo. El artículo 10 del Reglamento prohibía que en las listas de todas las candidaturas electorales un sexo tuviera una presencia menor del 40% o mayor del 60%. Esta proporción sería aplicable a la composición de la candidaturas electorales, tanto en la integridad de la lista como en el conjunto de puestos sobre los que exista previsión de resultar electos. El apartado 2.º del artículo autorizaba a la Comisión Federal de Listas a establecer que determinados puestos de candidaturas fueran ocupados por personas de uno u otro sexo. Esta adopción «voluntaria» de un sistema de cuotas no plantea ninguno de los problemas de constitucionalidad que podría presentar su exigencia por ley.

37. Esta preocupación, plasmada ya en los Estatutos aprobados en el 34 Congreso del partido, en los que se estableció una Comisión Federal de Ética, se reitera en las resoluciones del 35 Congreso. En concreto, se señala que «si en algo hemos de ser radicales es en la defensa de la ética, la transparencia y la honradez de quienes asuman tareas de dirección orgánica o institucional. La Conferencia Política debe proponer medidas extremas en este campo. Todos los cargos institucionales socialistas deben tener los bolsillos de cristal. Para ello los militantes que ejerzan cargos institucionales o de representación así como quienes desempeñan tareas en nombre o por designación del Partido deberán presentar, a la Comisión de Garantías de su ámbito, al acceder y al cesar en el cargo, una declaración de bienes y actividades conforme al modelo que se apruebe, así como, con carácter anual, copia de las correspondientes declaraciones de renta y patrimonio». De esta manera, el PSOE se sitúa en la línea de lo que recomendaba el llamado *Informe Nolan* «sobre los standars de conducta de la vida pública», elevado al Parlamento inglés el 16 de mayo de 1995 (Publicado en España por el INAP en octubre de 1996). Este informe, tras señalar una serie de principios que han de regir la actuación de los poderes públicos, considera que es preferible, frente a la adopción de otro tipo medidas, mantenerse en el ámbito de los «Códigos de Conducta» en cuanto disciplina impuesta y vigilada por los propios interesados. Un interesante estudio sobre el Informe es el realizado por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA en *Democracia, jueces y controles de la Administración*. Civitas. Madrid, 1996, pp. 76 y ss. Veáanse también Mario CACIAGLI, *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. CEC. Madrid, 1996, así como el estudio dirigido por F. MARCELLI, *Nota sul «confitto di interessi»*. Servizio di Studi del Senato della Repubblica. Roma, 1994.

38. Con respecto al primer principio, las Resoluciones del 35 Congreso señalan: que «la democracia paritaria ha sido un logro irrenunciable de nuestro partido, que ha calado en la sociedad positivamente, pero que precisa, para su consolidación, continuar articulando las medidas necesarias para que los cambios organizativos que impugnemos no la cuestionen ni las anulen en su alcance efectivo. Así como diseñar actuaciones encaminadas a incrementar la afiliación y la participación de las mujeres. Necesitamos que las mujeres participen en el partido». No se alude expresamente al principio de renovación generacional, aunque sí se insiste en la importancia de una mayor participación de la juventud.

En todo caso, pienso que sería igualmente legítimo el establecimiento legal de un sistema de cuotas amparado en la conjunción del principio de igualdad sustancial del artículo 9.2 CE, el carácter de derecho de configuración legal del sufragio pasivo y la exigencia de democracia interna de los partidos del artículo 6 CE³⁹.

El segundo principio, además del compromiso auténtico de regeneración que pretendía, tenía un claro matiz electoralista, ya que una de las principales críticas hechas al Partido Socialista tras sus trece años en el Gobierno de la nación era el mantenimiento de una misma elite política⁴⁰. Los resultados de las primarias demostrarían la dificultad de hacer electivo ese recambio. La crisis prorrogada en los años posteriores, y que desembocaría en el «fracaso» electoral de marzo del 2000, obligaría a plantear con más seriedad el objetivo de una renovación generacional. Éste sería uno de los principales objetivos del 35 Congreso⁴¹.

El Reglamento se abría con un primer capítulo de *Disposiciones generales*, cuyo artículo 2 especificaba los principios que habían de regir la elaboración de candidaturas, la mayor parte de ellos concreción de lo establecido previamente en

39. Sobre la polémica que generan las cuotas, veáanse: M.^a Antonia GARCÍA DE LEÓN, *Élites discriminadas. Sobre el poder de las mujeres*. Anthropos. Madrid, 1994; Fernando REY MARTÍNEZ, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*. McGraw and Hill. Madrid, 1995; E. URIARTE y Arantxa ELIZONDO (COORD.), *Mujeres en política*, cit.; A. VALCÁRCEL, *La política de las mujeres*. Cátedra. Madrid, 1997; M.^a Ángeles BARRERE UNZUETA, *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*. Civitas. Madrid, 1997; Sylviana AGACINSKI, *Política de sexo*. Taurus. Madrid, 1998; Octavio SALAZAR, «La presencia de la mujer en los cargos públicos representativos», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. N.º 25, otoño 1998, pp. 101-128. David GIMÉNEZ GLUCK, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999; Gregorio PECES-BARBA, «De la igualdad normativa a la igualdad de hecho. Las cuotas femeninas en las elecciones», *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*. J.A. LÓPEZ GARCÍA y J. Alberto DEL REAL (eds.) Dykinson. Madrid, 2000, pp. 169-180.; M.^a Luisa BALAGUER, «Desigualdad compensatoria en el acceso a cargos representativos en el ordenamiento jurídico español», Paloma BIBLINO CAMPOS, «Las mujeres en los partidos políticos: representación, igualdad y cuotas internas», en *Mujer y Constitución en España*, cit.

Debemos recordar que tanto en Francia, decisión del Consejo Constitucional de 18 de noviembre de 1982, como en Italia, STC 442/95, de 12 de septiembre, las cuotas han sido declaradas inconstitucionales. Sobre estas decisiones, Louis FAVOREU, «Principio de igualdad y representación política de las mujeres», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 50, 1997, y G. BRUNELLI, «Commentaire de la sentence du 12 du septembre 1995», *Giustizia costituzionale*, 1995. También hay que señalar que en Francia, para salvar los problemas de constitucionalidad planteados, se aprobó una modificación de los artículos 3 y 4 de la Constitución (Ley constitucional 99-569, de 8 de julio) para permitir la adopción de cuotas. El 26 de enero de 2000 la Asamblea nacional aprobó un proyecto de ley por el que los partidos deberán presentar igual de hombres y mujeres en sus listas con una diferencia máxima de uno.

En todo caso no se plantean problemas cuando es un criterio adoptado internamente por un partido, como ocurre en el caso del PSOE. Sobre este tema, véase Octavio SALAZAR BENÍTEZ, *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial*. Diputación de Córdoba y Universidad de Córdoba (en prensa).

40. Este es uno de los motivos que se señalan como causantes de la buena aceptación por la ciudadanía de las primarias socialistas, al ser éstas un mecanismo que permitiría resolver el problema del recambio de las elites políticas en un momento «en el que se comienza a cerrar el primer ciclo generacional de la democracia, sin producir la quiebra absoluta de los partidos políticos existentes». Carles BOIX, «Las elecciones primarias en el PSOE. Ventajas, ambigüedades y riesgos», *Claves de razón práctica*, n.º 83, junio 1998, p. 34.

41. La nueva Comisión Ejecutiva Federal, surgida del 35 Congreso, parece responder a ese criterio. Así, la edad media de sus 25 integrantes es de 42,8 años, y sólo cuatro de sus miembros estaban en la Ejecutiva anterior.

el Preámbulo⁴². El artículo 3 dejaba bien clara la «disciplina de partido» al establecer la vinculación de los candidatos y candidatas a los programas electorales y a las resoluciones y propuestas electorales aprobadas por los Congresos del Partido Socialista y por el Comité Federal.

En cuanto a la determinación de los *elegibles*, el artículo 4 establecía la posibilidad de que lo fueran no sólo los afiliados, inscritos en el Censo Federal⁴³, sino también las personas independientes propuestas de acuerdo con el Reglamento. De esta manera se pretendía materializar la intención de abrir el partido al exterior. Pero ésta es una intención más teórica que práctica, porque, dados los requisitos que establecía el Reglamento para la presentación de candidaturas, era muy difícil que una persona ajena al partido lograra dicho propósito. Debería flexibilizarse esta posibilidad sobre todo pensando en la elaboración de las listas de candidatos a las distintas instancias representativas más que en las candidaturas individuales.

En cuanto a las condiciones de elegibilidad, había una remisión a las establecidas en la LOREG y, en su caso, en las Leyes electorales de las CCAA. El Reglamento debería haber previsto una regulación más estricta de las inelegibilidades e incompatibilidades, con controles más incisivos, con instrumentos como el que la doctrina italiana ha denominado *incandidabilità*, aplicable a sujetos vinculados a casos de corrupción, procesados por algún motivo o vinculados a la Administración, a fin de evitar situaciones de ventaja o conflictos de intereses. Asimismo, deberían equilibrarse más las exigencias de representación de los distintos grupos que puedan existir en el interior del partido, así como limitar el acceso a las candidaturas de sujetos ya pertenecientes a órganos representativos del partido⁴⁴. Hay autores que proponen la celebración de un acuerdo entre los candidatos –*gentlemen's agreement*– e, incluso, para dotar de más seriedad a las candidaturas, la aportación de una fianza y la creación de un «colegio de garantes» que avalase aquéllas⁴⁵.

42. Estos principios son: «1. La igualdad de todos los afiliados y afiliadas para acceder a los cargos públicos dependientes del partido. 2. El cumplimiento del principio de democracia paritaria. 3. La gradual renovación generacional. 4. Los recogidos en el Código Ético que regula los comportamientos públicos de los afiliados y afiliadas. 5. La representatividad y proyección social de los candidatos y candidatas. 6. El principio de mérito y, en su caso, la valoración de la labor realizada así como la estimación del potencial de actividad futura que asegure la selección de las personas más capacitadas. 7. La elaboración de las candidaturas atendiendo a las necesidades de funcionamiento y la especificidad en la composición de los grupos municipales. 8. La renovación periódica y gradual en el ejercicio de las funciones públicas, evitando la acumulación de cargos tanto orgánicos como institucionales.

43. El artículo 9.f de los Estatutos federales incluye entre los derechos de los afiliados el de ser candidato y elector en cuantos procesos electorales internos y externos se planteen. Se establece como condición necesaria para ejercer este derecho el estar al corriente de cotización.

44. Aunque las resoluciones del 35 Congreso se limitan a establecer principios que habrán de ser completados en el plazo de un año, en ellas se apunta como criterio, bastante discutible, la imposibilidad de cubrir al mismo tiempo más de dos cargos orgánicos o más de dos cargos institucionales. Se guarda silencio sobre la compatibilidad entre cargos de una y otra naturaleza.

45. MOSCHELLA, Giovanni. «Elezioni primarie e redistribuzione delle funzioni di rappresentanza politica» en *Elezioni primarie e rappresentanza politica* (a cura di Silvio Gambino), cit, p. 44 Silvio Gambino y Giovanni Moschella, «Democracia de los partidos y democracia en los partidos: La conveniencia de las elecciones primarias», *RVAP*, n.º 48, 197, pp. 163-164.

El Reglamento establecía un sistema de primarias *cerradas*⁴⁶, ya que sólo podían ser electores los afiliados y afiliadas inscritos en el Censo federal de afiliados (art. 5.1)⁴⁷. No obstante, se preveía la posibilidad de apertura del proceso a los simpatizantes que figurasen inscritos como tales en el Censo Federal. En este sentido, la Disposición Adicional 1.^a del Reglamento preveía la elaboración de un Censo Federal de Simpatizantes. Esta apertura tendría como ventaja el contrarrestar la presión de las redes clientelares en el interior del partido así como lograr una mayor conexión con la sociedad⁴⁸.

Uno de los principales problemas planteados en la primera experiencia de las primarias del PSOE fue la deficiente actualización del censo de afiliados, llegándose a darse el caso de que figurasen en las listas de inscritos algunos ya fallecidos⁴⁹. Dichas irregularidades convirtieron en relativos los datos finales sobre participación y llevaron al PSOE a admitir que el censo se encontraba «hinchado». En el caso de que el proceso se abriera a los simpatizante habría que arbitrar un sistema riguroso de inscripción en el censo así como una actualización temporal del mismo. La apertura implicaría un procedimiento más complejo y costoso y, por tanto, no sería recomendable implantarlo hasta que las primarias no hubieran alcanzado cierto grado de consolidación⁵⁰.

46. Tradicionalmente se ha distinguido entre *primarias cerradas y abiertas*. Las primeras se hallan limitadas a los miembros del partido, mientras que las segundas se abren a todos los ciudadanos. En Estados Unidos se prevén otros modelos como la llamada *blanket primary* o primaria neutra, en la que el elector puede votar contemporáneamente para cargos diversos entre candidatos de diversos partidos, y la primaria con *ballottaggio* en la que se prevé que si ningún candidato obtiene la mayoría en el primer turno, se celebrará el «ballottaggio» entre los dos candidatos más votados. Salvatore VILLARI, *L'elezione del Presidente nel sistema costituzionale degli Stati Uniti*. Giuffrè. Milán, 1961, p. 174; GUERINO D'IGNAZIO, «Elezioni primarie e riforma dei partiti negli Stati Uniti d'America», *Elezioni primarie e rappresentanza...*, cit. P. 71. Una abundante jurisprudencia sobre las primarias en EEUU en Jhon E. NOWAK y Ronald D. ROTUNDA, *Constitutional Law*. West Publishing Co. St. Paul, Minn. 1995.

47. Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 12 de los Estatutos, se pierde la condición de afiliado si se adeudan más de 6 meses de cotización, previa notificación escrita de la situación en que se encuentran, adquiriendo el carácter de simpatizante hasta que se produzca el pago de las cuotas. Esta previsión ha sido, sin duda, la causante de muchas de las irregularidades observadas en el Censo del partido.

48. «No podemos obviar los riesgos de las *primarias abiertas*, y no sólo por las dificultades que entrañan los censos de simpatizantes, sino también *porque el reconocimiento legal de derechos de participación en favor de estos sujetos, externos al partido, desborda seguramente la interpretación constitucional del partido como asociación...* Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, «La reforma legal de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, p. 96.

En la apertura de las primarias podría incluso plantearse la posibilidad de que organizaciones afines al partido pudieran llegar a presentar candidatos. Silvio GAMBINO y G. MOSCHELLA, «Democracia de los partidos y democracia en los partidos...», cit., p. 166. Una posibilidad que, sin duda, plantearía problemas en la práctica y sólo sería recomendable alcanzado un elevado grado de consolidación de las primarias.

49. Finalmente en las primarias para la selección del candidato a la presidencia del gobierno, se consideraron electores todos los militantes, incluso los que no estuvieran al corriente de sus cuotas si el partido no les hubiera dado aún de baja oficialmente. Mientras que el partido, antes del proceso de primarias, estimaba que el número total de militantes era 380.000, después se puso de manifiesto que no superaba la cifra de 230.000.

50. El 35 Congreso ha previsto la creación de un nuevo órgano, la Oficina de Afiliación y Censos, encargado de depurar los censos actuales, de pasar a simpatizantes a los afiliados no cotizantes, de poner en marcha un nuevo carné que plantee la posibilidad de la prestación de algunos servicios y establecer un nuevo sistema de cobro de cuotas.

El artículo 9 contemplaba dos requisitos copiados de la regulación que la LOREG hace de la presentación de candidaturas (arts. 43 y 46 LOREG): la obligación de acompañar la propuesta de candidaturas que se presenten; y la posibilidad de designar representantes de la candidatura⁵¹.

En los artículos siguientes se regulaban los órganos encargados del desarrollo de los procesos de primarias, a saber: los órganos ejecutivos y de decisión y control del Partido contemplados en los Estatutos Federales; las Comisiones de Listas en sus ámbitos Federal, Regional o de Nacionalidad y Provincial y las Comisiones de Garantías del proceso electoral interno, en sus ámbitos Federal y de Región o Nacionalidad y Provincial (art. 11). En el Reglamento se regulaban, en concreto, las Comisiones de Listas y las Comisiones de Garantías Electorales. Las competencias de las *Comisiones de Garantías Electorales* (art. 15 Reglamento), que se habían de constituir en los ámbitos orgánicos federal, regional/nacionalidad y provincial, eran similares a las que la LOREG encomienda a la Administración electoral, es decir, «velar por la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad» (art. 8.1 LOREG). Junto a dichas Comisiones, se preveían *Comités Electorales* (art. 19), encargados de la preparación de desarrollo de las campañas en las distintas convocatorias electorales y nombrados por los órganos ejecutivos del ámbito correspondiente. Estos Comités se constituyeron en el ámbito federal, en todas las circunscripciones electorales provinciales e insulares y en las ciudades autónomas. En los ámbitos regionales y de nacionalidad se constituyeron además Comités Electorales con funciones de coordinación para los procesos autonómicos. Todos los Comités Electorales actuaron bajo la dirección del Comité Electoral Federal, dando cuenta al respectivo órgano de control.

En cuanto al ámbito de aplicación de las primarias, el artículo 17 las extendía a la selección de la candidatura a la Presidencia del Gobierno de la Nación; a las Presidencias de las Comunidades Autónomas, Presidencias de las Ciudades Autónomas, Presidencias de los Cabildos, Presidencias de los Consejos Insulares, Presidencias de Juntas Generales y las Alcaldías en determinados municipios, *cuan-do en cualquiera de estos supuestos exista más de un aspirante a la nominación*, así como a la propuesta de candidaturas completas para integrar una lista para procesos electorales legislativos a las Cortes Generales; Congreso de los Diputados y Senado; al Parlamento Europeo, a las Asambleas o Parlamentos Autonómicos y a las elecciones locales, que sería votada democráticamente y, en su caso, aprobada por los órganos competentes del Partido⁵².

51. Sobre los requisitos de presentación de candidaturas en la LOREG, véanse, entre otros: LÓPEZ GUERRA, L. «La organización de los candidatos», en VV.AA. *El proceso electoral*. Editorial Labor. Madrid, 1977, pp. 109 y ss.; J.L. RUIZ-NAVARRO PINAR, «Comentarios al artículo 45», en *Comentarios a la LOREG*, dir. Garrido Falla. Cívitas. Madrid, 1986, p. 374; SANTOLAYA MACHETTI, P. *Manual de procedimiento electoral*. Ministerio del Interior. Madrid, 1991. Algunas propuestas de reforma en M.A. ABAD LÓPEZ y E. ARNALDO, *La reforma del régimen electoral*, cit., pp. 130 y 153; ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN, M. *Código electoral*. El consultor de los ayuntamientos y juzgador. Madrid, 1999, pp. 215 y ss.; O. SALAZAR BENÍTEZ, *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, cit., pp. 283 y ss.

52. Este ámbito quedó drásticamente reducido a partir de la decisión del Comité Federal de 13 de julio de 1998 por la que se acordó no aplicar las primarias en aquellos lugares donde gobernaba el PSOE. De esta manera, se redujo el potencial democratizador del proceso.

El 35 Congreso ha reiterado el propósito de mantener las primarias para la elección de los cargos institucionales arriba señalados, si bien en lo referente a los parlamentarios de los diferentes niveles y concejales se remite a un posterior análisis que permita «conectar el criterio de los órganos de dirección con la participación de los afiliados».

4.2. LA ELECCIÓN DEL CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN

El capítulo II del Reglamento regulaba la *Elección de candidato o candidata a la presidencia del gobierno de la Nación*. Cabe destacar, en primer lugar, los artículos que se refieren a la legitimación para proponer un candidato o candidata. De acuerdo con el artículo 22 podrían hacerlo la Comisión Ejecutiva Federal, por mayoría; un 15% de los miembros del Comité Federal; el Consejo Territorial, por mayoría o el 7% de los afiliados del PSOE⁵³. Se establecía la limitación de que los miembros del Comité Federal y los afiliados no podían apoyar cada uno más de una propuesta de candidatura (art. 23.3). Esta legitimación me parece excesivamente restrictiva. Creo que habría que flexibilizar el número de avales exigidos. Igualmente, en el caso de apertura a los simpatizantes, debería permitirse su participación en la propuesta de candidatos.

En el capítulo se regulaba el procedimiento siguiendo un *iter* similar al de un proceso electoral general⁵⁴. De este procedimiento merece destacarse la regulación que el artículo 24 realizaba de lo que podríamos denominar «campana electoral interna» y que el Reglamento denominaba eufemísticamente *desarrollo de la información interna*. Se preveía que este período tuviera una duración de siete días, pudiéndose iniciar a partir del comienzo del plazo para la presentación de candidaturas. El Partido se comprometía a facilitar a los candidatos en condiciones de igualdad el desarrollo de las actividades de información interna, la comunicación postal con los afiliados y afiliadas, la utilización de los locales del Partido para la celebración de reuniones y la presencia en la comunicación interna del Partido⁵⁵.

53. En el proceso de primarias para seleccionar al candidato a la presidencia del gobierno, Almunia utilizó la vía del aval de los militantes y Borrell la de los componentes del Comité Federal.

54. Se iniciaría por acuerdo del Comité Federal, el cual fijaría el período para la presentación de candidaturas, el de realización de las actividades de información interna y la fecha de realización de la votación (art. 20). Las propuestas de candidaturas se presentarían a la Comisión de Garantías Electorales Federal dentro de un plazo de 15 días y máximo de 20. La Comisión de Garantías Electorales Federal era la encargada de comprobar el cumplimiento de los requisitos. Contra dicho acuerdo cabía recurso ante el mismo órgano en el plazo de 48 horas, teniendo su resolución carácter definitivo (art. 23.2). Como es lógico, y reiterando lo que se apuntaba en el artículo 17, sólo se abriría el proceso electoral interno de primarias en el supuesto de existir más de una propuesta de candidato o candidata. Si sólo existiera un aspirante, la Comisión de Garantías Electorales Federal lo comunicaría a los órganos competentes para la votación y aprobación, en su caso, de la candidatura por el Comité Federal.

55. Carles Boix ha calificado a las primarias socialistas como mixtas, diferenciándolas de las puras. Las primeras serían el modelo norteamericano, en las que cada candidato mantiene una fuerte autonomía con respecto al aparato del partido, tanto en la elaboración de su programa político como en la obtención de apoyos financieros para sostener su campana electoral. En las segundas, el aparato del partido continúa jugando un papel relevante junto a los candidatos. «Las primarias...», cit., p. 35.

La Comisión de Garantías Electorales Federal era la encargada de comprobar el desarrollo de este período. El artículo incluía, asimismo, una serie de limitaciones que entroncaban con el propósito que parecía animar esta experiencia: conseguir una imagen del partido transparente, con un adecuado ajuste a los principios éticos, en un intento de «regeneración» de cara al exterior. Así, su párrafo 2.º establecía que los candidatos y candidatas debían mantener en las actividades de información interna un comportamiento adecuado con los principios inspiradores de la organización del partido. A continuación establecía un mandato que difícilmente se puede cumplir en un proceso que conlleva casi automáticamente un debilitamiento de la unidad del partido o, al menos, la «visualización» de las distintas posiciones existentes con anterioridad: «Singularmente no podrán realizar campañas de imagen o publicidad pagadas o sometidas a algún tipo de contraprestación, *ni realizar manifestaciones que supongan descalificación o menoscabo hacia otros candidatos, cargos públicos socialistas o responsables orgánicos*»⁵⁶.

El período para el desarrollo de las actividades de información interna en esta primera experiencia se desarrolló con una gran expectación por parte de la opinión pública y fue seguido con especial interés por todos los medios de comunicación, haciendo difícil mantener dicha «campaña» en los estrictos límites de las «información interna». Si bien los candidatos se dirigían a los militantes, a través de cartas y de actos internos, los medios de comunicación actuaron en todo caso como «caja de resonancia» y muchos de ellos otorgaron al procedimiento una atención similar a la que hubiera generado un proceso electoral en sentido estricto. Lo novedoso de la experiencia y la posición clientelar de determinados medios coadyuvó a que los dos aspirantes acabaran planteando sus posiciones políticas ante toda la opinión pública. No podemos olvidar, en este sentido, que las primarias también constituyen una especie de sondeo, a través del cual el partido aprecia la reacción del electorado ante sus propuestas⁵⁷.

La campaña de información, que acabó siendo externa, se caracterizó por la ambigüedad en los mensajes de los candidatos, la escasez de diferencias en sus planteamientos y, por tanto, por la acentuación de los rasgos más personales y de la capacidad de liderazgo de cada uno de ellos⁵⁸. Se confirmaban así los efectos más negativos de las primarias: la reducción de la importancia de los conte-

Esta previsión concreta uno de los derechos reconocidos en el artículo 9.i de los Estatutos, el cual establece que «para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos, los militantes podrán hacer uso de los medios materiales y humanos de la organización con la correspondiente autorización de los órganos ejecutivos de la instancia de que se trate».

56. El artículo 11 de los Estatutos prevé expresamente una sanción para el afiliado que «injurie o calumnie a alguna persona afiliada».

57. Ramón VARGAS-MACHUCA, «A vueltas con las primarias del PSOE. ¿Por qué cambiar los partidos?», cit. p. 21.

58. «Las primarias socialistas son la mejor prueba de ello. En ningún momento fue posible dilucidar con claridad qué cuestiones ideológicas separaban a Almunia y a Borrell –los “once mandamientos” de uno y el “decálogo” de intenciones del otro son perfectamente intercambiables– y ni siquiera qué programa alternativo ofrecían frente al enemigo común, el gobierno del PP.» Carles Borx, op. cit., p. 36.

nidos y los programas y la intensificación de los aspectos personales⁵⁹. Los medios de comunicación se encargaron de difundir la imagen de los candidatos, creándoles una determinada reputación y convirtiéndose, por lo tanto, en las organizaciones sustentadoras de las campañas, casi por encima de la maquinaria del partido. Se convirtieron en los principales intermedios entre los aspirantes y los electores, contribuyendo a «configurar» unos candidatos más sobre la base de los atributos personales, la apariencia o el estilo que sobre las opciones y los programas⁶⁰.

En cuanto a la votación, el Reglamento preveía el sufragio individual y secreto, debiendo los votantes justificar su identidad y estar inscritos en el censo electoral comunicado a la Mesa Electoral (art. 25)⁶¹. Con respecto al día de la votación, el Reglamento establecía un período mínimo de siete horas para ejercer el derecho al voto (art. 27). Una vez finalizada la votación, se procedió al recuento público de votos, a la elaboración del acta de escrutinio y a la proclamación de los resultados en los locales de la Agrupación, siendo remitida el acta a la Comisión de Garantías Electorales Provincial. Ésta realizó el escrutinio provincial y remitió las actas a la Comisión de Garantías Electorales Federal, que realizó el escrutinio definitivo (art. 28). Contra dicho escrutinio cabía recurso ante la misma, teniendo su resolución carácter definitivo (art. 29). El Reglamento debería haber arbitrado, aún a riesgo de hacer más largo y costoso el procedimiento, la posibilidad de recurrir ante un órgano superior, o bien un órgano directivo del partido, y no ante el mismo que realiza el escrutinio definitivo. Podría haberse arbitrado un recurso, por ejemplo, ante la Comisión Federal de Garantías, que es el órgano encargado de velar por los

59. Ricardo HARO, «Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político», *Revista de Estudios Políticos*, 78, 1992, pp. 276-277 y 283-284.

Analizando las principales discursos de Almunia y Borrell en las primarias es fácil observar la preeminencia de los factores personalistas por encima de las líneas programáticas, las cuáles se reducen a proclamaciones muy generales —pleno empleo, nuevo pacto social, solidaridad— y coincidentes, y subrayando los propósitos «regeneradores» de las primarias en el interior de los partidos. Como ejemplo muy gráfico de esta tendencia, recojo las palabras de Borrell en un artículo publicado en *El socialista* del mes de abril, pp. 10 y 11: «Me conocéis lo suficiente como para poder valorarme como candidato. Soy un hombre de nuestro partido, en el que he militado la mitad de mi vida. Me habéis visto enfrentarme a poderosos intereses económicos en defensa de una política fiscal justa y progresiva. Me habéis visto desarrollar una política de reequilibrio territorial a partir de las infraestructuras. Me habéis visto en los debates parlamentarios y electorales. Me habéis visto de cerca en mítines y actos del Partido. Sabéis que defenderé tenazmente las ideas que compartimos y los valores que dan sentido al proyecto del socialismo democrático». Un discurso en el que, por encima de las políticas concretas, se destaca la persona que las ha puesto en marcha (algo que se ve claramente en el uso reiterado del pronombre «me»).

60. En esta primera experiencia, las votaciones se llevaron a cabo en un total de 4.500 mesas, pues aunque el PSOE cuenta con un total de 4.800 agrupaciones, unas 300, fundamentalmente en Castilla y León, son de tan pocos militantes que se unificaron para esta ocasión.

61. Las Mesas Electorales se constituyeron en las Agrupaciones Locales, estando integradas por tres miembros, actuando uno de ellos como Presidente y los otros dos como Vocales, que fueron designados por sorteo, realizado cinco días antes de la votación, entre todos los afiliados con derecho a voto de la Agrupación Local. Se designaron igualmente tres suplentes. Se preveía que si en el día de la votación no comparecieran un número de suficiente de titulares y suplentes, el representante delegado del Comité Local la formaría con los afiliados de la Agrupación Local, dando cuenta de esta circunstancia a la Comisión de Garantías Electorales Provincial (art. 26).

derechos de los afiliados. También sería conveniente la introducción de algún mecanismo externo de control que vele por la pureza del proceso, pues, si bien se trata de un procedimiento interno de una «asociación privada», deberíamos recordar la relevancia pública tanto de los partidos como de la selección de sus candidatos. El afiliado debería tener correctamente salvaguardado su derecho de sufragio, activo y pasivo, a través de un adecuado sistema de recursos de carácter urgente y sumario⁶². De todos modos, no se debe olvidar la posibilidad de control jurisdiccional, en concreto, de los jueces civiles, con respecto a todas aquellas irregularidades que surjan la vida interna del partido⁶³.

Finalmente, fue la Comisión Federal de Listas la encargada de proponer al Comité Federal la nominación de la candidatura para su aprobación definitiva (art. 30)⁶⁴.

En esta primera experiencia, de un censo de 383.462 militantes, se emitieron 192.654 votos, lo que supuso una participación del 54,32%. Teniendo en cuenta el carácter relativo de estos porcentajes, dada la «escasa actualización» del censo antes comentada, cabe considerar la participación como elevada, aunque no tanto

62. Por ejemplo podría haberse arbitrado un recurso ante la Comisión Federal de Garantías, que es el órgano encargado de velar por los derechos de los afiliados, y regulado en el capítulo VI de los Estatutos. En concreto, el artículo 54 establece que «los afiliados que consideren conculcado o vulnerado alguno de sus derechos estatutarios, dispondrán del trámite de queja en amparo ante la Comisión Federal de Garantías, directamente si el órgano al que se atribuye la vulneración es la Comisión Ejecutiva, y en segunda instancia si el amparo no es otorgado por la Ejecutiva Federal frente a supuestas vulneraciones cometidas por el resto de los órganos del Partido».

63. En EEUU, la jurisprudencia de la Corte Suprema en un primer momento concibió las primarias como un procedimiento interno de los partidos y, por lo tanto, como actividad de una asociación privada en la cual el Estado no puede interferir (sentencia *Newberry v. US*, 256 US 232). Sin embargo, esta consideración evolucionó en los años 40 hasta que acabó reconociéndolas como parte integrante del procedimiento electoral, y afirmando la naturaleza pública del partido. Nowak y Rotunda, *Constitutional Law*, cit., pp. 881 y ss. En este sentido, se pronuncia Miguel SATRÚSTEGUI, el cual considera que «no debe reservarse en exclusiva a los Estatutos la fijación de las normas sobre la designación de los candidatos si quiere evitarse que prevalezcan procedimientos oligárquicos contrarios a la participación de los afiliados...», cit., p. 95. También José A. GÓMEZ YÁÑEZ advierte de los «riesgos de unas primarias organizadas por los partidos sin el control del Estado», advirtiendo que, en el modelo norteamericano, que es el que normalmente se pone como ejemplo, todo el proceso está regulado por las leyes y fiscalizado por las autoridades públicas y judiciales. «Elecciones primarias y reformas políticas», en *El País*, viernes 2 de enero de 1998, p. 24.

Sobre la naturaleza de los partidos y las posibilidades de control sobre ellos, ver los libros anteriormente citados y, en especial, el comentario al artículo 6 CE de Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA y Raúl MORODO, cit., en el que se contienen amplias referencias bibliográficas y jurisprudenciales.

64. En cuanto a los resultados de esta primera experiencia de «primarias» a nivel nacional, José Borrell consiguió 105.574 votos frente a los 87.079 votos de Almunia, aproximadamente un 55% frente a un 45,2%. Borrell ganó en todas las Comunidades Autónomas, menos en Andalucía, Castilla-La Mancha y País Vasco, y en algunas, como Cataluña, por una mayoría aplastante. Las estructuras organizativas del PSOE, muy diferentes según la CA de que se trate, parecen explicar parte de los resultados: «La relación muestra una progresiva erosión del voto de vencedor en aquellas comunidades con una vida organizativa más fuerte, es decir, con un partido socialista más implantado a nivel local. En las comunidades con un partido más enraizado y, en cierta medida, más cercano al concepto de «partido de masas», el secretario general del PSOE pudo asegurarse un apoyo mayor. En las comunidades con cuadros más débiles, que se corresponden en general con aquellas en las que el PSOE tiene (o ha tenido) menos responsabilidad de gobierno, Borrell se impuso con mayor facilidad». Carles Boix, op. cit., p. 37.

como se esperaba dada la expectación suscitada por el proceso. En todo caso, la experiencia comparada demuestra que lo habitual es la baja participación en este tipo de procesos⁶⁵.

4.3. ELECCIÓN DE CANDIDATOS A LAS PRESIDENCIAS AUTONÓMICAS Y A LAS ALCADÍAS

El Capítulo V regulaba la *elección de candidatos y candidatas a las presidencias autonómicas*, en términos similares a la elección de candidatos a la Presidencia del Gobierno, si bien modificado el ámbito territorial en aquellos extremos que lo requerían⁶⁶.

La *elección de candidatos y candidatas a alcaldías* presentaba características peculiares reguladas en el capítulo VII. El Reglamento preveía, de manera bastante discutible, que podría realizarse esta elección en los municipios capitales de provincia y de 50.000 o más habitantes (art. 55) y en aquellos otros municipios en los que a propuesta del Comité Local así lo autorice la CEP o de la CER/N correspondiente en función de las circunstancias que justifique la propuesta.

Cabe destacar la amplia regulación de los sujetos legitimados para proponer candidatos. Podían hacerlo: la Comisión Ejecutiva Local en municipios con una Agrupación Local o, en su caso, la Comisión Ejecutiva Municipal; un 15% de los miembros del Comité Municipal allí donde se hubiese constituido; en el caso de municipios que incluyeran en su término dos o más Agrupaciones y no se encontrara constituida la Agrupación Municipal, la propuesta correspondiente a los órganos ejecutivos debería realizarse por la Comisión Ejecutiva de ámbito superior previo acuerdo con las Secretarías Generales de las Agrupaciones Locales que representasen la mayoría del número de afiliados del municipio; un porcentaje de los afiliados y afiliadas referido al censo correspondiente al municipio con el siguiente baremo: menos de 300, el 25%; entre 300 y 1000, el 29%; entre 1000 y 4000, el 15%; más de 4000, el 7% (art. 56). Los miembros del Comité Municipal y

65. En EEUU es normal una participación más baja en las primarias que en los demás procesos electorales (aproximadamente un 30% frente a un 50%). Thomas R. DYE y Harmon ZEIGHER, *The irony of democracy*. Wadworth Publishing Company. California, 1993, pp. 178 y 179.

66. Las propuestas de candidatos se podían realizar por la Comisión Ejecutiva Regional o de Nacionalidad, por mayoría del órgano que exista con carácter similar al Consejo Territorial (art. 41). La propuesta se presentaba a la Comisión de Garantías Electorales Regional, que era la encargada de proclamar los aspirantes. Contra dicho acuerdo cabía recurso en el plazo de 48 horas antes la Comisión de Garantías Electorales Federal. El resto del proceso se desarrollaba en los mismos términos previstos para la elección del candidato a Presidente. Sólo debemos tener en cuenta que el escrutinio final era realizado por la Comisión Electoral Regional, la cual daría cuenta del resultado a la CER y a la Comisión Ejecutiva Federal (art. 47.2 y 3). Contra el escrutinio realizado por la Comisión de Garantías Electorales Regional cabía recurso ante la Comisión Electoral Federal, teniendo la resolución de ésta carácter definitivo. En cuanto a la nominación de candidatura, el artículo 49 introducía una ligera modificación con respecto al procedimiento del candidato a la presidencia del gobierno, ya que preveía que la Comisión Federal de Listas emitiera un dictamen previo a la aprobación definitiva de la propuesta por el Comité Federal.

los afiliados no podrían apoyar cada uno más de una propuesta de candidatura que pretenda presentarse por las vías 2 y 4 de este artículo.

Las propuestas se presentaron a la Comisión de Garantías Electorales Provincial, la cual procedió a la proclamación de aspirante, comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Reglamento. Contra dicho acuerdo cabía recurso ante la Comisión de Garantías Electorales Federal en el plazo de 48 horas, teniendo su resolución carácter definitivo.

El procedimiento en lo referente al desarrollo de la información interna, votación, mesa electorales y horarios de votación seguía los pasos comentados (arts. 57 a 61). El acta de escrutinio se remitía a la Comisión de Garantías Electorales Provincial. Ésta, en sesión pública, realizó el escrutinio y dio cuenta del resultado a la Comisión de Garantías Electorales Federal, cuya resolución tenía carácter definitivo (art. 63)⁶⁷. En aquellos casos en que sólo hubo un candidato, la propuesta pasó directamente al Comité Federal de Julio, el cual nominó al candidato. Por tanto, sólo en los casos en que hubo más de un candidato, se abrió realmente el proceso de primarias.

Un total de 152.190 militantes tenían derecho al voto en estas «primarias». Competieron un total de 116 aspirantes que se disputaron las candidaturas para la presidencia de siete comunidades (Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Murcia, Navarra, Comunidad Valenciana) y de la ciudad autónoma de Ceuta, así como las alcaldías de 43 municipios con más de 50.000 habitantes. El proceso abarcó en total a 11 comunidades, a las ciudades de Ceuta y Melilla, y 68 capitales, entre capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes, pero para la presidencia de cuatro autonomías sólo se presentaron candidatos en cada una de ellas, y lo mismo ocurrió en 25 localidades⁶⁸. En la campaña se mantuvo, con bastante éxito, la regla establecida en el Reglamento de que ninguno de los candidatos habría de contar con el apoyo del «aparato» del partido. Tanto el secretario general del partido, Joaquín Almunia, como el candidato a la presidencia del gobierno, José Borrell, así como los miembros de la ejecutiva se mantuvieron al margen del proceso. Sólo en Madrid y en Sevilla hubo más tensiones durante el desarrollo de la campaña e,

67. El Reglamento preveía el mes de junio para la selección de candidatos en las Comunidades Autónomas que celebrasen elecciones para sus Asambleas y Parlamentos Autónomos el 13 de junio de 1999, exceptuadas las CCAA de Castilla-La Mancha y Extremadura, y en las Alcaldías de las capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes, exceptuando aquellas en las que gobernase el Partido Socialista (y aquellas que de manera específica se exceptuara).

68. En cuatro Comunidades sólo se presentó un candidato: Vicente Álvarez Areces, en Asturias; Jaime González, en Castilla y León; Cristina Almeida, para Madrid, y José Ignacio Pérez Sáenz, en La Rioja. En Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria y Murcia lo hicieron dos, y en Navarra y la Comunidad Valenciana concurren tres. En Ceuta se presentaron dos aspirantes, y en Melilla finalmente sólo se presentó uno, Román Dobaños, dado que durante la campaña Pilar Santos renunció a competir con el secretario general de los socialistas melillenses. En el caso de las municipales, la presentación de dos o más candidatos en las principales ciudades fue la tónica general y entre los contendientes se dieron todos los casos posibles en cuanto a posicionamiento dentro del partido. Fuente: *El País*, sábado 27 de junio de 1998.

Especialmente controvertida fue la designación de Cristina Almeida como candidata a la CA de Madrid, al margen del proceso de primarias y como resultado del acuerdo entre el PSOE y Nueva Izquierda. Experiencias como ésta hacen cuestionar el alcance y la intención democratizadora de las primeras propuestas por el partido socialista.

incluso, después de celebradas las primarias⁶⁹. Con carácter general los candidatos defendieron un discurso para el exterior, es decir, pensando en los ciudadanos y, por tanto, contra la gestión que en cada institución han aplicado los gobiernos del PP. Salvo en la localidad murciana de Lorca y en La Coruña, que tenían gobiernos socialistas, todos los demás contendientes se hallaban en la oposición y, así, estas primarias se convirtieron prácticamente en un «ensayo» de cara a los próximos procesos electorales. En este proceso, y sin entrar en detalle de las distintas Comunidades y alcaldías, como nota general triunfaron las candidaturas avaladas por las direcciones regionales y provinciales. Sólo Madrid rompió esa tónica al triunfar Fernando Morán frente a Joaquín Leguina, el candidato del «aparato» de la FSM.

4.4. ELABORACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LAS ELECCIONES A CORTES GENERALES, ELECCIONES EUROPEAS, A LAS ASAMBLEAS DE LAS CC.AA. Y MUNICIPALES

Tanto el capítulo III, dedicado a la *Elaboración de candidaturas para elecciones legislativas (Cortes Generales)*, como el IV, que regula *la elaboración de la candidatura a las Asambleas autonómicas*, pese a incluirse en este Reglamento de «selección» de candidatos a cargos públicos, no contenían procedimientos de selección, sino más bien de «elaboración de listas». Ésta se llevaría a cabo de acuerdo con la organización territorial del partido y con un notable peso de los Comités superiores⁷⁰. De acuerdo con los propósitos democratizadores marcados por el 34

69. Tuvieron especial repercusión pública las tensiones que se produjeron en el seno de la Federación Socialista Madrileña al hilo de las primarias que enfrentaron a Fernando Morán y Joaquín Leguina, y que dieron la victoria al primero por un margen de 180 votos. J. Leguina acusó al entorno de Borrell de maniobrar para conseguir su derrota y advirtió de los peligros del «voto sindicato» en las primarias. *El País*, martes 30 de junio de 1998, p. 24.

70. Así la propuesta se haría por las Agrupaciones Locales, en asamblea extraordinaria convocada al efecto, y se dirigiría a la Comisión Ejecutiva Provincial respectiva o en su defecto a la Comisión Regional o de Nacionalidad. La Comisión Ejecutiva Provincial o en su defecto la Regional, a la vista de las propuestas recibidas, elaboraría una candidatura que sería sometida a la aprobación del Comité Provincial, Regional o de Nacionalidad según correspondiera (art. 32). El artículo decía a la vista de las propuestas recibidas, lo cual no impedía que se modificaran o se adoptasen otra lista distinta a la propuesta por la Agrupación Local.

Dicha situación se intensifica si tenemos en cuenta cómo se llevaba a cabo la aprobación definitiva. La Comisión Ejecutiva Provincial/Regional o de Nacionalidad remitía la lista a la Comisión Federal de Listas para su dictamen previo a la aprobación definitiva del Comité Federal (art. 34.1). El dictamen de la Comisión Federal de Listas podrá incluir, razonándolo, nombres de candidatos y candidatas no propuestos por los órganos provinciales/regionales o de nacionalidad. El apartado 3.º del artículo incluye unas previsiones que sólo superficialmente introducen un elemento democrático: La Comisión Federal de Listas debían escuchar el parecer de las Secretarías Generales Regionales, así como el de un representante de cada Comisión Ejecutiva Provincial y el del portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, que emitirá un informe sobre el trabajo desarrollado por sus miembros y sobre las necesidades del Grupo Parlamentario.

El procedimiento previsto en el capítulo IV es similar. En este caso, la Comisión Federal de Listas, previa consulta con los miembros del Consejo Territorial elaboraría, oídos los informes del portavoz parlamentario del Grupo Socialista y el del presidente de la Delegación Española del Grupo Parlamentario del PSE, un dictamen con la propuesta de lista de candidatura para las elecciones europeas de la circunscripción electoral única (art. 37).

En cuanto a las candidaturas de las Asambleas de las CCAA, las Agrupaciones Locales, en asamblea extraordinaria convocada al efecto, podían proponer nombres de candidatos y candidatas a la

Congreso, y con la filosofía que inspira este Reglamento, el PSOE debería haber articulado un procedimiento de elaboración de listas con una participación más efectiva de los militantes⁷¹. Estos procedimientos de selección de candidatos se situarían entre lo que se ha denominado *reclutamiento formal localizado*, en el que se establecen reglas burocráticas de selección y se ponen en marcha a través de la organización del partido a nivel nacional o regional, y el *centralizado*, en el que los líderes estatales deciden finalmente qué candidatos aparecen en las listas⁷².

El capítulo VIII regulaba la *elaboración de candidaturas municipales*, reiterando en el artículo 66 los sujetos legitimados para hacer las propuestas de listas en el mismo sentido que el artículo 56. En todo caso, habría de guardarse la necesaria concordancia con el candidato a Alcalde: «en el supuesto de haber sido elegido el candidato o candidata a la Alcaldía en elecciones primarias, la lista que se presente se formará de acuerdo con el candidato, con objeto de garantizar la formación de equipos de gobiernos completos y cohesionados». Comprobamos, de nuevo, cómo se intentaba garantizar al máximo la cohesión del partido y evitar las fracturas que suelen producir las primarias.

En este caso, el Reglamento preveía que la lista podía ser presentada por el órgano ejecutivo de común acuerdo con el candidato o candidata a la Alcaldía. Se

Comisión Ejecutiva Provincial o, en su defecto, a la Comisión Regional o de Nacionalidad. Las Comisiones Ejecutivas Provinciales elaborarían una candidatura, que contendría igual número de nombres que puestos corresponden a la circunscripción, con un número mínimo de tres y máximo de cinco suplentes, y la propondría a la Comisión Regional o de Nacionalidad de Listas. Dicha Comisión, previa consulta con el portavoz del Grupo Parlamentario, emitiría un dictamen formulando un proyecto de lista para cada circunscripción que sería presentado al Comité Regional o de Nacionalidad que lo aceptaría o rechazaría. Los proyectos de listas eran remitidos a la Comisión Federal de Listas, encargada de ratificarlos, modificarlos o rechazarlos, previa consulta con el secretario general de la Comisión Ejecutiva Regional o de Nacionalidad, y un representante de cada Comisión Ejecutiva Provincial y, en su caso, con el portavoz del Grupo Parlamentario. La Comisión Federal de Listas daría cuenta al Comité Federal de su gestión para la aprobación definitiva.

El artículo 54 regulaba el nombramiento de senadores por las Asambleas Legislativas de las CCAA:

a) Tras la constitución de la Asamblea autonómica, o cuando de acuerdo con la normativa autonómica, corresponda a la designación de senadores, las Comisiones Ejecutivas Regionales o de Nacionalidad elaborarán una lista de los candidatos a senador o senadora en representación de la Comunidad Autónoma.

b) Las listas se aprobarán por el Comité Regional y se trasladarán a la Comisión Federal de Listas, que dará cuenta al Comité Federal para su ratificación.

71. Los Estatutos se limitan a establecer una serie de principios que han de regir la elaboración de las listas (art. 74): la igualdad de todos los afiliados, la representatividad y proyección social de los candidatos, el principio de mérito, la renovación periódica y gradual en el ejercicio de las funciones públicas y el principio de democracia paritaria.

72. Pippa NORRIS, «Procesos de reclutamiento legislativo...», cit., pp. 173 y 175.

En estos supuestos se podría haber previsto un sistema similar al que arbitró IU para la designación de la candidatura a Cortes Generales para las elecciones de 1996 por la Federación de Madrid (noviembre de 1995). En el procedimiento previsto se podían proponer tanto nombres para ser incluidos en lista abierta como listas alternativas completas, y podían hacerlo todas las personas adscritas a IU a través de los Consejos y Asamblea Locales, de Distrito y Sector; Presidencia y Consejo Regional; adscritos/as individualmente. Se preveía un sistema de votación de listas abiertas —cada votante debía elegir 20 nombres como máximo—, pudiendo votar todas las personas adscritas a IU-CM antes del 24 de noviembre de 1995 y al corriente del pago de sus cuotas con fecha 1 de octubre de 1995 (normas mecanografiadas facilitadas por el partido).

exigía para su aprobación mayoría absoluta en una primera votación, bastando mayoría simple en una segunda votación. De no conseguirse, la lista pasaría al órgano competente para la aprobación en función del tramo de población del municipio (art. 68).

Se preveía que las propuestas de listas, salvo en el caso de conjunta comentada más arriba, fueran ordenadas «a título indicativo» y sometidas a ratificación de la asamblea o asambleas de la Agrupación Local. El acta de la Asamblea, con todas las propuestas presentadas y los resultados por ellas obtenidos, sería remitida a la instancia inmediatamente superior. El Reglamento distinguía varios procedimientos de aprobación de la propuesta según el número de habitantes del Municipio.

5. CONCLUSIONES

1. Es evidente que las primarias socialistas supusieron un avance en la democratización de la vida pública y, como tal, fueron valoradas en general por la ciudadanía. La atención que merecieron por parte de los medios de comunicación hizo que trascendieran del ámbito puramente interno del partido. Contribuyeron, sobre todo, a que el PSOE, tras el desgaste producido por los trece años de gobierno y los casos de corrupción que habían empañado su imagen, recuperase parte del apoyo ciudadano, aunque los acontecimientos posteriores volverían a incidir negativamente en el apoyo del electorado.

Como es normal en un proceso de primarias, las del Partido Socialista pusieron de manifiesto, en determinados ámbitos, la conflictividad interna que una estructura oligárquica y cerrada había contribuido a mantener más o menos oculta. En este sentido, las primarias del PSOE contribuyeron a «fotografiar» la conflictividad existente en el interior del partido. Pero, en todo caso, todo ello sirvió para poner de manifiesto la disonancia existente entre los dirigentes, por un lado, y los afiliados y electores, por otro⁷³. La dimisión de Borrell y el posterior nombramiento de Joaquín Almunia como candidato a la Presidencia del Gobierno evidenciarían dichos extremos.

2. Las primarias socialistas se caracterizaron, como suele ser habitual en este tipo de procesos, por una intensa «personalización», es decir, por la relativa importancia de los contenidos programáticos y el peso relevante otorgado a la capacidad de liderazgo de los candidatos. La «ambigüedad» de los discursos fue la tónica habitual en esta primera experiencia, resaltada aún más por la atención que despertó en los medios de comunicación⁷⁴.

73. Ramón VARGAS-MACHUCA, «A vueltas con las primarias del PSOE ¿Por qué cambiar los partidos», cit., p. 21.

74. Las primarias acentuarían pues los del sistema contemporáneo de la representación, el cual «responde suficientemente a la exigencia plebiscitaria-legitimadora de la designación de los gobernantes (la cuestión de «quién» gobierna), pero dejando en un cúmulo de interrogantes las cuestiones referidas al qué o al cómo de la acción de gobierno, se deduce igualmente del conocido círculo vicioso del papel de los programas electorales, donde se determinaría el contenido material de la representa-

3. La presencia, sólo pretendidamente neutral, del «aparato» del partido⁷⁵, así como otros condicionamientos puestos de manifiesto en la experiencia socialista, contribuyen a que en unas primarias acaben influyendo intereses territoriales, redes clientelares preexistentes, distintas generaciones o peculiaridades organizativas de cada zona del país. Un remedio contra este tipo de inconvenientes sería la posibilidad, prevista por el Reglamento del PSOE, de abrir las primarias a los simpatizantes. Sin embargo, esto exigiría una mayor consolidación del proceso y una estructura administrativa interna más rigurosa. No olvidemos que uno de los grandes fallos del proceso socialista fue la elaboración del censo de afiliados. Habría que regular con mucha precisión el de simpatizantes, sobre todo, quiénes y de qué manera podrían considerarse como tales. Esta regulación se hace aún más necesaria al haber previsto el 35 Congreso que los «afiliados no cotizantes» pasarán a considerarse simpatizantes. Habría, pues, que definir con más rigor el estatuto de estos, precisando cuáles serían sus derechos en el interior del partido.

4. Igualmente cabría flexibilizar los requisitos para presentar candidaturas, incluso posibilitando la intervención de organizaciones afines al partido, así como regular más minuciosamente el papel de sus órganos de dirección para garantizar su neutralidad. En este sentido, habría que establecer, por ejemplo, una relación más rigurosa de «inelegibilidades» y de «incompatibilidades». También cabría propiciar una mayor participación de los militantes en la elección de los órganos directivos del partido. En este sentido, las Resoluciones del 35 Congreso del PSOE no han supuesto un avance. Se ha establecido como criterio general la incompatibilidad para desempeñar dos cargos orgánicos o dos cargos institucionales al mismo tiempo, pero no se ha dicho nada sobre la deseable incompatibilidad entre cargos de una y otra naturaleza. Igualmente debería regularse de manera estricta la limitación de mandatos tanto orgánicos como institucionales. Por otra parte, el 35 Congreso ha seguido manteniendo la oportunidad del sistema de listas cerradas para la elección de cargos orgánicos, previsión que contrasta con los objetivos tan subrayados de conseguir un partido más democrático y con más participación de sus miembros. En este sentido, habría que profundizar más en la exigencia de unos procedimientos más participativos y transparentes para la elección de los cargos orgánicos.

ción en lo que se refiere a la posterior acción de gobierno: o bien tales programas constituyen un mero conjunto de elementos cosméticos y seductivos propio de la oferta electoral, encaminadas exclusivamente a asegurar el éxito electoral, pero sin expresar nada más que un simple compromiso «político» en orden a su cumplimiento; o bien se convierten en el inviable elemento objetivo de una relación contractual o sinalagmática, para la que no existen elementos jurídicos de control por parte de los ciudadanos en caso de incumplimiento». A. PORRAS NADALES, «Modelos de representación y formas de gobierno», en *Formas de gobierno y sistemas electorales*, cit., p. 56. Ver la obra editada por el mismo autor, *El debate sobre la crisis de la representación política*, cit.

75. Entre las cautelas que José Ignacio NAVARRO apunta en relación a la adopción de un sistema de primarias, la primera sería que «el «aparato» del partido no sólo debe ser neutral en el proceso, sino que, además, debe parecerlo». Partidos políticos y «democracia interna», cit., p. 468.

5. Un siguiente paso en la profundización democrática habría de darse en relación a la elaboración de las candidaturas para aquellos procesos electorales en los que se presentan listas cerradas. Posibilitar la participación de los afiliados a través de la propuesta y de la votación de listas abiertas de aspirantes podría ser una forma de lograrlo.

6. A través del sistema de primarias, pueden hacerse realidad principios que suponen una profundización en la democracia y que pueden conducir a la superación de una estructura organizativa obsoleta y cerrada. Me refiero, en concreto, al principio de paridad, y a todas las medidas de discriminación positiva que se requieran para hacerlo efectivo, así como al objetivo de renovación generacional, tan reclamado al PSOE desde principios de los 90.

7. La experiencia del PSOE supuso un primer paso hacia la transformación que los partidos han de experimentar en su seno y constituye un buen referente para la disciplina legislativa que necesitan en nuestro país. La función de los partidos políticos, que privilegia su posición como grupos de individuos que canalizan la participación política y, por tanto, el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, frente a su naturaleza de asociación privada de ciudadanos con una determinada ideología, pone de relieve su centralidad en el circuito democrático y justifica la intervención del ordenamiento en algunos aspectos de su dinámica. En este sentido, el Reglamento analizado, con las puntuaciones que hemos ido realizando, podría constituir un interesante punto de partida para la elaboración de un procedimiento similar en una futura ley de partidos que tenga como objetivo principal hacer realidad el mandato constitucional de que su estructura y su funcionamiento interno sean democráticos.

No creemos que la exigencia legal de un procedimiento similar al ensayado por el PSOE, al menos en sus principios generales, vulnerase la *libertad de asociación* ni el *derecho de autoorganización de los partidos*, sobre todo si tenemos en cuenta el papel asignado a aquéllos en nuestro sistema democrático, la proyección externa que tiene la nominación de candidatos y la exigencia constitucional de funcionamiento interno democrático. La intervención estatal en la regulación de la selección de candidatos está justificada desde el momento en que «se hace para defender una de las funciones nucleares de los partidos»⁷⁶. En todo caso, dicha exigencia podría fundamentarse en la reserva de ley que el artículo 23 CE establece en relación al acceso a los cargos públicos.

76. «... el tenor literal del tercer inciso (del art. 6 CE) tiene suficiente amplitud como para permitir la regulación legal de la selección interna de los candidatos (...). Si, como se ha demostrado, las funciones más importantes en el abanico de actividades de un partido —como las electorales— están realizadas por los candidatos, no se entendería una democracia interna sin unos mecanismos que garantizaran, de manera expresa, la selección democrática de estos candidatos». BARRAT I ESTEVE, Jordi, «Los procesos de selección de candidatos...», cit., pp. 126 y 129. En el mismo sentido, Eduardo ESPÍN TEMPLADO, en «Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales», en *Formas de gobierno y sistemas electorales* (Gerardo RUIZ-RICO y Silvio GAMBINO). Universidad de Jaén y Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 37.

La difusión de mecanismos de garantía democráticos en el interior de los partidos, unos mínimos que resuelvan los problemas relativos al status de sus miembros así como los relativos de selección de los dirigentes y de los candidatos a cargos públicos, habría de estimular «su función de reclutamiento y selección de las élites, favoreciendo una mayor circulación de estas últimas, limitando, finalmente, la excesiva penetración de los intereses seccionales en la administración»⁷⁷. Además, de esta manera, se conformaría una organización más visible y en la que los afiliados y electores tendrían más información y más posibilidades de controlar a las cúpulas.

No podemos olvidar que, aunque el Derecho tenga una eficacia limitada para hacer frente a la autocracia, sí le corresponde lograr un equilibrio entre los ámbitos individual y colectivo y garantizar unos mínimos de pluralismo en el interior de los partidos⁷⁸. Así se salvaría la paradoja existente entre el protagonismo de los partidos en el Estado de Derecho y su falta de regulación jurídica, la cual «resume, en gran parte, el sentido de la crisis de la representación»⁷⁹.

77. LANCHESTER, Fulco, *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionale*. Bulzoni editore. Roma, 1987, p. 105.

No faltan opiniones en contra de esa regulación. Así, Lelio BASSO considera que «la democracia no se puede insuflar desde el exterior. Democracia significa conciencia, participación, madurez, responsabilidad: si los inscritos a un partido son ausentes, inmaduros, si se dejan dirigir por los aparatos o por el culto a la personalidad, el problema no es formal, sino sustancial. Y ningún control externo puede resolverlo: sólo podría resolverlo la experiencia, la participación, la lucha». «Il partito nell'ordinamento democratico moderno». *Indagine sul partito politico*, tomo I. Istituto per la documentazione e gli studi legislativi. Giuffrè. Milano, 1966, p. 119.

78. Como apunta Agustín S. DE VEGA, «renunciar a considerar este problema desde una perspectiva jurídica supondría olvidarse del mayor logro del constitucionalismo: el intento de juridificar la democracia y de democratizar jurídicamente los focos de donde el poder fluye en su estado más puro, sutil, intangible, ambiguo y volátil». «Constitución, pluralismo político y partidos», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 26, 1992, pp. 96 y 97. En el mismo sentido, Javier PRADERA, «La maquinaria de la democracia de los partidos en el sistema político español», en *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. Alianza. Madrid, 1996, pp. 153 y ss. En la misma obra colectiva, Óscar Alzaga se muestra partidario de una nueva ley de partidos. «Entre el santo temor a la reforma de la C. de 1978 y la conveniencia de pensar en ella», pp. 79 y ss.

79. PECES-BARBA, Gregorio, *Ética, poder y derecho*, CEC. Madrid, 1995, p. 139.