

Roberto L. Blanco Valdés

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CARGOS PÚBLICOS, PARTIDOS, SOCIEDAD: LA REVOLUCIÓN DE LAS PRIMARIAS

SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN: LA REVOLUCIÓN DE LAS PRIMARIAS.
- 2 DEMOCRACIA DE PARTIDOS Y SELECCIÓN DE LA OFERTA ELECTORAL.
- 3 HACIA LAS PRIMARIAS: LA GESTACIÓN DE UNA DECISIÓN HISTÓRICA.
- 4 LA NORMATIVA REGULADORA DEL PROCESO DE PRIMARIAS: EL *REGLAMENTO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS Y CANDIDATAS A CARGOS PÚBLICOS*.
- 5 EL PROCESO DE PRIMARIAS SOCIALISTA: UNA ESCENIFICACIÓN EN TRES ACTOS.
- 6 PAISAJE DESPUÉS DE LA BATALLA: A MODO DE (PROVISIONALES) CONCLUSIONES: *Primera*: Sobre la conveniencia de mantener el mecanismo de primarias. *Segunda*: Sobre la conveniencia de abrir las primarias a los simpatizantes. *Tercera*: Sobre la necesidad de generalización de las primarias.

1 INTRODUCCIÓN: LA REVOLUCIÓN DE LAS PRIMARIAS

El proceso de elecciones políticas primarias en que el PSOE ha estado inmerso a lo largo del año 1998 ha supuesto, sin ningún género de dudas, la más importante novedad producida en el funcionamiento de los partidos españoles desde la restauración del Estado democrático. De hecho, los muy diversos avatares que ha sufrido nuestro sistema de partidos tras la celebración de las primeras elecciones generales posteriores a la caída del franquismo —con organizaciones que surgen, desaparecen, se refundan, se fusionan o se escinden, con escándalos, con depuraciones y expulsiones, con victorias espectaculares y derrotas clamorosas— contrastan con el patente continuismo de las normas por las que en su día se procedió a fijar las reglas básicas de juego a las que las fuerzas políticas han debido sujetarse durante las dos últimas décadas: ni los Reglamentos del Congreso y el Senado, que establecen la vinculación entre los partidos y los grupos parlamentarios por ellos conformados, y entre esos grupos y las dos Cámaras de las Cortes generales; ni la ley electoral, que delimita, por su parte, las relaciones entre la sociedad y los partidos en el momento en

que tales relaciones tienen mayor intensidad: el momento electoral; ni la ley de financiación de los partidos, que regula el régimen jurídico de sus diferentes fuentes financieras; ni por último, la ley de partidos, que define los principios mínimos de naturaleza democrática que las organizaciones partidistas deben respetar en su funcionamiento interno, han experimentado, en efecto, cambios sustanciales desde su respectiva aprobación.

Una aprobación, producida —no se olvide— muy al inicio del período constitucional que se abre con la aprobación del texto del que este año se celebra su veinte primer aniversario: los Reglamentos del Congreso y del Senado son del año 82, por más que el texto hoy vigente del segundo de los dos fuera adoptado en mayo del 94, fecha en que se aprobó el texto refundido que vino a recoger las reformas operadas en el Reglamento del Senado con la finalidad de potenciar su función territorial. La ley de elecciones es del año 85, pero los principios esenciales definidores del sistema —fórmula electoral, forma de expresión de voto, tamaño de las circunscripciones y barrera electoral— no han cambiado desde que se fijaron en el Real Decreto-Ley sobre normas electorales que, aprobó, provisionalmente, el primer gobierno de UCD unos meses antes de celebrarse las elecciones democráticas de 15 de junio del 77. Algo similar ha sucedido con la ley sobre financiación de los partidos: aunque el texto ahora vigente fue aprobado en el 87, ese texto vino, sobre todo, a sistematizar y completar una normativa ya vigente en sus elementos configuradores esenciales. La ley de partidos es, en fin, una ley formalmente preconstitucional, pues, aunque fue elaborada de forma paralela a la Constitución, su aprobación se produjo unos días antes al de la promulgación de aquella: el 4 de diciembre del 78.

Es cierto que varias de las normas referidas han sido modificadas parcialmente en diversas ocasiones. Y es cierto también que todas ellas han querido ser sustituidas, una o varias veces, por otras más ajustadas a las necesidades y problemas del presente: pero como es bien conocido, ni las modificaciones referidas han afectado a aspectos sustanciales del derecho de partidos, ni las propuestas presentadas con la finalidad de lograr su *aggiornamento* han conseguido obtener su final aprobación parlamentaria. Así las cosas, no es exagerado sostener que los partidos se regían en el momento en que el PSOE pone en marcha su proceso de primarias por la normativa que ha presidido la vida partidista desde poco después de su nacimiento o de su legalización.

Esa es, muy probablemente, la principal causa explicativa del *por qué* de la extraordinaria expectación que el proceso de primarias ha suscitado, mucho más allá de la estricta frontera del *mundo socialista*, en el conjunto de la opinión pública española. Porque con independencia relativa de cual ha sido el resultado del proceso y de cuales vayan a ser hacia el futuro sus concretas consecuencias en el ámbito interno del PSOE, las primarias por él organizadas para elegir a su candidato a la presidencia del Gobierno y a las presidencias autonómicas y principales alcaldías del país han supuesto una verdadera *revolución* en el tradicional *modus operandi* de los partidos españoles. Algo muy importante se ha movido en un contexto caracterizado sobre todo por su palmaria inmovilidad y por su manifiesta incapacidad de adaptación a los cambios del entorno. Tan importante que la ciudadanía le ha prestado toda su atención.

En esta línea, las páginas que siguen tienen una muy modesta aspiración, pues no pretenden más que ser la crónica de urgencia de un cambio que ha abierto un debate inaplazable para el futuro de nuestra democracia: el de si es posible seguir actuando como si nada hubiera sucedido desde la aprobación de la Constitución y, en consecuencia, como si cupiera mantener sin cambio alguno un modelo de partidos nacido con la finalidad de fortalecer unas debilísimas estructuras partidistas, cuando de su asentamiento parecía, en gran medida, depender la consolidación de la propia democracia. Un modelo que, paradójicamente, ha terminado convirtiéndose, con el paso de los años, en un pesado lastre del sistema político español.

A los efectos de arrojar alguna luz a ese debate me referiré a continuación tan sólo a tres cuestiones: en primer lugar, al contexto histórico que ha hecho de las primarias un mecanismo casi imprescindible para frenar el proceso de deslegitimación social de los partidos; en segundo lugar, a la normativa interna aprobada por el PSOE para ordenar su reciente proceso de primarias, una normativa que por su propia naturaleza resulta casi inaccesible fuera del restringido círculo de los especialistas en derecho de partidos; y en tercer lugar, por último, a algunos de los datos esenciales del proceso mencionado, aquellos que por su significación tienen una dimensión que supera la estricta coyuntura del proceso socialista y pueden ser, por tanto, de cierta utilidad para una reflexión más general sobre el mecanismo de las elecciones primarias de partido como forma de selección de candidatos, es decir, para una reflexión, por lo demás indispensable, sobre sus inconvenientes y ventajas.

2 DEMOCRACIA DE PARTIDOS Y SELECCIÓN DE LA OFERTA ELECTORAL

¿Por qué ha organizado primarias el PSOE? Una respuesta cabal a esta sencillísima pregunta debería ser, en buena lógica, la vía más directa para abordar la primera de las cuestiones que acaban de apuntarse, a saber, la relativa a la caracterización del contexto histórico que explicaría por qué uno de los dos grandes partidos españoles, después de haber perdido por la mínima unas elecciones generales celebradas tras cuatro victorias electorales sucesivas y tras más de catorce años de disfrute del poder, decide, *aparentemente* de la noche a la mañana, abrir un largo, costoso, incierto y, a la postre, incontrolable, proceso de primarias para la elección de sus principales candidatos a cargos institucionales. Debería serlo, ciertamente, pero, por desgracia no lo es.

Y no lo es, porque el juicio sobre el proceso de primarias del PSOE —los objetivos de quienes deciden echarlo a andar y sus motivaciones reales o presuntas— ha acabado siendo un mero juicio de intenciones, también inmerso en el vaivén de la batalla política diaria. Por ello, lo que la dirección federal del Partido Socialista ha presentado como una firme y sincera decisión de abrir en su interior un camino irreversible hacia la democratización, que permita comenzar a superar el bache entre los partidos y la sociedad que caracteriza la relación que todas las fuerzas políticas mantienen en España con su entorno, ha sido enjuiciado, en contraste, de forma bien distinta por la mayor parte de sus adversarios: bien como una salida *in extremis* destinada a solventar el dramático vacío interno de poder generado por la marcha de quien fuera líder indiscutido del partido durante veinticinco años, bien como una mera operación de *maquillaje* dirigida exclusivamente a refrendar con el voto del conjunto de la militancia socialista una decisión tomada previamente por la tradicional oligarquía del partido.

Planteado el debate en tales términos, queda cegada, obviamente, la vía explicativa apuntada más arriba, pues la cuestión no es —no debe ser— la de escrutar las reales o supuestas intenciones perseguidas por quienes en el interior del Partido Socialista deciden establecer el procedimiento de primarias, sino la de intentar definir los datos de contexto que permiten entender la recurrencia a una opción política que, a fin de cuentas —y como era bastante fácilmente previsible de antemano— ha acabado supe-

rando, en la dinámica política generada por la misma, las previsiones de sus inductores, fueran aquellas las que fueren. En tal sentido, y aun reconociendo la complejidad de la cuestión y las dificultades consiguientes para dar una sencilla explicación que, por serlo, pudiera terminar por parecer simplificadora, creo que el contexto referido podría caracterizarse, en lo que aquí tiene interés, por dos hechos esenciales: *a)* por la crisis creciente de legitimidad de los partidos como instrumentos vertebradores del proceso democrático; y *b)* por el progresivo tránsito del modelo de partido burocrático de masas hacia el que ha sido llamado, con acierto, partido profesional-electoral.

- a)* La existencia de la crisis partidista está hoy fuera de toda discusión¹. Se sigue, claro, debatiendo, sobre sus causas, sobre su previsible evolución y sobre las medidas de uno u otro tipo a las que debería echarse mano para darle solución, pero ya nadie pone en duda que los partidos, consolidados tras la Segunda Guerra mundial como los protagonistas innegables del mecanismo democrático, han entrado, desde comienzos de la década de los noventa, en un fortísimo proceso de deslegitimación, que no se ha traducido solamente en la crisis de la *persistencia electoral* de muchas de las fuerzas políticas que habían contribuido a configurar los principales sistemas de partidos europeos, sino también en la alteración de la propia posición central de los partidos como tales, en tanto que sujetos vertebradores de los sistemas democráticos, y en una, consecuente, generalización del tedio por la democracia².

Los datos de los que ahora disponemos permiten concluir ya que el descenso lento, pero generalizado de la participación electoral³, la paralización de la tendencia hacia el crecimiento de la afiliación de la que se habían venido beneficiando los partidos en la Europa democrática, en términos globales, entre los años cincuenta y los setenta⁴, y la referida quiebra de la persistencia electoral de algunos de los más añejos partidos europeos⁵, han terminado por favorecer a fuerzas que han solido presentarse ante la

- 1 Me he referido con cierto detenimiento a la cuestión en «Ley de bronce, partidos de hojalata (Crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)», incluido en el volumen colectivo editado por Antonio J. Porras Nadales, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 191-229.
- 2 Tomo el término de Helmut Dubiel, «Metamorfosis de la sociedad civil. Autolimitación y modernización reflexiva», en *Debats*, n.º 50 (1994), p. 114.
- 3 Pueden consultarse las cifras confirmándolo en Josep María Colomer, *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona, Ariel, 1995, pp. 33, 81, 205, 208, 224, 299, 300 y 301, con datos, respectivamente, para Irlanda, Alemania, España, Portugal, Holanda, Finlandia, Noruega y Suecia.
- 4 Pueden verse también datos confirmándolo en Peter Mair, «Party Organizations: From Civil Society to the State», en Richard S. Katz & Peter Mair (eds.), *How parties organize. Change and adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage Publications, 1994, p. 5 y tabla 1.1.
- 5 Quiebra que ha roto una tendencia general hacia la persistencia electoral mantenida desde 1920-1930 (en los países con continuidad democrática) y desde 1940-1950 (en los países discontinuos) hasta la década de 1980-1990. Cfr. los datos al respecto en Maurizio

opinión pública como superadoras del marco organizativo estrecho y burocratizado de los partidos históricos, identificados, así, como los partidos por antonomasia y denunciados como organizaciones inservibles para hacer frente a los nuevos retos de la sociedad. Eso, y no otra cosa, es lo que en gran medida tienen en común, por encima de sus muy sustanciales diferencias ideológicas y políticas, las *ligas*, los *foros* y los *movimientos* que han venido recogiendo el descontento que los partidos han sembrado, por omisión o por acción, a lo largo de decenios. Y ello hasta el punto de que la lucha contra la *partitocracia* ha reaparecido en varios países de nuestro continente como uno de los banderines de enganche principales de los sujetos que han ido emergiendo poco a poco de la crisis partidista: «Somos testigos —ha escrito Helmut Dubiel— de dramáticas pérdidas de reputación de la clase política, de la erosión a corto plazo de partidos enteros con casi medio siglo, de un alto grado de abstención electoral y de apatía política en general, de la disolución de antiguos electorados fieles, del brusco crecimiento de electorados de protesta, en su mayoría de extrema derecha»⁶.

Así las cosas, el creciente proceso de deslegitimación de los partidos, que todos los estudios de opinión confirman, por lo demás, de forma reiterada y concluyente⁷, debería ser puesto en relación con los cambios acaecidos en Europa occidental en los últimos veinte o treinta años, cambios que habrían generado unas modificaciones extraordinariamente relevantes en sus relaciones con la sociedad. Soy consciente de que esos cambios han sido de una extensión, envergadura y diversidad extraordinarias, pero a los efectos de lo que ahora me interesa, querría referirme aquí tan sólo a dos: en primer lugar a los que han hecho socialmente insoportables determinados aspectos del funcionamiento partidista que hasta hace pocos años resultaban perfectamente asumibles por la sociedad y, en segundo lugar, a los que han transformado en políticamente inservibles a los partidos para la consecución de determinados objetivos que aquellos alcanzaban antes de una forma razonable.

Javier Pérez Royo se ha referido con claridad a los primeros: «La Sociedad de nuestros días, con una población mucho más rica y totalmente alfabetizada, con una enseñanza secundaria generalizada y una escolarización universitaria del 30% en las cohortes

Cotta, «Continuità e discontinuità nei sistema partitici europei», en Mauro Calise (edit.), *Come cambiano i partiti*, Bolonia, Il Mulino, 1992, pp. 218-240 y tablas 2-3; y los datos relativos a la quiebra de la tendencia referida en mi «Ley de bronce, partidos de hojalata», cit., pp. 293 y ss.

⁶ Helmut Dubiel, «Metamorfosis de la sociedad civil», cit., p. 114.

⁷ Las series de encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas lo demuestran para España sin ningún género de dudas. Algunos datos muy significativos pueden verse, por ejemplo, en mi «Ley de bronce, partidos de hojalata», cit., p. 203 y nota 27.

entre 18 y 25 años, que va a ser del 50% a finales de siglo, con una jornada laboral mucho más reducida y con mucho más volumen de información, difícilmente puede considerar satisfactorio limitarse a optar entre lo que se le ofrece sin participar en la definición de la oferta. Y por eso es por lo que resulta insoportable la conducta del partido político. En el pasado, la sociedad *delegaba* en el partido político la tarea de hacer frente al primero de los momentos esenciales de todo proceso electoral democrático y entendía que el partido político era un instrumento útil en el ejercicio de dicha función. Hoy considera que el partido político *ha secuestrado* una función esencial de la democracia, que ha pasado a considerarla como propia y la ha sustraído a todo control de la sociedad»⁸.

Aunque la descripción es muy certera, creo que para completar ese diagnóstico debe añadirse necesariamente otro elemento, pues junto a la naturaleza oligárquica de la definición de la oferta electoral debe también tenerse en cuenta, en mi opinión, la influencia que ha acabado por tener en la crisis partidista derivada de su proceso de deslegitimación social el rechazo de las cada vez más insoportables consecuencias del congelamiento burocrático de las élites políticas. Un congelamiento favorecido por las posibilidades casi ilimitadas de permanencia temporal y acumulación material de cargos públicos por parte de las oligarquías partidistas, que ha contribuido a la generalización de algunos de los vicios más nefastos de la profesionalización política y, a la postre, a un desprestigio del oficio político que probablemente no tiene parangón en el período democrático posterior a la Segunda Guerra mundial⁹.

Por lo que se refiere al segundo tipo de cambios mencionados, es decir, los que han reducido la capacidad de los partidos para representar adecuadamente la creciente complejidad social, podrían destacarse —siguiendo a Emilio Lamo de Espinosa— dos muy fundamentales: por una parte, la desaparición de las sociedades duales de clase y su sustitución por sociedades altamente complejas desde el punto de vista de la estratificación social, complejidad que habría determinado, en una relación de causa a efecto, la individualización de las trayectorias vitales de unos ciudadanos que pasan a depender en mucha mayor medida del esfuerzo personal que de su origen o su posición de clase en el sentido tradicional; y por otra, «la descomposición de la arquitectu-

8 «La raíz del problema», en *El País* de 17 de marzo de 1994 (especial «Temas de nuestra época: el conclave socialista») (cursivas en el original).

9 Cfr. Klaus von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1993; sobre todo, por lo que aquí interesa, pp. 41 y ss.

ra política clásica, que tenía en el Estado nacional su único punto de referencia» y la multiplicación de nuevos centros de competencia política¹⁰.

- b) Tanto la descomposición del tradicional campo de juego como la desaparición de los sujetos sociales que lo habían venido protagonizando en los tres o cuatro últimos decenios, junto a algún factor más que de inmediato se verá, iban a determinar el surgimiento del otro elemento que, según apunté páginas atrás, caracteriza el contexto histórico-político que permitiría comprender la creciente actualidad de la cuestión de las primarias¹¹: el progresivo tránsito del modelo de partido burocrático de masas al partido *profesional-electoral*. Ciertamente, y como es aceptado hoy generalmente, las crecientes dificultades que fueron topando de forma progresiva los partidos burocráticos de masas para cumplir adecuadamente con su función tradicional —la agregación de los intereses de los diferentes grupos de la sociedad— a consecuencia de la desaparición de las sociedades duales de clases, determinó su lenta y progresiva transformación en los que Kirchheimer llamó en su día *catch all parties*¹² (partidos atrapatodo) y la final aparición del modelo de partido que Panebianco ha caracterizado como partido profesional-electoral.

Según el politólogo italiano, el efecto combinado de «dos tipos de cambios ambientales que afectan desde hace tiempo a las sociedades occidentales» estarían en el origen de aquella aparición: «El primero de esos cambios —escribe Panebianco— afecta a los sistemas de estratificación social y tiene que ver con las modificaciones que se han producido, no sólo en la proporción entre los diferentes grupos ocupacionales [...] sino también en las características y actitudes culturales de cada grupo [...] El segundo cambio es de tipo tecnológico y consiste en una reestructuración del campo de la comunicación política bajo el impacto de los *mass-media* y en particular de la televisión [...] Poco a poco —concluye nuestro autor— el papel central que en todas partes ha adquirido la televisión en la competición política, comienza a desplegar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos»¹³. Una organización, la del partido

10 Cfr. su interesantísimo «Partidos y sociedad», en *Claves de Razón Práctica*, nº 63 (1996), pp. 34-43.

11 Téngase en cuenta que el debate —teórico y político— sobre las primarias se abre en otros países europeos, como Italia por ejemplo, de forma paralela a su apertura en España. Cfr. al respecto Silvio Gambino (edit.), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Messina, Rubbettino, 1995. Existe traducción al castellano del trabajo introductorio de Silvio Gambino, específicamente centrado en la coyuntura italiana, «Elecciones primarias y representación política: algunas reflexiones para el debate», en *Parlamento y Constitución*, nº 1 (1997), pp. 117-141.

12 Cfr. su ya clásico «The transformation of Western European Party Systems», en Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200.

13 Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, pp. 493-495, de donde proceden todas las citas.

profesional-electoral, que se caracterizaría, siguiendo el propio *tipo ideal* que en su día fijó ya Panebianco¹⁴, y entre otras notas definidoras, por el papel central de los profesionales, frente al papel ocupado por la burocracia en los partidos burocráticos de masas, y por la posición de preeminencia de los representantes públicos, frente a la de la dirección del partido, en el burocrático de masas¹⁵.

¿Qué conclusión esencial cabría extraer de las consideraciones apuntadas? A mi juicio una evidente: la de que tanto los perfiles de la crisis de legitimidad de las organizaciones partidistas como los cambios experimentados en las mismas, tras la mutación del antiguo modelo de partido burocrático de masas en partido profesional-electoral, convergen en un común efecto, al poner en primer plano la importantísima cuestión de la forma de selección de la oferta electoral en la actuales sociedades democráticas. Porque lo cierto es que la elección democrática de representantes públicos se ha producido en Europa tradicionalmente como consecuencia de la combinación de una doble decisión: la que democráticamente tomaba el electorado al ejercer libremente el derecho activo de sufragio y la que, con carácter previo, realizaban oligárquicamente los núcleos dirigentes de los partidos al seleccionar a los candidatos que acudirían a competir por el voto del cuerpo electoral. Y ello ha sido así con independencia en gran medida de cual fuera el tipo de fórmula electoral (mayoritaria o proporcional) y el tipo de circunscripción electoral (uninominal o plurinominal) que rigiese en cada caso: la experiencia de los países europeos demuestra, efectivamente, que por más que cualquier elector pueda en principio concurrir a la competición electoral, *en la práctica* sólo los seleccionados por los partidos gozan, *de hecho*, de posibilidades reales de resultar elegidos¹⁶. La selección de la oferta electoral es una parte, pues, fundamental, del ejercicio práctico del fundamental derecho de sufragio que está en la base de la moderna democracia representativa y, en consecuencia, una pieza esencial del mecanismo democrático.

14 «Naturalmente que se trata de dos tipos ideales. Así como en el pasado, ningún partido respondió por completo al tipo burocrático de masas [...] en nuestros días ningún partido responden totalmente, ni podrá probablemente responder, al tipo profesional electoral. Existen una serie de tendencias comunes que al afectar a partidos con historias organizativas muy distintas entre sí, abocan a resultados diferentes». Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, cit., p. 492.

15 Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, cit., p. 492 y figura 17.

16 Así lo muestra Claudio Rossano en su *Problemi di struttura dello Stato sociale contemporaneo. Lezioni di dottrina dello Stato*, Nápoles, Eugenio Jovene Editore, 1978, pp. 140-156. Cfr., también, Vincenzo Attripaldi, «Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezioni della Camera dei Deputati: designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori», en VV.AA. *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quattresimo anno dell'insegnamento*, Milán, Giuffrè, 1968, Tomo I, pp. 456-492.

Tan esencial, que desde hace tiempo se discuten, tanto en el ámbito doctrinal, como en el ámbito político, las posibles medidas que podrían y/o deberían adoptarse para conseguir democratizar también la primera parte del complejo proceso de elección democrática de los representantes públicos, es decir, de un proceso que acaba, a la postre traduciéndose en un mecanismo de *doble confianza* en virtud del cual el elegido no sólo debe contar con la confianza del electorado que lo vota, si no también, con la del núcleo dirigente del partido que decide proponerlo. En el contexto de este debate se incriben, justamente, las primarias, que aparecen así como una medida de funcionamiento interno partidista susceptible de favorecer la democratización del proceso de selección de la oferta electoral. Un medio, deseo subrayarlo, que algunos venimos juzgando más eficaz que los otros varios que se han propuesto para hacer frente a tal necesidad¹⁷: más, en concreto, que los consistentes en lograr la democratización de la oferta electoral mediante la democratización *integral* de los partidos, y más, también, que los destinados a lograr aquélla democratización mediante el debilitamiento de las organizaciones proponentes y el fortalecimiento paralelo del cuerpo electoral¹⁸.

La propuesta de democratización *integral* de los partidos, que, de ser eficaz, permitiría, muy probablemente, prescindir de la necesidad de recurrir a las primarias —cuando menos a las *primarias cerradas* de partido—, ha gozado de un gran predicamento, tanto en medios políticos como en medios doctrinales¹⁹: se trataría, según sus defensores, de compeler a los partidos a actuar de forma democrática —a tener una estructura interna y un funcionamiento democrático, como dice el artículo 6º de la Constitución— mediante la adopción de medidas de disciplina legal dirigidas al efecto. Dado que no puedo entrar aquí a fondo en la cuestión, me limitaré a apuntar que las experiencias europeas comparadas —y, muy señaladamente la alemana— han demostrado más que sobradamente que esas medidas tienden a tener una eficacia limitada y una escasa capacidad de lograr las finalidades que se les asignan. Lo que, casi con seguridad, es consecuencia de la propia naturaleza de las organizaciones partidistas en tanto que organizaciones competitivas que, por serlo, se adaptan con mucha dificultad a las

17 Por mi parte, me referí ya a la conveniencia de introducir un mecanismo de primarias en el Congreso Internacional de Derecho Constitucional «Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual» celebrado en mayo de 1995 en Alicante, en una exposición luego recogida por escrito. Cfr. «Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera del fin de siglo», en José Asensi Sabater (edit.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1997, pp. 115-155.

18 Me he ocupado con cierto detenimiento de la cuestión en «Ley de bronce, partidos de hojalata (Crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)», cit., pp. 212 y ss., que sigo ahora en lo esencial.

19 Cfr., por todos, el trabajo espléndido de Miguel Satrustegui, «La reforma de los partidos», en *Claves de Razón Práctica*, nº 36 (1993), pp. 34-40.

exigencias estrictas del funcionamiento o la estructura democráticas. En consecuencia, y sin negar la utilidad de ciertas disposiciones relativas a la disciplina legal de los partidos —el carácter secreto del voto en sus órganos internos o la transparencia de las informaciones en su funcionamiento, podrían ser dos buenos ejemplos al respecto— no parece demasiado realista fiar a esa disciplina la posibilidad de lograr, prescindiendo del mecanismo de primarias, la democratización de la oferta electoral.

A mi juicio tampoco lo es confiar en la ingeniería electoral como un instrumento útil para, debilitando a los partidos y fortaleciendo paralelamente a los electores, reducir el protagonismo partidista en la selección de la oferta electoral. Las propuestas, también apoyadas por políticos, profesores²⁰ y, en este caso, una creciente legión de periodistas, se han dirigido aquí en una doble dirección: por un lado se ha criticado el, así llamado por algunos, *maléfico* sistema de las listas cerradas y bloqueadas y se ha propuesto abrirlas o desbloquearlas como un medio de favorecer la libertad del elector y de reducir, en consecuencia, el poder de los partidos; similar finalidad podría conseguirse, se ha dicho también, cambiando los distritos electorales plurinominales —en los que se eligen dos o más representantes: diputados nacionales o autonómicos, concejales— por distritos uninominales, en los que se elige uno solamente y en los que la mayor cercanía entre electores y elegidos que de ello se deriva obligaría a las fuerzas políticas a proponer candidatos no en función de criterios internos de partido, sino en función del previsible apoyo de los electores a cada uno de los eventuales candidatos.

Pero tampoco aquí, como ya hemos visto anteriormente en relación con la propuesta de democratización *integral* de los partidos, existen motivos para confiar en que la finalidad que se le asigna en teoría a las propuestas referidas vaya a tener, en la práctica, una coherente traducción: más bien existen motivos para pensar todo lo contrario. En efecto, y en lo que se refiere a la apertura o al desbloqueo de las listas²¹, tanto experiencias comparadas en Europa —por ejemplo la del voto preferencial italiano— como la española del Senado²² permiten suponer que su capacidad democra-

20 Puede verse, también por todos, el estudio de Manuel Jiménez de Parga, *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.

21 El mejor estudio sobre la cuestión es el de Julián Santamaría Ossorio, «El debate sobre las listas electorales», en Antonio J. Porras Nacales, *El debate sobre la crisis de la representación política*, cit., pp. 231-263.

22 Es indispensable al respecto el trabajo de José Ramón Montero y Richard Gunther, «Sistemas "cerrados" y listas "abiertas": sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en Centro de Estudios Constitucionales, *La Reforma del régimen electoral*, Madrid, CESCO, 1994, pp. 13-88.

tizadora de la oferta electoral es muy reducida o casi nula, pues son muy pocos los electores que hacen uso de la posibilidad de conformar una lista propia —haciendo *panachage*— o de elegir dentro de la lista, en las varias que se les ofertan en cada distrito electoral. En cuanto al cambio de distritos —plurinaminales por uninominales— es igualmente la experiencia comparada —la inglesa, en este caso— la que demuestra que incluso allí donde los distritos son uninominales la selección de la oferta electoral es llevada a cabo por unos partidos que se comportan, en términos generales, de forma bastante similar a como lo hacen cuando los distritos son plurinominales²³.

Así las cosas, nos queda exclusivamente el mecanismo de primarias: y es lo cierto que su puesta en práctica por el Partido Socialista en los diversos procesos de elección que se han desarrollado a lo largo del 98 ha venido a demostrar que aquí sí se han cumplido las previsiones teóricas formuladas previamente respecto de su potencial democratizador como mecanismo de selección de la oferta electoral. A ello me referiré un poco más abajo. Pero antes trataré de exponer sumariamente el breve curso histórico que conduce a la aprobación final por parte de la dirección socialista de un reglamento de primarias y procederé a explicar el contenido esencial de ese reglamento.

3 HACIA LAS PRIMARIAS: LA GESTACIÓN DE UNA DECISIÓN HISTÓRICA

Aunque ya desde mediados de 1995 se habían venido produciendo, por parte de diferentes dirigentes socialistas, pronunciamientos aislados en favor de la introducción de las primarias como forma de selección de candidatos²⁴, el primer acuerdo institucional en tal sentido no llegará hasta finales de 1996, cuando los delegados asistentes al Congreso del Partido Socialista de Cataluña (PSC) que se celebra en Hospitalet en octubre de ese año acuerdan someter a sus principales candidatos a primarias en las que parti-

²³ Cfr. en tal sentido los trabajos citados en *supra* nota 16.

²⁴ Sirva de ejemplo la propuesta de someter a primarias la elección del candidato a Presidente de la Junta de Galicia, formulada tras las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 1995 por el Secretario General del Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE. Cfr. *La Voz de Galicia*, de 1 de junio de 1995.

ciparían militantes e, incluso, simpatizantes del partido registrados como tales²⁵. De hecho, serán los propios socialistas catalanes los que decidirán meses más tarde llevar la propuesta de introducción de las primarias al 34º Congreso Federal del Partido Socialista Obrero Español, que se celebra, finalmente, entre el 20 y el 22 de junio del 97. Así resumía uno de ellos, Miguel Iceta, miembro, a la sazón, de la Comisión Ejecutiva del PSC, los temas básicos del Congreso Federal de su partido unos días antes de su inauguración: «Las cuestiones organizativas están ya planteadas, escribe Iceta en su artículo («¿Un congreso rutinario?») publicado en *El País*, el 4 de junio del 97: elecciones primarias para la selección de candidatos, apertura de nuestros procesos de discusión y decisión a los simpatizantes o el impulso de estructuras sectoriales o temáticas. Podría aprobarse también un código ético como el que el PSC adoptó en su reciente Congreso».

Como es bien conocido, el 34º Congreso socialista, en el que el líder del PSOE durante casi veinticinco años presentará su dimisión como Secretario General, iba a ser todo, en efecto, menos un Congreso rutinario. Entre sus importantísimos acuerdos, que quedaron en el momento sepultados por la avalancha de noticias generada por la sorpresiva dimisión de Felipe González, figurará uno que acabará, finalmente, por tener consecuencias de una importancia extraordinaria. El acuerdo decía así: «El Comité federal designará una Comisión encargada de elaborar una propuesta sobre los procedimientos internos que se deban aplicar para la realización de elecciones primarias en los procesos de selección de candidatos a Presidente del Gobierno y de las Comunidades Autónomas». Era el primer paso firme en el camino de la generalización de las primarias.

Un paso fundamental respecto del cual todo hace pensar que existía, por lo demás, un amplio grado de consenso entre los cuadros y las bases socialistas. Ciertamente, aunque las informaciones de prensa sobre el Congreso Federal apenas dejan traslucir nada que no estuviera relacionado con la marcha de González y su sustitución en la Secretaría del PSOE, el desarrollo de los acontecimientos inmediatamente posteriores al Congreso prueba sin ningún género de dudas el alto grado de aceptación que había llegado a adquirir en el PSOE a la altura del 97 la propuesta de seleccionar a sus candidatos electorales por medio de primarias. Uno por uno, los diversos congresos regionales que se celebran después del federal en la segunda mitad del 97 reafirman, puntual-

25 Cfr. *El País*, de 13 de octubre de 1996.

mente, la previa decisión del 34º Congreso socialista: así sucede en el VIII Congreso del PSOE de Andalucía, celebrado en los últimos días de junio, que decide introducir las primarias para elegir el candidato del partido a la presidencia de la Junta de Andalucía; en el VIII Congreso del Partido Socialista del País Valenciano-PSOE, que tienen lugar en los primeros días de julio, que adopta también el método de primarias para seleccionar los candidatos a la presidencia de la Generalitat y a las principales alcaldías de la Comunidad Autónoma; en el III Congreso del Partido Socialista de Euskadi-EE, reunido en la primera semana de octubre, que optará por las primarias para seleccionar los candidatos a *lebendakari*, alcaldes y diputados generales; o en el Congreso ordinario del Partido Socialista de Aragón-PSOE, celebrado a finales de diciembre, que aprueba igualmente la introducción de las primarias para la selección de candidatos²⁶.

Todos los acuerdos mencionados no significan, claro está, que la puesta en marcha definitiva del proceso de primarias no generase ninguna oposición en el interior del Partido Socialista. De hecho, en los primeros días de enero del 98 la prensa se hacía eco de las resistencias manifestadas al respecto en el Consejo Político Territorial —nuevo órgano de dirección creado por el 34º Congreso del PSOE, en el que están presentes, además de los miembros de la Ejecutiva federal, los *barones* territoriales del partido— por parte de algunos líderes regionales socialistas: según tales informaciones periódicas, los secretarios generales de las Comunidades de Castilla-La Mancha, Castilla-León y Extremadura llamaron la atención en el Consejo sobre los diversos peligros que podrían derivarse de la introducción inmediata del procedimiento de primarias para las elecciones municipales y autonómicas de la primavera del 99²⁷. Pese a esta oposición, la Comisión Ejecutiva del PSOE decide pocos días después que las primarias para la selección del candidato del partido a presidente del Gobierno, a presidentes autonómicos y a alcaldes de las grandes ciudades españolas deberán haber tenido lugar antes del verano de ese año²⁸. Ya sólo quedaba, pues, la elaboración de la normativa con arreglo a la cual las primarias deberían celebrarse: el día 9 de enero del 98 se designaba a los miembros del Comité federal que, dependientes del secretario de organización, procederían a preparar el reglamento²⁹, norma interna que el 21 de marzo se aprobaba finalmente por el propio Comité Federal del Partido Socialista.

26 Cfr. *El País*, de 29 y 30 de junio, 22 de julio y 22 y 31 de diciembre de 1997.

27 Cfr. *El País*, de 2 de enero de 1998.

28 Cfr. *El País*, de 6 de enero de 1998.

29 Fueron elegidos Carmen Romero, José Montilla, Clementina Ródenas, Felipe Hernández, Juan Antonio Barrios y Rosa Inés García. Cfr. *El País*, de 19 de enero de 1998.

4 LA NORMATIVA REGULADORA DEL PROCESO DE PRIMARIAS: EL *REGLAMENTO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS Y CANDIDATAS A CARGOS PÚBLICOS*

El *Reglamento* con arreglo al cual se han celebrado los diversos procesos de primarias que han tenido lugar a lo largo de 1998 en el PSOE consta de un preámbulo, 84 artículos ordenados en 13 capítulos, y una serie de disposiciones adicionales y finales. El capítulo I contiene las disposiciones generales aplicables transversalmente a los diferentes tipos de primarias y demás procesos de selección de candidatos, y todos los demás, hasta el total de 13 que acabo de citar, las normas específicas para proceder, respectivamente, a la elección de candidato³⁰ a la presidencia del Gobierno, y a la elaboración de candidaturas para las elecciones legislativas (a Cortes Generales), las elecciones europeas, las presidencias autonómicas, las asambleas de las Comunidades Autónomas, las alcaldías, las elecciones municipales, las juntas generales, los consejos insulares, los cabildos insulares, las diputaciones provinciales y las entidades locales menores. Me referiré a continuación, en primer término, a los aspectos fundamentales de la regulación transversal, para centrarme después exclusivamente en las previsiones especiales para los tres tipos de primarias que tienen mayor significación desde el punto de vista del sistema democrático: las destinadas a seleccionar el candidato a presidente del Gobierno, los candidatos a presidentes autonómicos y los candidatos a alcaldías.

Las *disposiciones generales*, contempladas en el capítulo I (arts. 1^o-19), comienzan fijando, como es lógico, el ámbito de aplicación del Reglamento (art. 1^o), norma de obligado y directo cumplimiento en todos los ámbitos orgánicos del PSOE, con lo que el partido decide uniformar el proceso de selección de candidatos, que habrá de celebrarse con arreglo a una normativa común en toda España y no según normativas territoriales aprobadas por las distintas federaciones del PSOE. Tras ello se fijan una serie de principios a los que deberá sujetarse la elaboración de las candidaturas (entre los que destacan los de igualdad de los afiliados para acceder a cargos públicos, el de democracia paritaria entre hombres y mujeres, el de gradual renovación generacional

30 Siguiendo escrupulosamente la norma de *corrección política* hoy vigente, el *Reglamento* se refiere siempre a candidato-candidata, afiliado-afiliada, etc. Por obvias razones de espacio y fluidez en la redacción he simplificado, haciendo un uso genérico del masculino, como ha sido siempre norma habitual en castellano.

y el de renovación periódica y gradual en el ejercicio de las funciones públicas que evite la acumulación de cargos tanto orgánicos como institucionales) (art. 2º) y se impone a los candidatos una especie de mandato imperativo respecto del programa del partido (art. 3º): los candidatos estarán, de este modo, vinculados, por los programas electorales y las resoluciones y propuestas electorales aprobadas por los Congresos y el Comité Federal del PSOE.

Por razones tan evidentes que no es siquiera necesario comentarlas, la determinación de quienes son elegibles (art. 4º) y electores (art. 5º) constituye, en todo caso, la parte más sustancial del *Reglamento* en lo relativo a la selección por medio de primarias. El universo de los elegibles incluye, claro, a los afiliados en pleno uso de sus derechos orgánicos, pero también a las personas independientes que se propongan de acuerdo con lo previsto en el propio *Reglamento*: unos y otros deberán reunir, en cualquier caso, la condición de elegibles de acuerdo con la LOREG y, en su caso, las leyes electorales autonómicas, y deberán suscribir la aceptación del Compromiso Ético en el Ejercicio de la Actividad Pública. Además, los candidatos que sean afiliados, deberán figurar en el censo federal, el único válido en todos los procesos de selección de candidatos³¹. También en el universo de los electores se incluye, junto a los afiliados inscritos en el censo federal, a los simpatizantes inscritos en el censo federal de simpatizantes³², quienes podrán participar en determinados procesos electorales internos, según de inmediato se vera, de acuerdo con lo que a tal efecto proceda a establecer el Comité Federal: el *Reglamento* añade, respecto de la eventual participación en las primarias de los simpatizantes, que votarán en unidad de acto con los afiliados, aunque en urnas separadas, y que todos, simpatizantes y afiliados, ejercerán personalmente su derecho de voto en la agrupación local que les corresponda de acuerdo con el censo federal.

Dicta luego el *Reglamento* toda una serie de normas detalladas en materia de organización del proceso electoral en las que no es posible, ni necesario, entrar aquí³³. Me

31 -En todos los procesos de selección de candidatos (as) regulados en el presente Reglamento sólo será considerado válido el Censo Federal de afiliados autorizado, actualizado, verificado y por la CEF, cerrado en la fecha que fije el órgano competente- (art. 6º). Parece obvio que la centralización del censo que se establece en este artículo tiene por objeto evitar su manipulación arbitraria y sectaria por parte de las federaciones: el principio, que algunos considerarán muy discutible, es el de que resulta más factible garantizar la limpieza de un censo que de 17 (si hubiera uno por Comunidad Autónoma) o de 50 (si hubiera uno por provincia).

32 -Los simpatizantes del Partido para participar en los procesos electorales internos señalados en el artículo 17.1 de este texto deberán, en su caso, figurar inscritos en el Censo Federal de simpatizantes autorizado por la CEF, cerrado en la fecha que fije el órgano competente- (art. 7º). El principio es aquí también, hay que suponer que por idénticas razones que en el caso del censo de afiliados, el de la centralización. Véase *supra* nota 31.

33 Calendario (art. 8º), aceptación de los candidatos y designación de representantes de sus candidaturas (art. 9º), democracia paritaria (art. 10), organización de los procesos electorales (art. 11), régimen de las comisiones de listas (art. 12), composición y funciones de

referiré ya, por tanto, y para cerrar este análisis transversal de la normativa interna socialista, a su aspecto central, es decir, al procedimiento de selección de candidatos. El artículo 17 del Reglamento distingue a estos efectos dos tipos de procedimientos claramente diferenciados. Por una parte, los que tienen por objeto la selección de candidaturas unipersonales para cargos ejecutivos (presidencia del Gobierno de la Nación, presidencias de las Comunidades Autónomas, presidencia de las ciudades autónomas, presidencia de los Cabildos, Consejos Generales y Juntas Generales y alcaldías de determinados municipios) procedimientos éstos que procederán en cualquiera de los supuestos referidos cuando exista más de un aspirante a la nominación de que trate en cada caso (art. 17.1): el propio reglamento designa a este procedimiento interno con el nombre de *primarias*.

El segundo procedimiento de selección de candidatos, en cuyo estudio detallado obviamente no entraré, al no constituir dicho estudio el objeto de estas páginas, se refiere a la selección de las candidaturas completas para integrar una lista para procesos electorales legislativos (a Cortes Generales, Parlamento europeo, parlamentos autonómicos) y elecciones locales, lista que será votada democráticamente y, en su caso, aprobada por los órganos competentes del partido (art. 17.2).

Estudiados ya, por tanto, los aspectos generales de la regulación en lo que afecta directamente a las primarias, cabe concluir que el *Reglamento* socialista prevee un sistema de primarias *externas o abiertas* en las que tienen derecho a votar, además de los afiliados, los simpatizantes censados como tales, por más que el propio *Reglamento* difiera la participación efectiva de estos últimos, como se vió un poco más arriba, a lo que en su día establezca a tal efecto el Comité Federal del PSOE³⁴. Explicaré seguidamente, qué previsiones esenciales se establecen respecto de cada uno de los tipos de primarias ya citados en los tres ámbitos procedimentales que me parecen más fundamentales: proposición de candidatos, desarrollo de la campaña electoral y votación.

la comisión federal de listas (art. 13), composición y funciones de las comisiones de listas regionales o de nacionalidad y provinciales (art. 14), funciones de las comisiones de garantías electorales (art. 15), composición de las comisiones de garantías electorales (art. 16), declaraciones de bienes y actividades (art. 18) y composición y funciones de los comités electorales (art. 19).

³⁴ La disposición adicional primera del *Reglamento* prevee que «el Comité Federal, previo dictamen de la Comisión de Estatutos y Reglamentos, regulará la participación de simpatizantes y establecerá normas para la elaboración del censo electoral de simpatizantes señalado en el artículo 7º. En estas normas se establecerán los criterios para la elaboración del censo y las condiciones para la inscripción de los simpatizantes, así como los requisitos, circunstancias, plazos y formas de participación de quienes figuren inscritos en el mismo». Mientras los propios autores del *Reglamento* reconocían un mes antes de su aprobación que el voto de simpatizantes «quedaría para procesos electorales que haya después del año 2000», algunos sectores del partido afirmaban, dos días antes al de la celebración del Comité Federal que lo ratificó, que el 34º Congreso socialista había negado el voto a los simpatizantes en primarias. Cfr. *El País*, de 15 de febrero y 20 de marzo de 1998.

- a) *Elección de candidato a presidente del Gobierno* (cap. II: arts. 20-30). El candidato podrá ser propuesto en este caso por dos vías diferentes —por vía institucional (la mayoría de la Comisión Ejecutiva Federal o del Consejo Territorial o el 15 % de los miembros del Comité Federal) o por las bases del partido (el 7 % de los afiliados al PSOE) (art. 22)— lo que significa que los simpatizantes quedan excluidos de la posibilidad de proponer. El *Reglamento* aclara, además, que los miembros del Comité Federal y los afiliados no podrán apoyar más de una propuesta de candidatura (art. 23.3) y que el proceso de primarias sólo se abrirá en el supuesto de que exista más de una propuesta de candidato (art. 23.4).

Con un lenguaje que probablemente se considera acorde con la naturaleza *interna* del proceso, el *Reglamento* no habla de campaña electoral, sino de «desarrollo de la información interna» (art. 24): los principios son aquí los de *igualdad* (se prevé que a los candidatos se les facilitará en igualdad de condiciones el desarrollo de las actividades de información interna, comunicación postal con los afiliados, utilización de locales del partido y presencia en su comunicación interna), *mutua lealtad* (dado que los candidatos habrán de mantener un comportamiento adecuado, no pudiendo realizar campañas de imagen o publicidad pagadas ni realizar manifestaciones que supongan descalificación o menoscabo de otros candidatos, cargos públicos o responsables orgánicos socialistas), *control interno* (que se atribuye a la Comisión de Garantías Electorales Federal) y *corta duración* de la campaña (tan sólo siete días). Como es fácil de apreciar, el objetivo de estos principios —que exigen que la campaña sea corta, igualitaria, leal y esté garantizada por el propio partido— es evitar que el llamado período de información interna debilite a la propia organización, un riesgo omnipresente, como se verá, siempre que se trata de primarias.

La votación, en la que podrán participar los simpatizantes en los términos que ya han sido analizados, se realizará por sufragio individual y secreto de los electores, quienes deberán justificar su identidad y estar inscritos en el censo comunicado a la correspondiente mesa electoral (art. 25).

- b) *Elección de candidatos a presidencias autonómicas* (cap. V: arts. 39-49). La regulación es idéntica a la anterior en los tres aspectos que han sido analizados, siendo el texto de los preceptos respectivos una copia literal de los que regulan la selección del candidato a presidente del Gobierno y produciéndose, en consecuencia, nada más

que el cambio lógico en los órganos del partido que pueden proponer en cada caso: en el de los candidatos autonómicos será la comisión ejecutiva regional o de nacionalidad, por mayoría; el 15% de los miembros del comité regional o de nacionalidad y la mayoría del órgano que exista con carácter similar al consejo territorial, además, claro, del 7% de los afiliados de la federación (art. 41).

- c) *Elección de candidatos a alcaldías* (cap. VII: arts. 55-64): Tampoco existen en este caso cambios en lo relativo a la regulación de la votación y el desarrollo de la información interna, pero sí se preveen particularidades en cuanto al procedimiento de proposición de candidatos. Dispone así, en primer lugar, el *Reglamento* que se realizará la elección de candidatos a las alcaldías de forma diferenciada al resto de la lista de concejales en los municipios capitales de provincia y de 50.000 o más habitantes, y en aquellos en los que, a propuesta del comité local, así lo autorice la comisión ejecutiva provincial o la comisión ejecutiva regional o de nacionalidad correspondiente, en función de las circunstancias que justifiquen tal propuesta (art. 55.2).

La proposición de candidatos, en cualquiera de los supuestos hasta ahora mencionados, podrá ser realizada, por su parte, en los términos siguientes (art. 56): por la comisión ejecutiva local en municipios con una agrupación local o, en su caso, la comisión ejecutiva municipal; por un 15% de los miembros del comité municipal allí donde se hubiese constituido; por la comisión ejecutiva de ámbito superior, previo acuerdo con las secretarías generales de las agrupaciones locales que representen la mayoría del número de afiliados del municipio, en el caso de municipios que incluyan en su término dos o más agrupaciones y en los que no se encuentre constituida la agrupación municipal; y, finalmente, por un porcentaje de afiliados referido al censo correspondiente al municipio, con el siguiente baremo: municipios de menos de 300 afiliados, el 25% de los mismos; municipios de entre 300 y 1.000, el 20%; municipios entre 1.000 y 4.000, el 15%; y, por último, municipios de más de 4.000, el 7%.

Pese al muy somero análisis hasta ahora realizado, no es nada aventurado apreciar que varias de las previsiones contenidas en el *Reglamento* de selección de candidatos, en materia de primarias, son susceptibles de provocar situaciones conflictivas, algunas de ellas de no fácil solución: piénsese, a mero título de ejemplo, en las dificultades que se podrían producir si el candidato seleccionado como alcalde que llega a ganar las elecciones tuviera después que gobernar su municipio —o a hacer oposición, si es

el caso de que pierde— con una lista que ha sido seleccionada por un sector distinto del partido del que lo ha elegido a él. Aunque no sería complicado buscar otros supuestos de conflicto, no parece útil proceder ahora a especular con lo que hoy son futuros, cuando existe ya un proceso en el que el *Reglamento* se ha aplicado: un proceso que ha puesto de relieve, entre otras cosas, claro, sus problemas.

5 EL PROCESO DE PRIMARIAS SOCIALISTA: UNA ESCENIFICACIÓN EN TRES ACTOS

Como se sabe, el proceso de primarias socialistas comienza con la celebración de las convocadas para seleccionar al candidato a *lebendakari*, elecciones que tienen lugar el 14 de octubre de 1998 —justo una semana antes, por lo tanto, de la aprobación definitiva del *Reglamento* de selección de candidatos por parte del Comité Federal del Partido Socialista— y se cierra con las primarias para elegir candidatos a las presidencias autonómicas y alcaldías, celebradas el 27 de junio de 1998. Entre unas y otras, el 24 de abril de 1998, el conjunto de los afiliados al PSOE elegían candidato a presidente del Gobierno. Resumiré a continuación los datos esenciales caracterizadores de cada uno de los procesos referidos, datos que me permitirán abordar una reflexión final, de carácter *urgente* y naturaleza *general*, sobre el mecanismo de las elecciones primarias como medio de selección de candidatos en la democracias de partidos.

- a) Las *primarias vascas* enfrentan a dos candidatos, Nicolán Redondo Terreros, a la sazón secretario General del Partido Socialista de Euskadi-EE y Rosa Díez, entonces Consejera de Comercio y Turismo del Gobierno vasco: el primero, propuesto por la Comisión Ejecutiva del PSE-EE y la segunda por las bases del partido. Tras una campaña que tanto los protagonistas implicados en la competición interna como los medios de comunicación coincidieron en caracterizar de guante blanco³⁵, Nicolás Redondo se impuso a su contrincante por un escaso margen de ventaja: el 53,4% de los 6.097 afi-

35 Del juicio altamente positivo que le seguían mereciendo las primarias a quien entonces las perdió, con posterioridad a su derrota, queda constancia en dos artículos publicados por Rosa Díez en *El País*: «Vivan las primarias», en la edición de 29 de abril de 1998 y «Elegimos presidente», en la de 30 de marzo del mismo año.

liados que votaron finalmente sobre un censo total de 9.300 se inclinó por el Secretario General, frente al 46,6% restante que apoyó a la candidata. Terreros conseguía mantener así, aunque a la baja, el apoyo de un partido que tan sólo unos meses antes lo había elegido Secretario General con el voto favorable del 58% de los delegados asistentes al Congreso del PSE-EE³⁶.

- b) Frente a las primarias vascas, que apenas consiguieron centrar la atención de la opinión pública fuera del ámbito político restringido del Partido Socialista y fuera del espacio territorial del País Vasco, las *primarias para elegir candidato a presidente del Gobierno* acabaron siendo un acontecimiento de transcendencia, política y territorialmente, general³⁷, lo que se debió, antes que nada, a su *credibilidad*. Es decir, al hecho de que, como antes las primarias vascas, las finalmente convocadas para elegir candidato a presidente fueron percibidas desde que José Borrell, miembro de la Comisión Ejecutiva del PSOE, anunció que disputaría la nominación a Joaquín Almunia, Secretario General, como unas elecciones *de verdad*. Según informaciones periodísticas Almunia habría dicho a su futuro contrincante un día antes de que aquel hiciera pública su decisión de competir: «Si te presentas házmelo saber, pero que sepas que será una competición de verdad»³⁸. Por su parte, Borrell confirmaba al día siguiente su intención de competir para ganar. «Ustedes saben —decía a los periodistas— que soy un personaje muy competitivo y que cuando uno se presenta a una competición es para ganar»³⁹.

Los acontecimientos que tuvieron lugar en los días sucesivos y, sobre todo, el propio resultado de la competición iban a demostrar sobradamente la verosimilitud de las aseveraciones de los dos candidatos socialistas. Después de una larga precampaña y tras el corto período de información interna reglamentariamente establecido, las elecciones se celebraban en medio de una extraordinaria expectación social e informativa, lo que no dejaba de resultar de algún modo llamativo, dado la naturaleza interna del proceso. En ellas Borrell —que se había proclamado candidato con el apoyo de una parte de los miembros del Comité federal de su partido— ganaba a Almunia —que lo

36 Cfr. *El País*, de 24 de febrero y 15 de marzo de 1998.

37 De sus consecuencias en el conjunto de la opinión pública española, que pronto fueron periodísticamente bautizadas como *efecto Borrell*, queda constancia en multitud de sondeos de opinión publicados en las fechas inmediatamente posteriores a su celebración. Puede verse, por ejemplo, el de Demoscopia aparecido en *El País* del día 26 de abril, dos después, por tanto, de celebrarse las primarias.

38 *El País*, de 21 de marzo de 1998.

39 *El País*, de 22 de marzo de 1998.

había hecho refrendado por de 43.000 afiliados socialistas⁴⁰— con toda claridad: según el computo final, de los 207.774 votos emitidos (correspondientes al 54,2% del censo entonces *oficial* en el PSOE) el primero lograba 114.254 (el 55 %) y el segundo 92.860 (el 45 %). La victoria de Borrell era mayor en la medida en que conseguía la primera posición en 14 de las 17 Comunidades españolas: en todas, salvo en las de Andalucía, Castilla-La Mancha y País Vasco⁴¹.

En conclusión, y al contrario de lo que había sucedido medio año antes en Euskadi, el candidato peor *colocado* internamente conseguía ganar al que partía, en principio, con ventaja debido a la neta preeminencia orgánica que le otorgaba su posición de Secretario General. Porque este es, sin ningún género de dudas, el aspecto más relevante de las primarias socialistas y el de mayor proyección a medio plazo, como se ha encargado de confirmar cumplidamente lo sucedido desde entonces en el seno del PSOE: el que tiene su origen en el hecho de que las primarias enfrentasen al líder del partido con alguien que pese a no competir por el liderazgo orgánico va a contribuir con su victoria objetivamente —y al margen de cual fuera su subjetiva voluntad a este respecto— a debilitar tal liderazgo. No es casual, en ese sentido, que ya antes de que Borrell manifestase su voluntad de competir, Almunia anunciase su intención de dimitir de la Secretaría General si perdía en el futuro una hipotéticas primarias⁴². Aunque las críticas que ese anuncio produjo de inmediato —al considerar los autores de las mismas que aquel no hacía otra cosa que encubrir un chantaje susceptible de reducir la libertad de elección de los afiliados socialistas⁴³— llevaron a Almunia a no volver a hablar del tema ni en precampaña ni en campaña, lo cierto es que los conflictos derivados de la preeminente posición orgánica de uno de los competidores seguirían coaleando hasta la celebración de las primarias.

Y así, si bien la pugna entre los dos competidores apenas generó, cuando menos en el ámbito externo a la organización del Partido Socialista, mutuas críticas personales o políticas⁴⁴, los conflictos apuntados volverían a plantearse cuando Almunia intenta ob-

40 *El País*, de 5 de abril de 1998.

41 *El País*, de 26 de abril y 7 de mayo de 1998.

42 *El País*, de 17 de marzo de 1998.

43 Tras exigir a la Comisión de Garantías que no se especulase con la dimisión de Joaquín Almunia, José Borrell anunciaba el día 8 de abril su intención de plantear ante la propia Comisión Ejecutiva del PSOE sus quejas por tales especulaciones (Cfr. *El País*, de 7 y 9 de abril de 1998). Días más tarde, sería el propio Almunia el que solicitaba que cesaran los comentarios sobre su eventual dimisión de la Secretaría General (Cfr. *El País*, de 14 de abril de 1998).

44 Acusaciones como la de Joaquín Almunia tildando a José Borrell de “jacobino irredento” fueron, de este modo, la excepción de la precampaña y la campaña. Puede resultar a tal efecto ilustrativo respasar la prensa del período —entre mediados de marzo y finales de abril de 1998— en la que apenas pueden encontrarse descalificaciones políticas o personales de un candidato respecto del otro.

tener el apoyo oficial de la ejecutiva del PSOE a su candidatura: tras diversos titubeos y a la vista de las abiertas discrepancias que provocaba tal cuestión entre los diversos dirigentes y cuadros del partido, la propia ejecutiva decide renunciar a pronunciarse por ningún candidato, lo que dará lugar, después, a la retificación pública de Almunia, que reconoce abiertamente haberse equivocado al haber solicitado el apoyo del órgano directivo del PSOE⁴⁵. Ello no quiere decir, en todo caso, que uno y otro candidato —y sobre todo Almunia— no obtuviesen apoyos «a título meramente personal» de una buena parte de los más importantes dirigentes y cuadros del partido, apoyos que se fueron desgranando a lo largo de la precampaña y la campaña, pero, muy especialmente, en su fase inicial y a partir del momento en que empezó a aparecer como una probabilidad nada desdeñable que Borrell ganase a Almunia⁴⁶. Unos apoyos que acabaron transformando la derrota del Secretario General en una derrota de los órganos dirigentes del PSOE.

A la vista de todo lo apuntado no es, en consecuencia, exagerado sostener que el proceso que condujo a la selección de Borrell como candidato socialista y a Almunia a la derrota, confirmó dos de los argumentos que se han manejado después de las primarias contra ellas, como mecanismo de selección de candidatos, por algunos de sus más agudos críticos⁴⁷: en concreto, que las primarias abrieron un conflicto orgánico en el Partido Socialista (un conflicto cuyas secuelas de fraccionalización son ya de una indiscutible visibilidad cuando se escriben estas páginas, a finales del mes de octubre del 98); y que el precio que Borrell y Almunia —y el propio proceso de primarias— tuvieron que pagar por reducir la intensidad de su enfrentamiento durante la precampaña y la campaña fue el de la irrelevancia de la misma como medio para marcar diferencias de programa o de proyecto entre los dos competidores⁴⁸, es decir, el de su indiscutible ambigüedad.

- c) Aunque la profundidad con que ese panorama se reprodujo en el *tercer acto* del proceso de primarias socialistas —el que lo cierra— fue con toda seguridad muy variable dependiendo de los lugares, dada la gran cantidad de territorios donde se celebraron

45 Para un seguimiento de la evolución de los acontecimientos cfr. *El País*, de 31 de marzo y 1, 2, 3 y 4 de abril de 1998.

46 Cfr., al respecto, por ejemplo, *El País*, de 23, 27 y 28 de marzo de 17, 18 y 21 de abril de 1998.

47 Cfr. el interesantísimo trabajo de Carles Boix, «Las elecciones primarias en el PSOE. Ventajas, ambigüedades y riesgos», en *Claves de Razón Práctica*, nº 83 (junio 1998).

48 Un buen ejemplo, aunque no el único, por supuesto, son las respectivas cartas que Almunia y Borrell envían, a través de los periódicos, a los militantes del PSOE, en las que es difícil encontrar diferencias entre la oferta de ambos candidatos y en las que, por lo demás, no hay ni una sola crítica por parte de ninguno de los dos hacia el otro contrincante. Cfr. *El País*, de 17 de abril de 1998.

elecciones, todo indica que tanto las *primarias autonómicas* como las *municipales* confirmaron en mayor o menor medida el doble efecto que acabo de apuntar: la fraccionización y la irrelevancia de proceso de campaña y precampaña para establecer auténticas diferencias de programa o de proyecto entre los diversos candidatos. A estos dos problemas se iba a añadir, además, otro más nada intrasendente: el del «voto sindicado», tal y como fue denominado por el dirigente socialista Joaquín Leguina tras su derrota en las primarias para la alcaldía de Madrid⁴⁹. De hecho, el peligro de este tipo de comportamiento fue ya entrevisto previamente, lo que llevó a Borrell y Almunia a afirmar públicamente que no avalarían candidatos en las primarias autonómicas⁵⁰ —afirmaciones pronto contradichas por los hechos—, y a la Comisión Ejecutiva del PSOE a manifestar su temor de que las primarias fueran utilizadas para saldar cuentas orgánicas en el interior del Partido Socialista⁵¹. A todo ello volveré al abordar las conclusiones.

En todo caso, el proceso de primarias se produjo en un tono general de escaso enfrentamiento público, sobre todo si se tiene en cuenta la gran cantidad de procesos electivo celebrados. En el ámbito territorial municipal se convocaron elecciones para un total de 68 alcaldías correspondientes a capitales de provincia o a ciudades de más de 50.000 habitantes, aunque sólo llegaron a celebrarse en 43, al concurrir en las 25 restantes un solo candidato. En el ámbito autonómico, las primarias fueron convocadas, además de en la ciudad autónoma de Ceuta —al concurrir en Melilla un solo candidato— en 13 de las 17 Comunidades españolas, quedando fuera del proceso el País Vasco, donde las primarias acababan ya de celebrarse y Andalucía, Galicia y Cataluña, cuya fechas electorales no se ajustan al calendario autonómico global. Sin embargo, después de posponerse en dos de ellas (Castilla-La Mancha y Extremadura, las dos únicas con presidente socialista) y de que en otras cuatro sólo concurriera un candidato (Asturias, Madrid, Castilla-León y La Rioja) las primarias acabaron celebrándose tan sólo en siete autonomías: en cinco de ellas compitieron dos candidaturas (Cantabria, Aragón, Canarias, Murcia y Baleares) y en las dos restantes, tres: Navarra y Comunidad Valenciana⁵².

Ello suponía llamar a las urnas a algo más de 153.000 afiliados socialistas, de los que casi 77.000 (el 49,9%) iban a expresar sus preferencias y a dar la victoria, en general, a

49 *El País*, de 30 de junio de 1998.

50 *El País*, de 8 de junio de 1998.

51 *El País*, de 16 de junio de 1998.

52 Los datos, contrastados con otras fuentes periodísticas, proceden sobre todo de *El País*, de 15 y 27 de junio de 1998.

las candidaturas *oficialistas*, es decir, a las apoyadas por —o partidarias de— los aparatos orgánicos de sus respectivos territorios. Aunque en la circunscripción con mayor censo electoral —la de Madrid, donde el candidato no oficial, Fernando Morán, conseguía ganar en las primarias autonómicas al oficial, Joaquín Leguina— las cosas sucedieron de otro modo, no fue ésta más que la excepción que vino a confirmar la regla general. En todo caso, este primer dato, debe ser contrastado con un segundo dato, a la luz del cual aquel podría adquirir su verdadera significación: tras las primarias, el PSOE procedía a renovar al 80% de sus candidatos locales y autonómicos⁵³. Es posible, por lo tanto, cuando menos como hipótesis, que la victoria de los candidatos oficiales apoyados por el aparato orgánico fuera precedida de una renovación previa de las élites, renovación que los propios aparatos habrían considerado necesaria para mantener su posición de predominio en la organización. Así las cosas —y a expensas de un estudio de campo detenido, aquí imposible, que permita comprobarla o desecharla— la eventual certeza de esa hipótesis posibilitaría concluir que el llamamiento a los afiliados a votar habría sido, por sí mismo, capaz de generar algunos cambios en las estrategias de los grupos dominantes en la organización, que se habrían visto compelidos a renovar sus élites en aquellos casos en que resultaba presumible que el mantenimiento de las ya tradicionales los podría conducir a la derrota, es decir, a renovarlas según el sentir previsible de los afiliados y no según consideraciones estrictamente derivadas del juego de los grupos de poder dentro de la organización. Algo que podría tener una virtualidad democratizadora nada desdeñable si los afiliados fueran numerosos. Pero esto es también materia ya de las conclusiones finales que expondré seguidamente.

6 PAISAJE DESPUÉS DE LA BATALLA: A MODO DE (PROVISIONALES) CONCLUSIONES

El proceso de primarias socialistas, que hasta aquí he tratado de explicar en sus aspectos más fundamentales, podría tener una extraordinaria trascendencia hacia el futuro

⁵³ Vuelvo a seguir aquí, en lo esencial, las informaciones suministradas por *El País*, en sus ediciones de 28 y 29 de junio de 1998. Los resultados finales, tanto a nivel municipal como autonómico, pueden verse en la de 29 de junio.

en el funcionamiento de nuestro sistema democrático: la tendría, indiscutiblemente, si el sistema llegase a generalizarse entre todos o la mayoría de los partidos españoles; pero la tendría también, y no menor, si finalmente el PSOE decidiese volver sobre sus pasos⁵⁴ y hacer frente a los problemas que ha generado en su interior el sistema de primarias optando, pura y simplemente, por eliminarlas. Y ello porque pese a esos problemas innegables las primarias son, en mi opinión, el mejor invento —no diré experimento, por no recordar aquello en lo que algunos dirigentes socialistas a buen seguro están pensando tras lo sucedido en su partido a lo largo del 98: que sólo con gaseosa deben hacerse experimentos— puesto en práctica por un partido desde el restablecimiento en España de la democracia. Creo, por ello, que sigue teniendo un interés extraordinario seguir reflexionando sobre él: ese y no otro es el modestísimo objetivo de las tres conclusiones que siguen a continuación, más influidas por la duda que plagadas de certezas⁵⁵.

PRIMERA: SOBRE LA CONVENIENCIA DE MANTENER EL MECANISMO DE PRIMARIAS

Es bastante razonable pensar que la selección de candidatos para cargos públicos por medio de elecciones primarias suele generar diversos riesgos que pueden afectar, llegado el caso, a la propia capacidad competitiva del partido en el terreno electoral. Carles Boix los apuntaba con inteligencia y claridad en un artículo publicado inmediatamente después de cerrarse el proceso de primarias socialistas⁵⁶ y Ramón Vargas Machuca los resumía con perfecta concisión, según eran formuladas por Carles Boix, en un artículo aparecido poco después con el objetivo, entre otros, de someter a crítica

54 Es posible que así deba interpretarse el acuerdo tomado por el Comité Federal del Partido Socialista, celebrado el 11 de julio de 1998, a instancias de un grupo de dirigentes extremeños en virtud del cual, y tras una enmienda *in voce* al *Reglamento* de selección de candidatos, se decidió que no se harían primarias allí donde los socialistas gobiernan en el momento de su celebración. Según la información de *El País* «las notas que tomaron algunos de los asistentes a la reunión reflejan lo siguiente: dondel el PSOE gobierne, el comité regional —en el caso de presidencias autonómicas— o la asamblea local —en el supuesto de gobiernos municipales— pueden decidir si proponen o no a la dirección federal que se celebren o no primarias en ese ámbito». De los casi 200 miembros del Comité Federal, según el mismo diario, sólo habrían votado en contra siete, mientras que cuatro se habrían abstenido. Además, y en la misma reunión, el dirigente de Izquierda Socialista Manuel de la Rocha habría calificado el acuerdo de «peligrosa limitación de la iniciativa de elecciones primarias». Aunque por mi parte he intentado hacerme con el texto escrito de la enmienda, no lo he conseguido. Cfr. *El País*, de 13 de julio de 1998.

55 Resulta curioso, a ese respecto, la escasísima presencia del debate intelectual que las primarias han indiscutiblemente generado —muy profuso, sin embargo, en los periódicos— en las publicaciones teóricas del Partido Socialista. En los números de la revista *Leviatán* aparecidos paralelamente o con posterioridad al proceso de primarias no hay ni un solo artículo sobre la cuestión. Cfr. *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, nº 67 a 72 (de la primavera de 1997 al verano de 1998). Sólo en el número 68 (verano 1997) se publicaba un artículo mío («Partidos, Estados, sociedad: nueve tesis para el debate») en que se hace referencia al tema de las primarias.

56 Cfr. su trabajo «Las elecciones primarias en el PSOE. Ventajas, ambigüedades y riesgos», cit., pp. 34-38.

teórica las posiciones mantenidas por aquél: «La competición interna promovida por la instauración de un régimen de elecciones primarias y su probable uso faccional [...] estimulan y publicitan las divisiones internas, proyectan un partido con más de un alma y conforman un electorado interno y otro externo, cuyos dispares intereses acrecentarían las distancias entre lo que se promete a los de dentro y a los de fuera. Y si una vez establecido el procedimiento de primarias se quiere evitar esos riesgos y su consecuente penalización en las urnas, sólo quedan dos salidas: o el recurso permanente a la ambigüedad en un esfuerzo por diluir las diferencias entre los distintos candidatos y entre sus ofertas, o bien subalternizar el rol de los partidos en el marco de la competición política reduciendo su envergadura, recortando sus funciones y transformándolos en banderas de conveniencia al servicio de empresarios políticos independientes. En síntesis —concluye Vargas Machuca, resumiendo la tesis central de Carles Boix— si nos empeñamos en mantener la buena causa de las primarias, tendremos que escoger entre el camino de la fragmentación o la vía de la irrelevancia»⁵⁷.

Considero, con Ramón Vargas Machuca, que los riesgos y ambigüedades que Boix aprecia en las primarias son algo más que simplemente verosímiles. Como creo haber apuntado al analizar el proceso socialista, algunos de ellos se han manifestado ya con suma claridad y nada hace pensar que no vayan a reproducirse en el próximo futuro, de mantenerse en el PSOE el sistema de primarias. Pero no es esa la cuestión o, mejor dicho, esa es la cuestión esencial que las primarias ponen encima de la mesa sólo si se acepta el marco analítico que Boix da por sentado en su, por lo demás, espléndido trabajo. El propio Ramón Vargas Machuca lo apunta con toda claridad y no puedo sino estar plenamente de acuerdo con su crítica, cuando subraya que las objeciones de Boix a las primarias son congruentes con una determinada consideración del cambio en los partidos y con una determinada idea del funcionamiento del sistema democrático: aquellas según las cuales «el juego de intereses, pluralidad de objetivos y relaciones de poder en el interior de los partidos no son variables relevantes a la hora de explicar por qué cambian los partidos», que sólo lo harían «inducidos por el ambiente externo», forma ésta de cambio que sería, a su vez, plenamente coherente con una concepción de la democracia como competición entre partidos⁵⁸.

57 Ramón Vargas Machuca, «A vueltas con las primarias del PSOE. ¿Por qué cambian los partidos?», en *Claves de Razón Práctica*, nº 86 (octubre 1988), pp. 11-21.

58 *Ibidem*, p. 12

Existen evidencias más que suficientes que permiten, sin embargo, sostener que los partidos son algo más que y algo bastante diferente a meras organizaciones que unidas por el interés común de ganar las elecciones y colocar a sus candidatos en cargos públicos cambian y se adaptan a las diferentes condiciones del mercado electoral con el único objetivo de maximizar su beneficio en términos de su número de votos. Esa visión no permitiría explicar, por ejemplo, el frecuentísimo fenómeno de que las organizaciones partidistas seleccionen para todo tipo de elecciones no a los candidatos con mayores posibilidades de ganar, sino a los que son más fieles a la dirección, aunque sean peores candidatos en términos de su previsible *punch* electoral. O el hecho, íntimamente relacionada con el que acabo de exponer, de que los dirigentes de una organización prefieran perder las elecciones a ganarlas, si el precio de ganarlas ha de ser el fortalecimiento de sus adversarios en el seno de la organización⁵⁹. Ludolfo Paramio recordaba no hace mucho, en esta línea, como «a finales de la década de los setenta, los laboristas ingleses desarrollaron la singular costumbre de desplazar a los candidatos con más posibilidades de ganar las elecciones al Parlamento, sustituyéndolos por otros cuyo acusado perfil radical se ajustaba mejor a los vientos ideológicos que en aquel momento soplaban en la organización» y aportaba, también, una explicación a comportamientos políticos, en principio, tan extraños y aparentemente tan *disfuncionales*: «El fenómeno podía entenderse si se dejaba de pensar en el partido sólo como una organización cuyo objetivo es ganar las elecciones para poner en marcha un programa, y se le veía además como una arena en la que se enfrentaban intereses distintos» de forma tal que «los intereses primarios de los dirigentes locales (reforzar su poder dentro de la organización) podían pesar más que los intereses colectivos»⁶⁰.

Desde mi punto de vista, sólo situados en esa perspectiva analítica es posible sostener que los problemas y los riesgos que indiscutiblemente presentan las primarias pueden, en todo caso, verse compensados por una ventajas que son difíciles de negar cuando menos en un ámbito: el de la democratización del funcionamiento partidista, una democratización que, en buena lógica, debería traducirse en una mayor represen-

59 A la pregunta de si las primarias habían abierto una crisis en el PSOE, alguien tan experimentado en la vida interna partidista como Santiago Carrillo respondía, en una reciente entrevista, que «si el aparato del PSOE continua con el juego de neutralizar a Borrell todo el proceso será un fracaso. Yo creo que hay quien lo busca dentro del PSOE. Hay gente que prefiere perder las próximas elecciones generales a perder el aparato del partido. Este aparato es una fuerza, un poder, incluso cuando se está en la oposición». Cfr. *La Voz de Galicia*, de 31 de mayo de 1998 (obviamente, el subrayado es mío).

60 Ludolfo Paramio, «Intereses primarios», en *El País*, de 21 de mayo de 1998.

tatividad social de las opciones partidistas —de personas y/o programas— y, consecuentemente, en una mejor ubicación de los partidos el terreno estricto de la competición electoral. Cabría así afirmar, en consecuencia, que el riesgo de que los partidos pierdan apoyos sociales por su fraccionalización podría verse compensado por una mayor permeabilidad de aquellos y una mayor cercanía de las organizaciones partidistas a las demandas de la sociedad: unas demandas que es pensable sean capaces de traducir con mayor fiabilidad varios cientos de miles de militantes que un puñado reducido de dirigentes del partido, muchas veces más pendientes de no ser removidos de sus puestos que de cualquier otra consideración política e incluso electoral.

Es cierto que cabe el riesgo, en todo caso, de que los militantes se comporten de una forma similar a la de sus dirigentes. El propio Paramio se refería agudamente a la cuestión, poniendo de relieve con acierto como recurrir «a una consulta directa a la militancia, tratando de que esta asuma su responsabilidad ante los electores por encima de la lealtad a una parte de la organización» es una operación políticamente adecuada, en terminos de profundizar en la democratización siempre que no sea «en la propia base de la organización local donde exista una situación de bloqueo»: en tales supuestos, concluye Paramio, «parece evidente que el problema refleja una crisis orgánica larvada»⁶¹. De ser así, las primarias acabarían siendo muy probablemente un remedio que plantea más problemas que la enfermedad que con ellas pretende combatirse, una enfermedad ante la cual sólo cabría recurrir a abrir el universo electoral de los que votan en primarias. Pero tal cuestión corresponde ya a mi segunda conclusión.

SEGUNDA: SOBRE LA CONVENIENCIA DE ABRIR LAS PRIMARIAS A LOS SIMPATIZANTES

Ciertamente, es probable que sólo la definitiva apertura de las primarias a los simpatizantes de partido censados como tales en un registro oficial existente a tal efecto, pueda terminar por consolidar las ventajas de este mecanismo como instrumento de democratización y de consecuente acercamiento del propio partido a las demandas de la sociedad. La experiencia del proceso socialista y, muy concretamente, la derivada de

61 *Ibidem*.

las primarias municipales y autonómicas aporta datos significativos al respecto. Por un lado, el de que el censo *real* de afiliados del PSOE estaba finalmente mucho más lejos del oficial de lo se presumía inicialmente: tras los correspondientes ajustes en el censo —pieza básica para la limpieza de cualquier proceso de primarias— el PSOE dejaba de tener los 380.000 afiliados que se le suponían y pasaba a tener 200.000⁶². Por el otro, el de que la abstención registrada en el proceso entre los afiliados llamados a votar, que se situó en la mayoría de los casos en torno a la media del 50% que el proceso arrojaría globalmente, se iba a traducir en que el número de votantes fuera en muchos casos tan exiguuo, que sólo de una forma exagerada se puede hablar de auténticas primarias.

Así en Madrid, con un censo electoral que sobrepasa los dos millones y medio de electores, votaron algo menos de 5.000 afiliados socialistas (2.451 al ganador y 2.271 al perdedor). En Valencia, con un censo de más de 600.000 votantes, lo hicieron poco más de 1.000 (637, 375 y 133, respectivamente, a cada uno de los tres competidores). En Sevilla, con un censo electoral de algo más de medio millón de ciudadanos, votaron poco más de 2.000 afiliados socialistas (1.345 al ganador y 894 al perdedor). Si de los grandes municipios se pasa a los pequeños, el resultado es desolador: en Teruel 207 al ganador y 141 al perdedor; en Lugo 287 y 240; en Huesca 103, 67 y 47; en fin, en Avila, 140 y 126⁶³. No es necesario insistir demasiado en que con cifras tan pequeñas de participación resulta muy difícil evitar el voto sindicado y garantizar, en consecuencia, la plena libertad de voto de los llamados a intervenir en el proceso, tan pocos que su voto es fácilmente controlable por los aparatos partidistas, que serían así capaces de traducir a las bases del partido la situación de bloqueo que pudiese existir, en su caso, en el seno de los mismos.

En el supuesto del PSOE, y como dejé apuntado cuando analicé el *Reglamento* de selección de candidatos, se ha previsto la participación de simpatizantes en las primarias destinadas a elegirlos. Una previsión, reglamentariamente remitida a lo que en día disponga a tal respecto el Comité Federal⁶⁴, que formaría parte de los objetivos a corto plazo del partido, según declaraciones expresas de su Secretario General: «Un partido que aspira a tener más de diez millones de votos no puede resignarse a tener algo

62 Así lo reconocía públicamente el Secretario General del Partido Socialista pocos días después de celebrarse las primarias para elegir candidato a presidente del Gobierno. Cfr. *El País*, de 9 de mayo de 1998.

63 Cfr. *El País*, de 29 de junio de 1998, de donde proceden todos los datos.

64 Cfr. *supra* nota 34.

más de 200.000 afilados reales», contestaba Joaquín Almunia a la pregunta formulada por Anabel Díaz, poco después de su derrota en las primarias, sobre si mantenía su idea de que los simpatizantes votasen en ellas para elegir a los cargos públicos; y añadía: «Será muy bueno que voten los simpatizantes porque cuanto más gente participe las posibilidades de acertar serán mayores. Muy pronto abriremos un censo de simpatizantes y habrá alguna experiencia piloto. Desde luego, en las próximas elecciones para designar el candidato a la presidencia seguro que podrán votar. Mi objetivo es que en las próximas primarias voten medio millón de socialistas»⁶⁵.

Es posible que así ocurra: pero no sería aventurado suponer que la probabilidad de que lo anunciado en esos términos suceda finalmente podría acabar por depender en una medida nada despreciable de la actitud que respecto del mecanismo de las primarias para la selección de candidatos adopten los restantes partidos españoles. Con una breve reflexión sobre este tema cerraré ya mis conclusiones.

TERCERA: SOBRE LA NECESIDAD DE GENERALIZACIÓN DE LAS PRIMARIAS

Al día de hoy no parece muy probable que tal generalización llegue a producirse. Salvo que se optase, finalmente, por la vía de establecer obligatoriamente el mecanismo de primarias a través de una futura norma reguladora del régimen jurídico de los partidos, tal como en su día se solicitó desde el Partido Socialista⁶⁶ —algo que no parece vaya a suceder de mantenerse la actual composición de las Cortes Generales— es bastante verosímil suponer que nada se moverá a corto plazo en los restantes partidos españoles⁶⁷; ni en el PP, que ha manifestado repetidas veces que no necesita hacer primarias dado lo «asentado» que está su liderazgo⁶⁸, ni en IU —que ya ensayó sin

65 Cfr. *El País*, de 10 de mayo de 1998. Ese objetivo sería coherente, por lo demás, con manifestaciones de importantes líderes socialistas que subrayan la ampliación de las fronteras de los partidos. Pasqual Maragall, por ejemplo, ha insistido repetidas veces en la cuestión: «Los partidos que tenemos ahora se nos quedan pequeños», decía a Enric Company a mediados de 1996 (Cfr. *El País*, de 25 de agosto); más tarde manifestaba a Luis Mauri: «El PSC puede ganar, pero creo que estamos inscritos en un cambio general de la política no sólo aquí, sino en toda Europa. La política cambiará mucho —ponía de manifiesto Maragall— y una de las manifestaciones más evidentes será la ampliación de las fronteras de los partidos [...] Hay en Europa una convicción común bastante grande de que el actual modelo de partidos no perdurará mucho tiempo. En Francia aun no tanto, pero en el Reino Unido, en Italia y en Alemania, y por descontado en Estados Unidos, los partidos son de modelo ancho. Esta es la tendencia: partidos más anchos, más confortables, más divertidos...». Cfr. *El País*, de 28 de junio de 1998.

66 Así lo defendía Almunia en el fragor de la batalla por la nominación como candidato a presidente. Cfr. *El País*, de 19 de abril de 1998.

67 Sobre la situación vigente al día de hoy en el PP e IU, cfr. Jordi Barrat y Esteve, «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 13 (1995); sobre todo pp. 125 y ss.

68 Cfr., por ejemplo, *El País*, de 28 de marzo de 1998.

entusiasmo, y sin *sobresaltos*, el sistema en enero de 1996 para elegir su lista de candidatos por Madrid a las elecciones generales de ese año—, ni, por último, en el PNV, que funciona aparentemente sin problemas con su sistema de referéndum consultivo a la militancia, en cuya virtud las propuestas sobre candidato a *lebendakari* de sus 35.000 afiliados no son vinculantes para el Euskadi Buru Batzar⁶⁹.

¿Actuará todo ello como un elemento disuasor para el PSOE? Esa es una de las cuestiones esenciales del futuro, por más que sea muy difícil responderla sin hacer una apuesta casi en el vacío. Lo más que cabría decir al día de hoy es que parece lógico pensar que ningún partido parece capaz de mantener a medio plazo un mecanismo de funcionamiento interno que, previsto para jugar de una u otra forma como un *prius* acabe, a la postre, funcionando como un *minus* en su competición con los demás. Por eso la cuestión de si los socialistas serán capaces de mantener en solitario *su revolución* dependerá, muy probablemente, de lo mismo que depende el éxito de todas las revoluciones: de sus logros y de la capacidad de mutuo entendimiento de quienes las impulsan.

69 Cfr. al respecto, *El País*, de 29 de abril de 1997, dando noticia de la apertura del proceso consultivo.