

Policy development del Partido Popular

La elaboración de propuestas electorales, legislativas y de gobierno

F. Ramón Villaplana Jiménez¹
European School of Political and Social Sciences
Université Catholique de Lille

Gema Sánchez Medero²
Instituto Complutense de Ciencia de la Administración
Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

Una de las funciones más relevantes de los partidos políticos es la de la agregación de intereses y la movilización de la opinión pública, y para llevarla a cabo los partidos utilizan tradicionalmente algún tipo de documento en el que se ofrecen al electorado su visión y propuesta frente a los diferentes retos del país o región donde compiten (Ruiz Rodríguez, 2009: 362). Dicho documento es lo que conoce como “programa político”, que viene a definir lo que el partido es y no lo que el partido hace. No obstante, el programa de un partido afecta a su margen de maniobra, a las autopercepciones de sus miembros y a las de los miembros de otros partidos, y en última instancia, tiene un impacto sobre la tarea de agregación de intereses (Ruiz Rodríguez, 2013: 362).

El programa, por lo tanto, resulta de crucial importancia para este tipo de organizaciones, pero sobre el que la literatura especializada en los partidos políticos ha prestado poca atención. Tal es así que los escasos estudios que existen al respecto suelen centrarse en el análisis sobre las ubicaciones ideológicas de los partidos políticos europeos, dejando de lado un aspecto tan importante como es el modo que éstos se producen. Y eso que a pesar de que se ha dado un intento de abordar esta temática tanto en los partidos irlandeses (Daübler, 2012) como en los partidos austríacos (Dolezal *et. al*, 2001). Pero la dificultad que entraña efectuar cualquier investigación que implique analizar un proceso de toma de decisiones interna en un partido político puede que haya contribuido a persuadir a los investigadores a efectuar estudios sobre la dimensión programática. No obstante, hay que advertir, que con ello se incurre en una grave deficiencia a la hora de hacer el dibujo completo de los partidos políticos, ya que nos indican la lógica interna de funcionamiento de los partidos sino también en los compromisos que adquieren con su electorado.

En cualquier caso, esta falta de un marco teórico para abordar este tipo de estudios puede ser en parte paliada por la vinculación que se puede establecer entre el modelo de partido

¹ Investigador postdoctoral del programa Margarita Salas del Ministerio de Universidades, con la financiación de fondos europeos *NextGenerationEU* y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España mediante el Programa para la Recualificación del Sistema Universitario Español durante el trienio 2021-2023, contratado por la Universidad de Murcia para el desarrollo del proyecto de investigación «Las transformaciones en los partidos políticos durante la era digital» y adscrito a la *European School of Political and Social Sciences* (ESPOL) de la Universidad Católica de Lille, durante el bienio 2022-2023.

² Prof. Titular en Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid, y Directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.

y el proceso de elaboración del programa en uno y otros partidos. Así, por ejemplo, en el modelo de partido responsable, el programa sería más bien resultado de la aportación de los miembros del partido político (Schattschneider, 1942), mientras que, en el modelo de partido como máquinas electorales (Downs, 1957), el programa no sería necesariamente elaborado por los miembros del partido, y en el modelo de partidos como actores atribuibles (May, 1973), el programa sería resultado de la participación solo de un sector del partido. Pero también se podría intuir el modo de elaboración del programa del partido en función del modo en que se lleve a cabo la construcción de la estructura del partido. Cuando ésta se produce por “penetración territorial” se favorece la centralización en la toma de decisiones interna, por tanto, cabe pensar que el programa se llevara a cabo por los órganos de dirección del partido.

En definitiva, este estudio tiene como objetivo analizar cómo se elaboran los programas de los partidos políticos con el fin de poder determinar si se trata de un proceso inclusivo y abierto, o, por lo contrario, centralizado y cerrado. Para ello, hemos tomado como caso al Partido Popular, uno de los dos grandes partidos políticos españoles, a pesar de lo cual existe, todavía, un gran desconocimiento en aspectos importantes de su funcionamiento interno. No obstante, para alcanzar nuestro objetivo nos hemos planteado una serie de preguntas, por ejemplo: ¿cómo se elaboran los programas electorales? ¿cómo es este proceso? ¿qué papel juegan los distintos actores en este proceso? ¿cuáles son las dinámicas entre el nivel nacional y los distintos niveles territoriales? ¿son procesos innovadores y abiertos, o clásicos y cerrados? ¿los contenidos de los programas reflejan los posicionamientos del partido? ¿las propuestas de los programas electorales son presentadas y defendidas en el parlamento?

2. El Partido Popular

El Partido Popular (PP) tiene su origen en Alianza Popular (AP), un partido fundado en 1976 junto con una federación de pequeños partidos conservadores liderados por personas cercanas al franquismo, siendo su principal impulsor, Manuel Fraga Iribarne. No obstante, poco tiene que ver el Partido Popular de nuestros días con el que fundaron los conocidos como «siete magníficos» puesto que, en tan sólo unos años, AP/PP pasó de ser un partido minoritario de marcado carácter ideológico a un partido de gobierno y eminentemente pragmático (Baón, 2001; García-Guereta, 2001). El PP es un buen ejemplo de lo que algunos autores han denominado «partido profesional» o «partido profesional-electoral» (Von Beyme, 1986; Panebianco, 1990), en el que la ideología se desdibuja, la estructura del partido se burocratiza, los objetivos de la organización se priorizan sobre cualquier otro y los políticos son profesionales que están ligados por una estrecha solidaridad que nace, en muchos casos, de la amistad personal, pero sobre todo de la conciencia que de la trayectoria de cada cual dependerá del triunfo del equipo (Tusell, 2004). Por tanto, este partido es un caso singular de cambio partidista profundo (García-Guereta, 2001), pasando de ser un partido de notables relativamente pequeño, como en un principio era AP, a un gran *catch-all party* (Kirchheimer, 1966) en su espacio electoral, que ha conseguido captar votos procedentes de un amplio abanico ideológico, desde el difuso centro político hasta la extrema derecha. Pero, tal y como sostiene Huntington (1990), las estructuras de los partidos evolucionan siempre gracias al aprendizaje derivado de superar situaciones adversas; y, Alianza Popular, tras los pobres resultados obtenidos en las dos primeras elecciones de la democracia, aprendió a sobrevivir a numerosos desafíos internos y externos ajustando su organización a las exigencias del entorno.

El considerable mérito de la transformación que experimentó la formación política se puede atribuir a los dirigentes que en distintos momentos han jugado un papel esencial dentro de la organización, Manuel Fraga y Jorge Verstrynge, en un primer momento, y José María Aznar y Francisco Álvarez Cascos en un segundo periodo. Más tarde, la diferente visión de partido entre la élite cercana a Mariano Rajoy y la que todavía permanecía alineada junto a Aznar generará fuertes tensiones. Precisamente, esta división guarda correlación con las fases de institucionalización que ha vivido el partido hasta la fecha:

1) **Fundación y articulación** (1976/1979): Alianza Popular es fundada con una fórmula jurídica peculiar que iba a mantenerse durante diez años. Por un lado, existía el Partido Unido de Alianza Popular (PUAP), y por otro, la Federación de Alianza Popular (FAP)³. Pero pronto el reparto de poderes de Alianza Popular, que tiene una fórmula particular de repartir el poder entre siete vicepresidencias, con cada presidente incluido en una estructura colegiada que teóricamente no daba ventaja a ninguno, se vuelve ineficaz por el bloque que se produce en la toma de decisiones en el principal órgano de gobierno. De esta manera, la estructura evoluciona hacia una organización de carácter presidencialistas en el III Congreso Nacional (1979), en la que el líder "dominante" y su coalición alinean la estructura institucional con la habitual estructura institucional con el patrón habitual de relaciones de la formación política (Chandel, 2001: 7). A partir de ese momento, los demás fundadores abandonaron la federación, y prácticamente, desaparecieron de la escena electoral, acaparando Manuel Fraga la mayor de los recursos que le permitieron definir el tipo de estructura nacional que quería imponer a su organización: presidencialista, centralizada y construida en gran medida en un modo de construcción vertical, es decir, por "penetración territorial". Este modelo original prefigura un modelo institucionalizado con una fuerte verticalidad cohesión, centralizado, dando al líder del partido y a su coalición un fuerte control sobre los principales recursos de poder organizativo.

2) **Consolidación y expansión territorial** (1979/1989): A partir de entonces, Alianza Popular, bajo la dirección de Manuel Fraga y Jorge Verstrynge, comenzaron a conformar una estructura organizativa sobre las que sentó las bases del futuro PP: se desarrollaron el aparato nacional del partido (funcionarios, jerarquización, verticalidad, centralidad, etc), se elaboraron planes de implantación para conformar y consolidar las organizaciones territoriales, se dio prioridad a los objetivos electorales, se produjo una moderación en los principios ideológicos del partido, etc. Tras un breve liderazgo fallido de Antonio Hernández Mancha (1987-1989), Fraga retoma la presidencia y sitúa a Francisco Álvarez Cascos como número dos.

3) **Profesionalización y electoralismo** (1989/2004): Alianza Popular se refundó en el IX Congreso Nacional (1989) como Partido Popular, con el objetivo de llevar al partido hacia el centro, convirtiéndolo en una alternativa al PSOE. Aunque, la verdadera refundación del partido se produjo a raíz del X Congreso Nacional (1990), donde José María Aznar asumió la Presidencia, continuando Álvarez

³ La Federación de Alianza Popular estaba conformada por Acción Democrática Española (ADE), Acción Regional (AR), Democracia Social (DS), Unión del Pueblo Español (UPE), Unión Nacional Española (UNE), Unión Social Popular (USP) y Reforma Democrática (RD).

Cascos como Secretario General. Durante estos años el partido sufrió una fuerte institucionalización que se plasmó en el XIII Congreso de 1999 con: la centralización del proceso de decisión, el control de tipo vertical, la cohesión de las estructuras del partido y de la coalición dominante, la especialización y burocratización del aparato partidista y la disminución de la carga ideológica (García-Guereta, 2001). Esto permitió que el partido se fortaleciera y se convirtiera en una verdadera alternativa de gobierno, hecho que le permitió alcanzar el gobierno, por primera vez, en las elecciones generales de 1996, y posteriormente en las de 2000. De esta manera, el Partido Popular, consolida junto al PSOE un sistema bipartidista imperfecto, en el que ambos partidos se muestran capaces de alternarse en el poder y gobernar en solitario, con apoyos puntuales de los partidos de ámbito no estatal. En cierto sentido, ambos partidos funcionan como un *cartel* (Katz y Mair, 1995), procediendo a un reparto de los amplios recursos del Estado, en condiciones ventajosas para los miembros y afines a ambos partidos y estableciendo importantes barreras de entrada a partidos competidores.

4) **Estabilización como gran partido** (2004/2014): El periodo preelectoral de 2004 se encuentra marcado por dos hechos de gran importancia para el partido: el abandono de la política de José María Aznar y la designación de Mariano Rajoy como sucesor, y los atentados del 11-M en Madrid, cuya gestión, fue en gran parte culpable de la derrota electoral del partido en los comicios de 2004. Esta situación sumió a la organización en una crisis en la que se llegó a cuestionar el liderazgo de Rajoy al frente del partido, se rompió el pacto con Unión del Pueblo Navarro y se produjo una escisión con la creación de Foro Asturias. No obstante, como consecuencia de la crisis económica y la gestión de la misma, el PP volvió al gobierno, obteniendo una mayoría absoluta en las elecciones anticipadas de 2011. La recuperación del gobierno, y la victoria en el XVI Congreso del PP celebrado en Valencia en junio de 2008, permite a Mariano Rajoy recuperar el control del partido, bajo el mando de su secretaria general, María Dolores de Cospedal (2008-2018).

5) **Crisis y retroceso organizativo** (2014-): el desgaste a los partidos de gobierno ocasionado por la crisis económica global iniciada en 2008 junto a las protestas sociales de movimientos de indignación, principalmente el 15M, frente a los recortes públicos y los numerosos escándalos de corrupción que afectan al PP y al resto de partidos tradicionales provocan una crisis en el sistema de partidos, reflejada en el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, en las que PP y PSOE obtienen menos del 50% de los votos conjuntamente. Partidos emergentes como UPyD y, especialmente, Ciudadanos roban élites y base electoral al PP. Por otra parte, en 2013 surge Vox, cuyos principales miembros fundadores son ex dirigentes del Partido Popular, tales como Alejo Vidal Cuadras y Santiago Abascal. Mariano Rajoy pierde el gobierno en una moción de censura en 2018 y el nuevo líder, Pablo Casado, con Teodoro García Egea como secretario general, cosecha los peores resultados de las siglas en las elecciones generales de junio y noviembre de 2019. La mala situación interna del partido provoca, finalmente, la dimisión de Casado en febrero de 2022, siendo elegido dos meses después como presidente Alberto Núñez Feijóo, en un congreso extraordinario, con Concepción (Cuca) Gamarra como Secretaria General.

Resulta evidente la importancia del *policy development* del Partido Popular para el sistema político español, dado que buena parte de las políticas ideadas por esta formación han llegado a ser medidas de gobierno de gran calado como la supresión del servicio militar obligatorio y la profesionalización de las fuerzas armadas, la privatización de empresas públicas como Repsol, Telefónica o Iberia, el apoyo a la invasión de Irak y la puesta en práctica de diferentes estrategias nacionales en la lucha antiterrorista, por citar algunos ejemplos.

3. Regulación del *policy development* en el Partido Popular. Normativa y prácticas no escritas.

El Partido Popular establece la *policy development* a través de su programa político, programa electoral, las propuestas parlamentarias, así como las iniciativas legislativas y las medidas de gobierno. Algo que no difiere de cómo lo hace cualquier otro partido político, y cuyos procesos aparecen regulados, desde el punto de vista formal, tanto en los Estatutos del propio partido –siendo los vigentes los aprobados en el XVII Congreso de la formación, celebrado en 2017– como en el Reglamento su grupo parlamentario. Sin embargo, más allá de la normativa, debemos atender a las prácticas reales que realiza el partido, algunas de ellas derivadas de usos y costumbres no escritas pero establecidas en la cultura organizativa del partido.

3.1. El programa político.

La elaboración del programa político en el Partido Popular tiene su origen en las candidaturas a la presidencia del partido, pues son los candidatos a liderar la formación quienes, en un primer momento, tienen la oportunidad de exponer su programa propio de actuación para la formación, como así determina el artículo 32 del Reglamento Marco de Congresos: «El candidato o candidatos a Presidente tendrán derecho a una exposición previa de su programa, de su plan de actuación y de su candidatura...». Por lo tanto, la elaboración programática del partido comienza cuando el futuro líder del partido establece junto a sus más estrechos colaboradores las principales líneas de actuación, tanto internas como externas, de su mandato; lo cual nos muestra, una vez más, la importancia de los procesos de selección de líder en el devenir de los partidos (Marsh, 1993; Kenig, 2009; Cross y Blais, 2012; Pilet y Cross, 2014; Sandri, Seddone y Venturino, 2015; Cross y Pilet, 2015). No obstante, estas propuestas de inicio de mandato suelen tener, en su mayoría, un carácter general y estratégico en lugar de específico y/o concreto, sin llegar a establecerse en programas por escrito, sino que son expuestas en discursos, entrevistas y publicaciones en redes sociales. Pero también son resultado de las negociaciones que los candidatos realizan para establecer sus alianzas de cara al congreso.

El artículo 6e del XIX Reglamento Marco de Congresos, establece como competencia del Congreso «debatir y adoptar cuantos documentos enriquezcan el pensamiento político del Partido Popular, definan su oferta electoral o afecten a la estrategia y gestión del Partido». En consecuencia, el programa político oficial del partido es debatido y aprobado por el Congreso del ámbito territorial correspondiente, cuya convocatoria corresponde a la Junta Directiva de la organización territorial sobre la que se extienda su competencia, aunque no se considerará en firme hasta su ratificación por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Además, el programa político, al igual que el resto de documentos que son debatidos y aprobados por el Congreso, son elaboradas por las personas que sean designadas por la Junta Directiva correspondiente. Ni la ponencia política ni cualquier otro documento de

los congresos de ámbito inferior al nacional no podrá contener disposiciones que contradigan lo establecido en los Estatutos Nacionales, tal y como establece el artículo. 29b del mismo reglamento.

El grado de capacidad para que los afiliados del PP pueden participar en el proceso de elaboración de la política reside en la presentación de enmiendas. La cuestión es que esta posibilidad presenta una doble dificultad, para que las enmiendas pasen a ser debatidas por las respectivas comisiones del Congreso deben ser asumidas previamente por la Junta Local correspondiente, y las enmiendas no aceptadas por el Presidente de la Comisión tienen que obtener el apoyo del 25% de los miembros de la misma para que sean debatidas en el Pleno, además en caso de obtener tal cifra, para ser incorporada al texto definitivo tendría que obtener el respaldo de la mayoría de los compromisarios (Sánchez Medero, 2011).

Además, a este respecto hay que tener en cuenta otra consideración: quién puede ser compromisario a un congreso. Según los Estatutos del Partido y el propio Reglamento de Congreso, para ser compromisario los afiliados deben cumplir una serie de requisitos: a) Haber adquirido la condición plena de afiliado y estar al corriente de pago de las cuotas mínimas fijadas por el CEN desde el último congreso celebrado del mismo ámbito territorial; b) Estar inscrito en el proceso; y c) No estar suspendido de afiliación (art. 6, XIX Reglamento Marco de Congresos). Unos requisitos cuyo cumplimiento es mucho más rígido que los que existían con anterioridad, donde es verdad que se exigía que los afiliados estuvieran al corriente de pago, pero era considerado como un requerimiento muy laxo que no era de obligado cumplimiento. Pero desde el XIX Congreso Nacional del PP, celebrado entre el 20 y 21 de julio de 2018, estos tres requisitos son estrictamente exigidos para cualquier afiliado que desea presentar su candidatura como compromisario a cualquier cita congresual. Desde luego, el requerimiento de estar al corriente de pago siempre supone una depuración del censo y, algo que todavía más importante, prácticamente, garantiza que únicamente vayan a postularse aquellos afiliados que se encuentran más cercanos a la dirección del partido dado que, habitualmente, los críticos con el partido, lo primero que suelen hacer es dejar de abonar la cuota de afiliación para manifestar su malestar con la organización, en un ejercicio a medio camino entre la *voz* y la *salida* (Hirschman, 1970). A esto, hay que sumarle el propio proceso de elección de los compromisarios, que tiende a favorecer a este tipo de afiliado. En primer lugar, porque la mayoría de las sedes locales o municipales suelen tener designados de antemano las personas que van a asistir al Congreso en su presentación. En segundo lugar, porque son a estas personas a las que les facilitan todos los medios, incluso ponen en marcha la maquinaria de la organización con el fin de que resulten elegidos.

Es cierto, no obstante, que los presidentes de las juntas provinciales tienen que informar, por escrito, a toda su militancia de la convocatoria de elecciones a compromisarios; que el número de miembros electos siempre es de tres a cinco veces superior al de miembros natos; que cualquier afiliado de base sin responsabilidad en el partido que cumpla con los requisitos anteriormente mencionados tiene reconocido su derecho a presentarse como candidato con su sola firma; y que la selección de los compromisarios mediante un procedimiento de presentación de candidaturas individuales en listas abiertas, debería asegurar la libre elección y la independencia de las personas que acuden a la cita congresual. Es más, si esto fuera simplemente así, los compromisarios gozarían de una capacidad suficiente para hacerse oír libremente y no estarían sometidos a las directrices que provinieran de la dirección del partido. Incluso, el propio aparato del partido tendría pocos medios para poder acallar a una masa ante la cual se convertiría en minoría. Sin

embargo, la realidad es muy distinta ya que, como hemos señalado, los mecanismos introducidos hacen que resulte muy complicado que exista un número elevado de compromisarios electos que no mantenga ningún tipo de vinculación con el *establishment* partido. Es lo que se ha denominado «centralismo democrático», que no es otra cosa que el sometimiento de la minoría a la mayoría. Por tanto, los Congresos no pueden ser considerados como un ejemplo democrático y han perdido la capacidad, si es que alguna vez la tuvieron, de establecer la línea política de los partidos (García Cotarelo, 1985: 148). Su papel ha quedado reducido al de meras plataformas de repercusión hacia fuera, más que por ser un espacio donde se forma la voluntad desde abajo. En la práctica, es la Junta Directiva Nacional la que centraliza el proceso de elaboración del programa político del partido, en consonancia con lo deseado por el CEN y la propia Presidencia del partido cuyo núcleo de colaboradores más estrecho se concentra en el Comité de Dirección, regulado en el art. 50 de los Estatutos del partido.

3.2. Elaboración de los programas electorales.

En el Partido Popular es el Comité Ejecutivo Nacional el órgano que marca la línea estratégica y programática del partido de cara a las convocatorias electorales, pudiendo delegar la elaboración concreta del programa electoral en algún comité específico. Esta misma práctica se reproduce en los niveles territoriales inferiores del partido. Tanto en el caso de las elecciones generales como en el de las autonómicas, los programas electorales deben ser aprobados por el CEN (denominada Comisión Permanente de la Junta Directiva Nacional, hasta 1999). El CEN también es el encargado de aprobar las propuestas que las organizaciones autonómicas deseen incorporar a los programas electorales nacionales, de tal manera que se comprueba que el procedimiento de elaboración y diseño de los programas electorales está altamente centralizado por la cúspide nacional del partido, siendo esta la que tiene la última palabra para aprobar los mismos, aunque habilitando cierto espacio de participación a las organizaciones territoriales.

Dentro del CEN, es la Secretaría de Estudios y Programas la encargada de avanzar y coordinar la elaboración de políticas del partido, en coordinación con el resto de órganos y secretarías del partido. No obstante, esta secretaría, como el resto de cargos no estatutarios, es susceptible de modificación en denominación y funciones o, incluso, de supresión a iniciativa del Presidente del partido. El puesto ha sido ocupado, desde 1990, por Carlos Aragonés Mendiguchía, José María Michavila, Gabriel Elorriaga, Esteban González Pons, Andrea Levy y Eburne Uriarte. A discreción de los sucesivos presidentes del partido, el cargo se ha configurado de formas diferentes dentro de la estructura organizativa: desde «coordinación», en el caso de Elorriaga, a «vicesecretaría general», en los casos de González Pons y Levy, aunque siendo el de «secretaría» el más frecuente. Por el momento, Núñez Feijóo no ha nombrado ninguna persona responsable de esta área de actuación. No obstante, la competencia de elaborar el programa electoral sigue residiendo en el CEN, y sus homólogos en los niveles territoriales inferiores.

En principio, no existen canales de participación directa para los militantes de base, quienes que no tienen prevista en la normativa ninguna forma de interferir personalmente en el proceso de elaboración de los programas electorales nacionales o autonómicos. No olvidemos que los comités ejecutivos, al ser los órganos de gobierno y administración del partido entre congresos en sus diferentes niveles, se encuentran integrados únicamente por el aparato del partido. No obstante, veremos, más adelante, las posibilidades de

participación de los militantes en el *policy development* del PP como son las Comisiones de Estudios y otras opciones puntuales de participación. En el caso de las elecciones general de abril de 2019, el PP afirmó haber trabajado durante 6 meses en el programa, habiendo mantenido 84 reuniones con diversas entidades de la sociedad civil, además de contar con la participación de los grupos parlamentarios y de las organizaciones regionales, provinciales y locales del partido. Según explicaron, recibieron más de tres mil propuestas electorales que, finalmente, se concretaron en las quinientas en las que consistía el programa electoral, respetando la estructura de diez bloques temáticos que respetaban la estructura marcada por Pablo Casado en la Convención Nacional previa⁴.

3.3. *Propuestas parlamentarias del Grupo Popular.*

La Constitución española y la Ley de Partidos Políticos son claras a este respecto, y el único requisito que se les exige a los partidos para su aprobación y, por ende, a los grupos parlamentarios, por ser órganos de aquellos, es que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos (art. 6. CE)⁵. Pero una cosa es que los reglamentos de los grupos parlamentarios apuesten claramente por la democracia interna, y otra muy distinta es que ésta se dé en su plenitud. La normativa interna de los grupos parlamentarios dispone que en el Pleno deban tratarse todas las cuestiones que puedan plantear los diputados en el desarrollo de la actividad parlamentaria, y que los acuerdos se adoptarán por la mayoría simple del mismo.

El Grupo Popular, en principio, funciona internamente respetando los procedimientos democráticos, y por este motivo sus deliberaciones y acuerdos se rigen por el principio mayoritario (art. 12. EGPP, 2004). Si hacemos caso a esta disposición normativa, los diputados populares no están sometidos a la disciplina de grupo, sin embargo, hay que tener en cuenta que sus competencias se limitan al debate de las propuestas que realiza el Consejo de Dirección, respecto a los principios y líneas básicas de la actuación parlamentaria o a la fijación de la posición que el grupo va a defender en la Cámara. Además, el hecho de que no haya ninguna mención sobre cómo se establece el orden del día, nos impide conocer si éste puede ser alterado a petición de los miembros del grupo, es decir, si pueden ser incluidas algunas cuestiones al margen de las determinadas por los órganos de gobierno. Conocemos, gracias a las entrevistas que hemos efectuado, que sólo cuando exista un asunto que pueda crear ciertas diferencias, incluso de posición, el Pleno se convierte en un verdadero órgano deliberante y decisorio, unificando una postura común del grupo que no dé cabida a ninguna disidencia en la Cámara. Ya que según establecen los estatutos del Grupo Parlamentario Popular “sus miembros tienen la obligación de comprometerse a defender los principios y las líneas básicas del programa electoral con el que concurrieron a las elecciones generales” (art. 4, EGPP). Además, en los “compromisos” que firman los diputados del PP cuando pasan a formar parte de la candidatura del partido, indican, en su punto segundo: “Me comprometo a asumir como propias las directrices acordadas por los órganos directivos del PP en todo lo referente a la actuación de su grupo parlamentario y a las relaciones con los medios de comunicación [...]” (ACEN, 09/06/1993). Todo ello indica, que las decisiones que adoptan en grupo siguen las indicaciones de las directrices de los órganos de dirección del partido en su

⁴ Partido Popular, 8/04/2019, “El Partido Popular presenta 500 medidas para cambiar España”. Recuperado de: <https://www.pp.es/actualidad-noticia/partido-popular-presenta-500-medidas-cambiar-espana>

⁵ La Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de *Partidos políticos*, estipula en su artículo 4 que «la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos».

ámbito territorial. En el estudio 2827 del CIS quedó reflejado que las dos terceras partes de las decisiones que se adoptan en el GPP son consecuencia de la disciplina del partido, y sólo una parte relativamente pequeña es fruto de la deliberación en el Pleno. Además, en comparativa con PSOE e IU, el Partido Popular demostraba tener el sentido de disciplina de partido más fuerte entre sus parlamentarios, tal y como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1: Conducta deseable según los parlamentarios (nacionales y autonómicos) cuando existe discrepancia con el propio partido ante una votación.

	PSOE	PP	IU
Hacer constar su opinión pero aceptar la disciplina del partido	80	81	69
Votar con su partido	11	14	5
Abstenerse	2	2	5
Ignorar la disciplina del partido y votar independientemente	4	1	10

Fuente: Base de Datos del CIS, Estudio 2827, *Élites políticas en España (2009-2011)*. Pregunta J3: «A veces, un diputado discrepa con las propuestas de su partido. ¿En términos generales, cree Ud. que un diputado que discrepa de las propuestas de su partido debe, en principio...?»

Por otra parte, en el Grupo Popular, es el Consejo de Dirección el órgano que establece los criterios y las directrices de actuación, pero es el Portavoz el encargado de decidir sobre qué propuestas van a ser presentadas en nombre del grupo y qué diputados serán los que las defiendan. En las comisiones, el Portavoz tiene la misma competencia, pero delega en el Coordinador de Comisiones el seguimiento de las iniciativas y actividades parlamentarias del grupo. Además, se prevé que los parlamentarios para el desempeño de sus funciones en la Cámara, sean asistidos por los órganos que los grupos dispongan para ello. De ahí, que la asistencia técnica cumple de esta manera un doble cometido: por un lado, permite que los parlamentarios lleven a cabo las facultades encomendadas por el grupo y, por otro lado, limita las fuentes de información, por lo que es más fácil que los diputados se sometan a las directrices de los órganos de dirección del grupo (Morales, 1990).

Por otra parte, habría que determinar cuál es el método que emplea el aparato del partido para conseguir que el grupo defienda sus postulados programáticos dentro de la cámara. Es un hecho que los estatutos de los partidos y los reglamentos de los grupos tienden a articular ciertos mecanismos dirigidos a potenciar y garantizar los ámbitos relacionales entre ambos con el objetivo prioritario de dominar mejor la acción del grupo parlamentario (Sánchez Medero y Cuevas Lanchares, 2017: 201). El partido se asegura su control mediante diversas técnicas, como son, por ejemplo, el nombramiento de sus integrantes y de sus cargos directivos y la aprobación de sus reglamentos, pero también lo hacen gracias a los canales de comunicación y coordinación que entabla con ellos y a las medidas sancionadoras que se imponen a los parlamentarios cuando no cumplen con las directrices del partido (McCubbins y Schwartz, 1984).

En este sentido, en el PP es el CEN el que establece los criterios y las pautas de trabajo que deben seguir los grupos institucionales que representan al partido en las distintas asambleas parlamentarias, mientras que el Secretario General se encargará de realizar el seguimiento de los mismos⁶. Y, a partir de 1989, al CEN se le atribuye la competencia de

⁶ En el PP, tanto el CEN como la JDN y el CP, dirigen desde la lejanía el rumbo del grupo parlamentario. Por ejemplo, la JDN “tras las elecciones de 1993 pidió protagonismo a los miembros de los grupos

aprobar los reglamentos del grupo parlamentario y de nombrar y cesar a los portavoces y a los cargos directivos del mismo (art. 28.1.c. EPP, 1989), y el Presidente del partido es el Presidente del grupo parlamentario y el Portavoz es miembro nato de la JDN, del CEN, del Comité de Dirección, de la Convención Nacional, del Congreso Nacional, además de ser uno de las pocas personas que acude a las reuniones de “maitines” (Sánchez Medero y Cuevas Lanchares, 2017: 212). La inclusión en los órganos de gobierno del partido a los portavoces de los grupos obedece, principalmente, a esta necesidad que tiene la fuerza política de transmitir sus instrucciones al grupo (Sánchez Medero, 2012). Además, desde el Congreso Nacional de 2004, los responsables de cada una de las Secretarías de Áreas del partido mantienen una relación estrecha y directa con el Portavoz de la comisión parlamentaria de su misma área temática.

Por otra parte, también se ha creado un organismo para garantizar la coordinación y la eficacia de sus grupos institucionales. Por eso, en 1990 se funda la Unión Interparlamentaria, que bajo la atenta mirada del Presidente del partido se dedicaba a coordinar la acción de los grupos parlamentarios autonómicos entre sí. Pero, como consecuencia de ejercer labores de gobierno, a partir de 2002, también lo hicieron con los respectivos del Congreso, del Senado y del Parlamento Europeo. Este tipo de reuniones tienen como cometido principal el establecer unos lazos de unión y colaboración entre los respectivos ámbitos territoriales. Es más, dada la dimensión que adquieren, surge el Comité de Portavoces Parlamentarios, que viene a ser una especie de Comité de Dirección de la Unión Interparlamentaria, al que se le encomienda la gestión y la coordinación de las tareas ordinarias de la misma, y desde donde se deciden las líneas de actuación conjuntas en los distintos parlamentos gracias a la red interparlamentaria popular⁷. Al margen de esto, algunas comunidades autónomas también han constituido organismos que faciliten la coordinación de sus cargos electos⁸. A nivel municipal, aunque no entra dentro de estudio, se ha creado la Unión Intermunicipal, que es la homóloga de la Interparlamentaria en el ámbito local, y al igual que ésta cuenta con un Comité de Alcaldes y portavoces municipales.

Por tanto, habida cuenta de todo lo expuesto, tendríamos que decir que la posición del grupo, y, por tanto, de sus miembros, está decidida con antelación por los órganos de gobierno del grupo, y ésta guarda siempre consonancia con la línea política del partido, de manera que a los diputados solamente les resta representar su papel en el Pleno o en las Comisiones de la Cámara, dando lugar una forma de proceder identificable con la idea de un «estado de partidos» (Ramírez, 1984; Finer, 1964; García-Pelayo, 1986). Con lo

parlamentarios a los que les exigió plena dedicación, garantía continua de asistencia y especialidad en sus respectivas áreas de trabajo” (AJDN, 22/11/93). Otro claro ejemplo es la petición que realiza el Comité Permanente del partido a los grupos del Congreso y del Senado para que preparen las próximas iniciativas para el nuevo periodo de sesiones (ACP, 16/06/95).

⁷ La red interparlamentaria popular es una intranet que supone una gran base de datos actualizada diariamente con todas las propuestas e iniciativas de los parlamentarios populares. Ésta se complementa con una red de conexiones con los Ayuntamientos y las organizaciones territoriales del partido. En definitiva, es una herramienta que centraliza y conecta las estrategias de las distintas organizaciones territoriales.

⁸ Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana existe el Gabinete de Coordinación Parlamentaria del que forman parte los diputados del partido que tienen representación en las Cortes Valencianas, los del Congreso, del Senado y del Parlamento Europeo que se presentan por algunas de sus circunscripciones. Este organismo existe con independencia de la Interparlamentaria Popular Valenciana, que sigue siendo el máximo órgano de coordinación de la Comunidad Autónoma porque, a diferencia del anterior, acuden además de los ya mencionados, los diputados provinciales, los alcaldes, los portavoces de las capitales de provincia, y aquellos cargos del partido que no ostenten representación institucional.

cual, es cierto que un diputado puede influir en parte en las decisiones de su grupo parlamentario, sin embargo, no pueden hacerlo directamente ni en las comisiones ni en el Pleno, donde su voluntad está sujeta a los acuerdos tomados en el seno del grupo, salvo que vote con arreglo a la libertad de conciencia, con todo lo que ello supone dentro del régimen disciplinario y sancionador recogido en su reglamento interno⁹.

Atendiendo a los datos empíricos, tal y como se observa en la Tabla 2, el Grupo Parlamentario Popular apenas ha conseguido la aprobación del 19% de sus proposiciones legislativas de las legislaturas VI a XII, entre 1996 y 2019. El nivel éxito ha sido superior en las legislaturas que el PP se ha encontrado gobernando, alrededor del 60% en las legislaturas VII, X y la primera etapa de la XII, mientras que en la legislatura VI las tres cuartas partes de las proposiciones populares fueron caducadas, retiradas o subsumidas en otras iniciativas, pese a ser el partido gobernante. La capacidad de legislar del Partido Popular ha sido sensiblemente menor en las legislaturas que se ha encontrado en la oposición: sólo en la IX legislatura el GPP consiguió que se aprobaran, con modificaciones, dos de sus proposiciones en solitario. Y gracias a las propuestas presentadas con otros grupos, incluido el PSOE, participó en la aprobación de varias proposiciones más durante las legislaturas VIII y IX pero no logró que se aprobase ninguna de sus 32 proposiciones durante la XII legislatura. También fue rechazada la única proposición que realizó en la XI legislatura, encontrándose el gobierno de Rajoy en funciones. Otra realidad que destacar es que el GPP, a excepción de la VI legislatura, ha reducido sensiblemente su actividad en las legislaturas en las que el partido se ha encontrado gobernando; por el contrario, fue especialmente activo, con 96 proposiciones legislativas en la IX legislatura, antes de recuperar el gobierno. No obstante, como veremos en el apartado siguiente, la capacidad legislativa del grupo parlamentario sólo representa una porción de la capacidad normativa del partido, pues cuando este se encuentra en el gobierno goza de otros instrumentos.

⁹ Un diputado popular nos reconoce en la entrevista que: «El que rompe la disciplina del partido tiene muchas papeletas para que no repita en las próximas elecciones generales, pero está claro que ello depende del tema del que se trate».

Tabla 2: Proposiciones de Ley presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados (1996-2019).

Legislatura	Posición	Presentadas	Aprobadas	Aprobadas con modificaciones	Rechazadas	Retiradas	Caducadas	Decaídas	No admitidas a trámite	Subsumida en otra iniciativa	% Aprobadas (con y sin modificaciones)
VI (1996-2000)	Gobierno	33	4	4	0	2	18	0	0	5	24,2
VII (2000-2004)	Gobierno	16	2	7	0	0	4	0	0	3	56,3
VIII (2004-2008)	Oposición	25	0	2	6	5	12	0	0	0	8,0*
IX (2008-2011)	Oposición	96	2	5	37	0	36	12	1	3	7,3**
X (2011-2015)	Gobierno	12	2	6	0	2	0	0	0	2	66,7
XI (2015-2016)	Gobierno en funciones	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
XII (2016-2019)	Gobierno	17	1	9	4	0	3	0	0	0	58,8
	Oposición	32	0	0	5	2	25	0	0	0	0
	Total	232	11	33	53	11	98	12	1	13	19,0

* Las proposiciones aprobadas son junto a otros grupos parlamentarios, incluido el PSOE.

**Las proposiciones aprobadas son junto a otros grupos parlamentarios, incluido el PSOE, excepto dos de ellas que son aprobadas (con modificaciones) a propuesta en solitario.

Fuente: Elaboración propia, con datos del Congreso de los Diputados.

3.4. Medidas de gobierno.

El gobierno español es el propio de un sistema parlamentario pero con un funcionamiento altamente presidencialista, donde el papel del Presidente del Gobierno está fuertemente reforzado frente al de los ministros (Paniagua Soto, 1992; Montabes, Garrido y Martínez, 2019), agudizándose el carácter presidencialista y personalista del sistema político cuando un partido gobierna con mayoría absoluta en el Congreso y en el Senado, siendo el líder del partido mayoritario y el jefe de gobierno la misma persona en todo momento. Esta gran concentración de poder produce liderazgos incontestables y un funcionamiento altamente jerárquico en la práctica en la toma de decisiones. Durante estos periodos, hay que considerar asimismo el papel de gran importancia que el Gabinete de la Presidencia del Gobierno juega en los posicionamientos del Presidente como núcleo de máxima confianza y de eficiencia operativa (Garrido y Martínez, 2018). Por otro lado, a la capacidad ejecutiva del Gobierno hay que sumar la capacidad legislativa con la que esta cuenta en la práctica, dado el recurrente uso que se hace del Real Decreto Ley en nuestro país (Sanz Gómez y Sanz Gómez, 2020) y, en menor medida, del Real Decreto-Legislativo, además de la capacidad de presentación de Proyectos de Ley ante el Congreso de los Diputados (Sánchez Medero, Pastor y Ruiz, 2022).

Tabla 3: Iniciativas legislativas y su grado de éxito por fuentes de origen en el Congreso de los Diputados.

	LVI (1996-2000)				LVII (2000-2004)				LX (2011-2015)			
	Pres	A. s/ mod	A. c/ mod	T. Apr	Pres	A. s/ mod	A. c/ mod	T. Apr	Pres	A. s/ mod	A. c/ mod	T. Apr
Proyectos de ley	192	63 (38)	105 (62)	168 (87)	175	34 (21)	126 (79)	160 (91)	163	15 (11)	124 (89)	139 (85)
Real Decreto-Ley	85			85	42			42	76			76
Real Decreto-Legislativo	2			2	12			12	11			11
Proposiciones de ley	300	3 (14)	18 (86)	21 (7)	322	0	10 (100)	10 (3)	216	2 (40)	3 (60)	5 (2,3)
	LXI (2015-2016)				LXII (2016-2019)							
	Pres	A. s/ mod	A. c/ mod	T. Apr	Pres	A. s/ mod	A. c/ mod	T. Apr	Pres	A. s/ mod	A. c/ mod	T. Apr
Proyectos de ley					49	2 (15)	11 (85)	13 (26)				
Real Decreto-Ley	1			1	65			65				
Real Decreto-Legislativo	1			1	1			1				
Proposiciones de ley	38			0	333	1 (17)	5 (83)	6 (0,2)				

Fuente: (Sánchez Medero, Pastor y Ruiz, 2022).

El Partido Popular ha gobernado la nación durante dos etapas: primero con Aznar (1996-2004) y, después, con Rajoy (2011-2018), habiendo disfrutado de dos periodos de mayoría absoluta (2000-2004 y 2011-2015) y gobernando en minoría, pero, igualmente, en solitario el resto del tiempo. En este sentido, hay que resaltar el grado de éxito que han tenido los proyectos de ley del PP. Tal es así, que, en los dos gobiernos mayoritarios del PP, el porcentaje de proyectos de ley se han situado en el 91% y 85%, en la VII y X Legislatura, respectivamente. En cuanto a los reales decretos-ley también ha sido una herramienta empleada por los gobiernos populares para sacar adelante sus medidas de gobierno, mientras que los reales decretos legislativos apenas han tenido un impacto en

sus propuestas legislativas. Esto ha permitido que bajo los gobiernos del Partido Popular, España ha realizado políticas de gran impacto como la profesionalización de las fuerzas armadas, la entrada en el euro, la privatización de grandes empresas públicas y grandes conjuntos de medidas caracterizadas por un carácter conservador en lo social y liberal en lo económico, mientras que su posición respecto a la organización territorial del Estado ha variado según la necesidad o ausencia de la misma en cuanto a alcanzar acuerdos con los partidos de ámbito no estatal en las Cortes. Muchas de las medidas llevadas a cabo por el PP se encontraban en sus programas electorales pero, indudablemente, la actividad de gobierno requiere una gran capacidad de actuación ante realidades concretas que no han podido ser contempladas previamente o que deben ser atendidas antes de que puedan ser tratadas en eventos del partido.

En resumen, podemos llegar a la conclusión de que cuando el Partido Popular se encuentra gobernando, la actividad de *policy development* del partido continúa, pero se reduce y se pone al servicio del Gobierno, donde se encuentran las principales espadas del partido, que ahora cuentan con capacidad real de materializar las propuestas en medidas de gobierno tangibles, iniciando un proceso ejecutivo de *policy making*. De este modo, el partido puede hacer un uso más eficiente de sus recursos propios para fines organizativos y electorales, mientras que aprovecha los recursos del Estado para diseñar las futuras políticas públicas e interactuar con los agentes sociales, al tiempo que, en su papel de actores institucionales, sus dirigentes gozan de una mayor atención mediática.

4. Los órganos consultivos del Partido Popular.

El Partido Popular cuenta con una serie de órganos consultivos previstos en sus Estatutos para ayudar en el proceso de *policy development*. A pesar de dicha condición consultiva estos órganos juegan un papel transcendental en el proceso de generación de propuestas, trabajando en segundo plano mientras los órganos ejecutivos del partido se centran en la actividad política de primera línea y en la propia gestión del partido. Estos órganos son las Convenciones, los Foros y las Comisiones de Estudio.

4.1. Las Convenciones, los Foros y las Ponencias Permanentes

De acuerdo con el art. 25.7 de los Estatutos del PP, «la Convención Nacional se constituye como órgano consultivo del Partido entre Congresos». Su naturaleza y funcionamiento viene regulada en el art. 42, siendo su convocatoria a iniciativa del Presidente del partido, para que se discutan y evalúen las políticas y las propuestas que realicen el CEN y la Junta Directiva. La Convención Nacional también tiene la capacidad de realizar orientaciones, sugerencias y balances de las políticas del partido. Las Convenciones se deben celebrar anualmente, siendo opcionales aquellos años en los que se celebra Congreso. La Convención Nacional tiene una composición amplia, en la que participan todos los cargos públicos nacionales, europeos y autonómicos, los principales cargos orgánicos del partido hasta el nivel provincial, incluidos los presidentes y secretarios generales de Nuevas Generaciones, y un número de militantes determinado por el CEN, designados por las respectivas Juntas Directivas Regionales, Provinciales o Insulares. El resto de niveles territoriales del partido también tienen la posibilidad de celebrar convenciones, bajo el control reglamentario de la Junta Directiva Nacional, con motivo de informar a los afiliados de la gestión del partido, tanto en tareas de gobierno como de oposición.

Estrechamente relacionadas a las Convenciones se encuentran los Foros, recogidos en el art. 62.2 de los Estatutos del partido: «los Foros son un instrumento de participación activa que se constituyen como un punto de encuentro de ideas y opiniones, donde todos los ciudadanos tienen cabida y participación». Estos Foros son reuniones breves que se centran en un único tema que el partido desea promocionar especialmente y que sirven de antesala a las Convenciones o incluso se celebran en el marco de las mismas. Los Foros también se pueden realizar en el resto de niveles territoriales, debiendo ser convocados públicamente con anterioridad, y son organizados por una persona responsable designada por el Comité Ejecutivo, encargada asimismo de presentar unas conclusiones del Foro ante dicho órgano ejecutivo.

4.2. Las Comisiones de Estudio.

Para la elaboración de todo tipo de propuestas, el Partido Popular cuenta con las llamadas “Comisiones de Estudio”. Estas aparecían reguladas en el artículo 39 del Estatuto aprobado en el XVII Congreso del partido, concebidas «para impulsar y facilitar la participación de los afiliados y cargos públicos del partido», y se mantienen como apartado tercero en el art. 62, *De los instrumentos de participación*, del siguiente, el actual. Las Comisiones de Estudio se pueden constituir en los diferentes ámbitos territoriales como órganos de trabajo permanente o temporal. Asimismo, se establecen como foros de debate, análisis y estudio, con el propósito de elaborar informes y formular propuestas. Estas están abiertas a la participación de los afiliados, quienes pueden formar parte de las mismas si están interesados en colaborar en áreas de trabajo específicas debido a su experiencia, perfil profesional o conocimientos. También pueden proponer la formación de Comisiones de Estudio al Comité Ejecutivo o al Presidente del partido para que considere la idoneidad de su creación, y se sitúan dentro del área de Participación del partido.

La flexibilidad en la creación, supresión, temáticas y funcionamiento de las Comisiones de Estudio es absoluta, a criterio del Comité Ejecutivo del PP. Su *leitmotiv* es el de garantizar la participación social y la colaboración simpatizantes, de expertos, incluso independientes, que no proporcionan el resto de órganos del partido. Por eso, estas Comisiones de Estudios trabajan transversalmente tanto de cara a los congresos del partido, como a las convocatorias electorales como a la actividad de gobierno y parlamentaria, pudiendo activarse con relativa urgencia cuando un tema estalla en la agenda pública. Funcionan mediante la celebración de reuniones de trabajo, que no cuentan con una periodicidad preestablecida. Son una fuente de generación de ideas que ayudan a reforzar la imagen del PP como partido de gobierno, incluso cuando se encuentra en la oposición.

5. Innovación y digitalización en el *policy development* del Partido Popular.

Durante las últimas dos décadas, los partidos políticos están experimentando una gran transformación digital a nivel global, principalmente en dos grandes aspectos: la comunicación y la organización interna. Por un lado, el uso de redes sociales y canales de retransmisión online como *Youtube* o *Twitch* tanto por parte de políticos como de los partidos ha pasado de ser una presencia tímida y puntual durante las campañas electorales a un medio indispensable de uso diario para interactuar con la ciudadanía y los medios de comunicación. Por otro, la utilización de diferentes portales webs y aplicaciones se ha normalizado tanto como para celebrar reuniones online, como para compartir y editar

documentos de trabajo colaborativos, como para realizar votaciones trascendentales para el partido tales como las primarias y otro tipo de consultas. El uso creciente de los recursos digitales de forma complementaria a los medios presenciales tradicionales, incluso sustitutiva en ocasiones, ha llevado a algunos autores a hablar de «partidos digitales» como un nuevo modelo organizativo de los partidos (Gerbaudo, 2019; Barberá, Sandri, Correa y Rodríguez-Teruel, 2021). Indudablemente, el impacto de la pandemia de Covid-19 ha sido trascendental en la aceleración del proceso de digitalización de la política global, obligando a digitalizarse aún más a los partidos para poder mantener ciertos niveles de actividad durante el confinamiento y el resto del periodo con diferentes restricciones a la movilidad y a la capacidad de reunión. Esta digitalización de los partidos, además, ha contribuido a que estos mejoren en sus niveles de transparencia (Díaz Garrido, 2022).

En lo que respecta al Partido Popular, este comenzó haciendo un uso muy rudimentario y de carácter meramente instrumental las páginas web propias y, principalmente, de las redes sociales y *Youtube*, destinado a informar de los eventos de campaña, hasta las elecciones generales de 2011 (Dader, *et al.* 2014; Medina y Villaplana, 2015). Precisamente, para esa convocatoria electoral, a iniciativa de Esteban González Pons, Vicesecretario de Comunicación en aquel momento, el PP presentó el portal web *yocambiaría.es*, como una iniciativa innovadora para recoger propuestas de simpatizantes y de cualquier persona interesada en contribuir al programa electoral del PP, a modo de tormenta de ideas completamente abierta, pudiendo enviarse los escritos mediante un formulario en la web¹⁰. Desde entonces, el Partido Popular ha ido gradualmente incrementando su presencia en internet y abriendo canales de participación, incluido en lo que respecta al *policy development* de los populares.

Los Estatutos del PP especifican en su art. 62.4 que «se establecerán Plataformas de Participación virtuales en las principales organizaciones territoriales como herramientas de participación directa de los afiliados, habilitando espacios a través de las distintas páginas web del Partido», mientras que en el punto siguiente (62.5) remite a los perfiles oficiales del partido en plataformas digitales y redes sociales como canales de votación, de recogida de comentarios y propuestas: «los portales incluirán herramientas que permitan a los afiliados y ciudadanos opinar sobre las políticas e iniciativas del Partido Popular, sugerir líneas de actuación política sobre cualquier cuestión que resulte de su interés, votar sobre aquellas cuestiones que se sometan a su consideración, y ofrecer la posibilidad de compartir y difundir a través de las redes sociales las propuestas e iniciativas del Partido Popular». Actualmente, el PP tiene canales oficiales enlazados desde su web en las siguientes aplicaciones¹¹: *Facebook*, *Twitter*, *YouTube*, *Flickr*, *Instagram*, *Telegram*, *WhatsApp* y *LinkedIn*. Entre ellos, el de mayor audiencia es el perfil de *Twitter*, con más de 839.900 seguidores, en 2022.

El problema continúa siendo que las webs o las redes sociales de los partidos políticos todavía están lejos de ser un auténtico espacio bidireccional que contribuya a mejorar la democracia y el intercambio comunicativo con los ciudadanos, principalmente, son empleadas emitir mensajes, noticias, eventos y declaraciones de sus líderes, es decir, cuestiones relacionadas más con la promoción y la propaganda.

¹⁰ *Público*, 21/07/2011, «El PP pide ayuda en Internet para elaborar su programa electoral». Recuperado de: <http://www.publico.es/espana/pp-pide-ayuda-internet-elaborar.html>

¹¹ Web del Partido Popular, sección “Participa: En Internet”. Recuperado de: https://www.pp.es/participa/en_internet

6. La participación de terceros.

Los Estatutos del PP apenas dicen gran cosa sobre la colaboración con terceras partes, si bien establece en su artículo 62.7 que «el Partido Popular mantendrá una fluida comunicación con el conjunto de asociaciones cívicas». Es más, asociaciones de la sociedad civil pueden ser invitadas a participar en los debates de determinados espacios habilitados dentro del partido cuando así sea considerado por el CEN como, por ejemplo, en las Comisiones de Estudio, las Ponencias Permanentes, etc. Además, se tiene en cuenta a la organización juvenil del partido, Nuevas Generaciones del Partido Popular, que, pese a ser una organización con personalidad jurídica propia, está estrechamente vinculada al PP, hasta tal punto que los miembros de la organización juvenil obtienen la condición de afiliado al partido de forma automática, siempre y cuando sean mayores de edad. El presidente de NNGG tendrá reservado un puesto en el Comité de Dirección cuando se traten temas relacionados con la juventud, de acuerdo con el art. 50.2 de los Estatutos, además de participar en el resto de órganos colegiados del partido. La presencia de representantes de NNGG también se promociona en las Comisiones de Estudio (art. 62.3) de cara a la elaboración de propuestas, por lo que la organización juvenil popular tiene garantizada siempre cierta cuota de participación en el *policy development* del PP.

Pero si deseamos identificar la principal fuente de pensamiento y de propuestas fuera del organigrama del partido, esta sería, indudablemente, la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), creada en 1989 por José María Aznar y presidida por él mismo desde entonces, que en 2002 absorbió al resto de fundaciones satélites del partido. FAES fue, desde su creación, el laboratorio de ideas o *think tank* oficial del Partido Popular, hasta finales del año 2016, cuando Aznar decidió desvincular la fundación del partido, dada las fuertes diferencias existentes entre la visión política de este y la del presidente de gobierno y del partido, Mariano Rajoy. A FAES se le atribuyen algunos de los posicionamientos más duros contra los nacionalismos periféricos y la izquierda que ha defendido el PP, así como la justificación de la participación española en la invasión de Irak y, en general, los postulados más ultraliberales y neoconservadores, en lo que concierne a economía, relaciones internacionales y modelo de sociedad, principalmente. Durante todos estos años, FAES también ha desarrollado un papel fundamental en la formación de los cargos del partido mediante una diversidad de jornadas, campus, programas específicos de formación, además de mediante sus publicaciones.

En octubre de 2018, el PP de Pablo Casado presentó en Ávila la Fundación Concordia y Libertad, presidida por Afdolfo Suárez Illana y con Teodoro García Egea como Vicepresidente, siendo en realidad la antigua fundación Humanismo y Democracia, fundada en 1977, que había trabajado en paralelo a FAES en el área de cooperación internacional, ahora con nuevo nombre y con el objetivo de cumplir con las funciones formativas y de laboratorio de ideas que realizaba FAES hasta el año 2016.

Justo antes de iniciar su mandato, Núñez Feijóo anunció que crearía un órgano llamado “Oficina del Presidente”, fuera de la estructura del partido, en el que contará con personas ajenas al partido a modo de comité asesor para que estas puedan hacer directamente al Presidente del partido «soluciones políticas desde fuera de la política», en sus propias palabras. Este comité de expertos también le servirá para atraer a su entorno a futuros posibles miembros de su equipo y para reactivar a exdirigentes populares que hayan abandonado completa o parcialmente la actividad política.

En general, los partidos han incrementado los cauces de participación de los ciudadanos y organizaciones sociales. En este sentido, el Partido Popular lo ha hecho a través de los programas que desarrolla el Área de Coordinación de Participación y Acción Sectorial, pero también gracias a la labor que desempeñan en este sentido las Oficinas Parlamentarias, los Servicios de Atención al Ciudadano habilitados en cada sede o las Ponencias Permanentes. Las oficinas parlamentarias son espacios ubicados en cada circunscripción donde el partido ha obtenido representación a los que acuden los parlamentarios electos de manera periódica para recibir a los ciudadanos para recoger sus inquietudes y responder a sus demandas y sugerencias. Los servicios de atención al ciudadano se encuentran ubicadas en las sedes del partido para recibir las sugerencias, iniciativas y propuestas de la sociedad y remitírselas a los órganos del partido correspondiente. Por último, las ponencias permanentes son estructuras permanentes sobre política general, política sectorial, o política de carácter monográfico a las que pueden ser invitadas aquellas organizaciones que los órganos del partido consideren pertinentes según las materias objeto de debate.

Por último, hay que señalar, que el PP mantiene una relación estrecha con las grandes patronales, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), también con el Círculo de Economía y sindicatos no alineados con la izquierda, como CSIF, USO o ANPE. Asimismo, en cuestiones de carácter moral suele posicionarse a los postulados defendidos por la Conferencia Episcopal, y de terrorismo con la Asociación de Víctimas del Terrorismo.

7. Conclusiones.

Es indudable que el Partido Popular ha experimentado cambios organizativos de magnitud desde su fundación como AP hasta nuestros días. Estos cambios se han acelerado durante los últimos años debido a la adaptación del partido al contexto social y al notable impacto transformador de la digitalización en las organizaciones políticas (Cotarelo, 2010). Estos cambios han afectado a los procesos de participación y de toma de decisiones y, en particular, al *policy development*, con la incorporación de nuevos mecanismos de participación y discusión de propuestas, estableciendo un amplio mapa de actores partícipes que hemos expuesto en el Gráfico 1. No obstante, estas nuevas vías de participación no han impedido que los procesos de creación de políticas en el PP sigan siendo altamente cerrados y jerarquizados, tal y como se resume en la Tabla 4. Nótese la importancia del Presidente del partido en todos los procesos de *policy development* del PP, pues este es quien preside a su vez el Comité de Dirección, la Junta Directiva Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional, tiene capacidad directa de designar al Portavoz del GPP en el Congreso y el Senado, así como de proponer los miembros que constituyan la Mesa de los congresos durante su mandato y, asimismo, es quien preside el Consejo de Ministros cuando el partido gobierna, pues nunca se ha dado, ni es esperable, una situación de bicefalia, en este partido. Por lo tanto, en el proceso de elaboración de políticas y propuestas podemos contrastar, una vez más, el carácter marcadamente presidencialista del Partido Popular (López Nieto, 1999; Sánchez Medero, 2012).

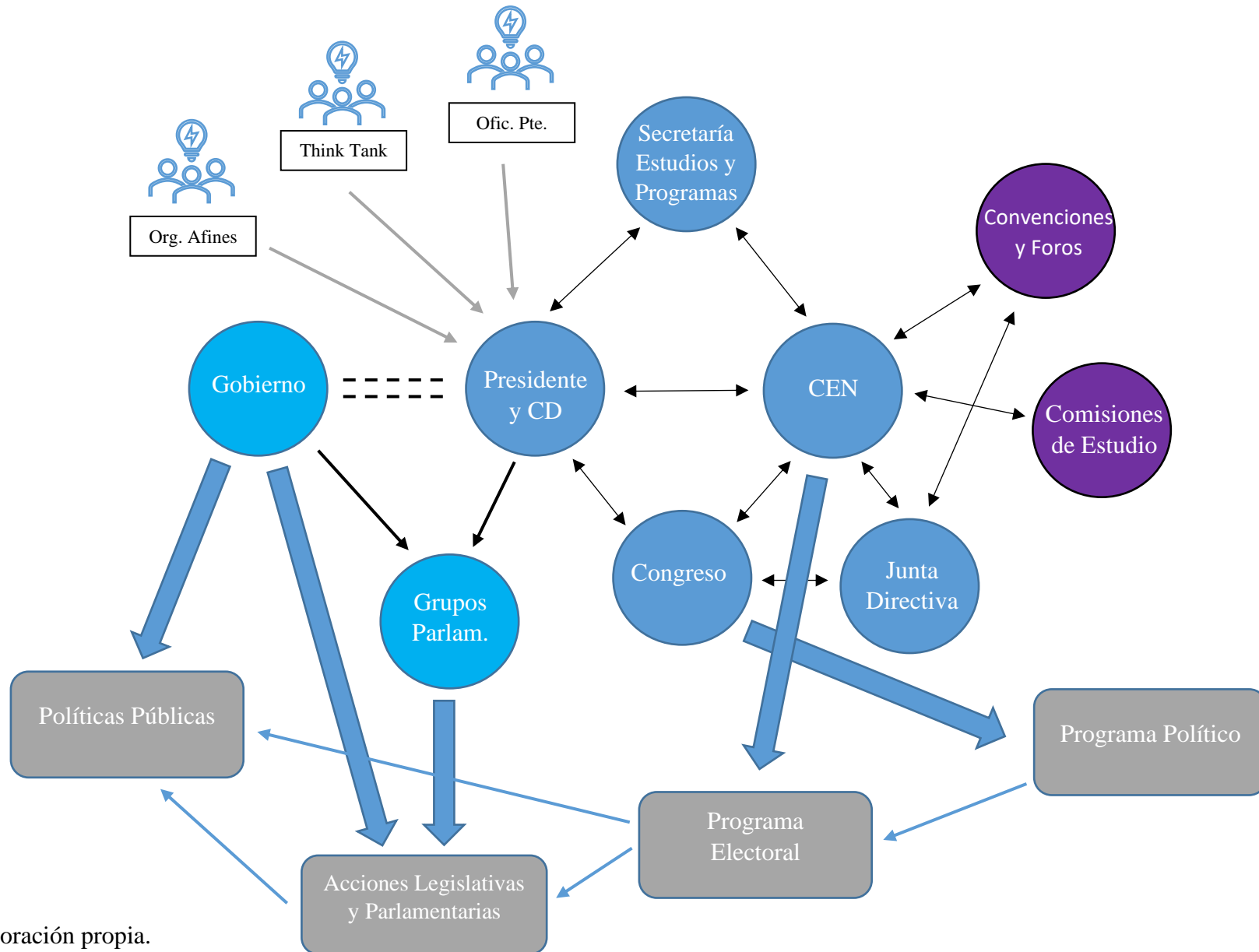
Tabla 4. Cuadro resumen del *policy development* del Partido Popular, para el nivel organizativo nacional.

Políticas	Órganos encargados	Nivel de apertura
Programa político	Congreso Nacional, previa mediación de la Junta Directiva Nacional	Centralizado, con participación limitada de los territorios y las bases
Programa electoral	Comité Ejecutivo Nacional, previo trabajo de la Secretaría de Estudios y Programas	Centralizado y especializado
Iniciativas legislativas y propuestas parlamentarias en las Cortes	Portavoz y Dirección del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado, en coordinación con la dirección del partido	Centralizado y jerarquizado
Medidas de gobierno	Presidente del Gobierno/Partido y Consejo de Ministros	Centralizado y jerarquizado

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al rendimiento de las propuestas que emanan del partido, estas, lógicamente, se materializan principalmente cuando el PP se ha encontrado en el gobierno, principalmente mediante la aprobación de Proyectos de Ley y de Reales Decretos Ley, mientras que las proposiciones legislativas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados presentan una menor eficacia, incluso con el partido gobernando. Con el PP en la oposición, los instrumentos legislativos del gobierno quedan fuera de su alcance y más del 90% de sus proposiciones legislativas no prosperan, por lo que el *policy development* del partido se concentra en la posible reforma del programa político y en la elaboración del programa electoral para las siguientes elecciones.

Gráfico 1. Mapa del *policy development* del Partido Popular.



Fuente: elaboración propia.

Documentos

Actas de la Comisión Permanente de 1995.
Actas de la Junta Directiva Nacional de 1993.
Actas de los Comités Ejecutivos Nacionales, las Juntas Directivas Nacionales, y las Comisiones Permanentes (1986-1996).
Constitución Española (1978).
Estatutos del Grupo Parlamentario Popular de la III Legislatura (1986-1989) y la VIII Legislatura (2004-2008).
Estatutos del PP, aprobados en el XVIII Congreso (2017).
La Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos políticos.
Reglamento Marco del XIX Congreso del PP

Bibliografía

Baón Ramírez, R. (2001), *Historia del PP. Del franquismo a la Refundación*, Madrid: Safel de Ibersaf Editores.

Barberá, O., Sandri, G., Correa, P., y Rodríguez-Teruel, J. (eds.) (2021), *Digital Parties. The Challenges of Online Organisation and Participation*, Cham: Springer.

Chadel, F. (2001), *Penser le changement dans les partis politiques. Le processus d'institutionnalisation au Partido Popular*, Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials. Working Paper, nº 192.

Cotarelo, R. (2010), *La política en la era de internet*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Cross, W. P., y Blais, A. (2012), “Who selects the party leader?”, *Party Politics*, 18 (2), 127-150.

Cross, W. P., y Pilet, J.B. (2015), *The politics of party leadership: A cross-national perspective*, Oxford: Oxford University Press.

Dader, J.L., Cheng, L., Campos, E., Quintana, N., y Vizcaíno-Laorga, R. (2014), “Las webs de los partidos españoles en campaña electoral. Continuismo entre 2008 y 2011”, *Trípodos*, 34, 115-152.

Däubler, T. (2012). “The preparation and use of election manifestos: Learning from the Irish case”, *Irish Political Studies*, 27 (1), 51–70.

Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, Boston: Addison-Wesley Publishing Co.

Finer, H. (1964), *Teoría y práctica del Gobierno moderno*. Madrid: Tecnos.

García Cotarelo, R. (1985), *Los partidos políticos*, Madrid : Sistema.

García-Guereta Rodríguez, E. M^a. (2001), *Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso del PP*, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

García-Pelayo, M. (1986), *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.

Gerbaudo, P. (2019), *The Digital Party. Political Organisation and Online Democracy*, Londres: Pluto Press.

Hirschman, A. O. (1970), *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge: Harvard University Press.

Huntington, S. P. (1990), *El orden político en las sociedades de cambio*, Buenos Aires, Paidós.

Katz, S. R. y Mair, P. (1995), *Party organizations. A data handbook on party organizations western democracies 1960-1990*, London, Sage Publications.

Kenig, O. (2009), “Democratization of party leadership selection: Do wider selectorates produce more competitive contests?”, *Electoral Studies*, 28, 240-247.

- Kirchheimer, O. (1966), The transformation of the West European party system. En J. La Palombara, & M. Weiner (Eds.), *Political parties and political development*, Princeton, NJ: University Press, pp. 170-200.
- López Nieto, L. (1999), “La constitución de un partido abierto: alianza popular/partido popular”, en J. C. Monedero y J. L. Paniagua (coords.), *En torno a la democracia en España: temas abiertos del sistema político español*, Madrid: Tecnos, pp. 233-254.
- Marsh, M. (1993), “Introduction: selecting the party leader”, *European Journal of Political Research*, 24 (3), 229-231.
- Martin, D., Ennser-Jedenastik, L., Müller, W.C., and Katharina Winkler, A. (2012). “The life cycle of party manifestos: The Austrian case”, *West European Politics*, 35 (4), 869–895.
- May, J.D. (1973), “Opinion structure of political parties: The special law of curvilinear disparity”, *Political Studies*, 21, 135-151.
- McCubbins, M. D. y Schwartz, T. (1984). “Congressional oversight overlooked: Police patrols vs. fire alarms”. *American Journal of Political Science*, 28, 165-179. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2110792>.
- Medina, R. M. y Villaplana, F. R. (2015), “La ideología en las webs y las redes sociales de partidos y candidatos en campaña”, en A. Martínez y F. R. Villaplana (eds.), *La influencia de la ideología en las campañas electorales: El caso de España*, Madrid: Fragua, pp. 109-135.
- Montabes, J., Garrido, A., y Martínez, A. (2019), “El gobierno”, en J. Montabes y A. Martínez (eds.), *Gobierno y política en España*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 198-234.
- Morales Arroyo, J. M^a. (1990), *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Panbianco, A. (1990), *Modelos de partido*, Madrid: Alianza.
- Paniagua Soto, J. L. (1992), “El modelo parlamentario en la Constitución de 1978”, en R. Cotarelo *et al.* (eds.), *Transición política y consolidación democrática. España 1976-1986*, Madrid: CIS, pp. 201-217.
- Pilet, J.B. y Cross, W. P. (eds.) (2014), *The selection of political party leaders in contemporary parliamentary democracies*, Londres: Routledge.
- Ramírez, M. (1984) “Grupos parlamentarios y sistema de partidos”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Vol. I. Monografías del Congreso de los Diputados, pp. 109/141.
- Ruiz Rodríguez, M^a L. (2009), *Procesos de elaboración del programa en los partidos políticos en Chile*, Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Sánchez Medero, G. (2012), “La democracia interna en los partidos políticos: el Partido Popular”, en Madrigal, P., y Carrillo, E. (ed.). *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías*, Toledo: Asociación Castellano-Manchega de Sociología, pp. 747-761.
- Sánchez Medero, G. (2012), “La interacción entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios: un estudio comparativo entre España y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 56 (211), 71-102.
- Sánchez Medero, G., y Cuevas Lanchares, J. C. (2017). “La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 185-219.
- Sánchez Medero, G., Pastor Albadalejo, G., y Ruiz Rodríguez, L. (2022). “La relación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados en España (1989-2019)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124, 107-139.
- Sandri, G., Seddone, A., y Venturino, F., (eds.) (2015), *Party primaries in comparative perspective*, Farnham: Ashgate.

Sanz Gómez, R., y Sanz Gómez, S. (2020), “Análisis cuantitativo del uso del decreto ley en España (1979-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, 188, 127-158. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.05>

Schattschneider, E. (1942), *Party government*, Rinerhart, New York.

Tusell, J. (2004), *El aznarato. El gobierno del Partido Popular (1996/2003)*, Madrid, Alianza.

Von Beyme, K. (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid; Centro de Investigaciones Sociológicas.