

COMISIONES, GRUPOS PARLAMENTARIOS Y DIPUTADOS EN LA GOBERNANZA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (*)

GONZALO CABALLERO MIGUEZ
Universidad de Vigo

1. INTRODUCCIÓN.—2. INSTITUCIONES, ECONOMÍA POLÍTICA Y CONGRESO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS.—3. LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL DEL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS.—4. LOS FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES PARA LOS MERCADOS POLÍTICOS EN ESPAÑA.—5. LA ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO ESPAÑOL. LAS COMISIONES Y EL PROCESO LEGISLATIVO.—6. LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL DEL CONGRESO ESPAÑOL.—7. MODELO ESPAÑOL *VERSUS* ESTADOUNIDENSE: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL COMPARATIVO.—8. LOS ÁTOMOS DE LA JERARQUÍA: EL PERFIL DE LOS DIPUTADOS EN ESPAÑA.—9. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

(*) Este artículo fue desarrollado en sendas estancias en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March, y en el Center for New Institutional Social Sciences de la Washington University, St. Louis, agradeciendo el respaldo de la Secretaría de Investigación de la Xunta de Galicia. El autor agradece los comentarios de Lee y Alexandra Benham, Fernando Toboso, Yadira González de Lara, Christopher Kingston, Abel Caballero, Art Carden, Carlos Ochando, Veneta Andonova y Glenn Parker, y especialmente la atención y sugerencias de Douglass North. Versiones previas fueron presentadas en las Jornadas de Política Económica (Barcelona, 2004), en la conferencia impartida en el seminario sobre «Organización y cambio institucional en la gestión de los asuntos públicos» de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (Valencia, 2004), en el Annual Meeting de la Public Choice Society (New Orleans, 2005), en el Center for New Institutional Social Sciences (Saint Louis, 2005), en el Congreso Nacional de Ciencia Política (Madrid, 2005) y en la Conferencia Anual de la ISNIE (Colorado, 2006). Las evaluaciones anónimas permitieron enriquecer la versión final.

RESUMEN

En las últimas décadas, el estudio de las instituciones legislativas sobre fundamentos teóricos renovados ha acaparado un alto protagonismo en la economía política. La estructura organizativa de cada Congreso sesga los procesos parlamentarios y actúa como un mecanismo institucional que afecta a la elaboración de las políticas públicas. El estudio del Congreso estadounidense se ha convertido en el eje de este programa de investigación, con el análisis de Weingast y Marshall (1988) como una de sus referencias principales. En este artículo extendemos este tipo de análisis al estudio del Congreso de los Diputados en España, analizando un modelo de gobernanza de los procesos parlamentarios que resulta nítidamente distinto al estadounidense. El papel de las comisiones, los grupos parlamentarios y los propios diputados individuales permite caracterizar dos estructuras institucionales diferenciadas.

Palabras claves: Economía política, Instituciones, Congreso de los Diputados, Comisiones, Grupos Parlamentarios.

ABSTRACT

In recent decades, the study of legislative institutions on renewed theoretical foundations has occupied a high profile in political economics. The organizational structure of each Congress slants parliamentary processes, and acts as an institutional mechanism impacting the way public policies are drawn up. The study of the American Congress has been the main focus of this research program, with the analysis of Weingast and Marshall (1988) as one of its main points of reference. This article extends the same type of analysis to the Congress of Deputies in Spain, analyzing a model governing parliamentary processes in a quite different setting from the American one. The roles of committees, parliamentary groups and the individual congress members characterizes two very different institutional structures.

Key words: Political Economy, Institutions, Congress, Committees, Parliamentary Groups.

1. INTRODUCCIÓN

El marco institucional democrático establecido en España por la Constitución de 1978 implicó la configuración del Congreso de los Diputados como la cámara legislativa por excelencia del país. El estudio de las instituciones españolas ha sido objeto de diversos esfuerzos por parte de la comunidad científica en las últimas décadas. Paralelamente, el análisis institucio-

nal ha ido desarrollando un conjunto de fundamentos teóricos renovados sobre los que abordar el estudio de la estructura y partes del Estado, incluyendo el funcionamiento de los Congresos. Estos fundamentos recogen un conjunto de aportaciones procedentes de las distintas ciencias sociales, y se enmarcan en la tradición de trabajo de la economía política.

La teoría de la elección pública abordó el estudio de los procesos políticos sobre las bases de la economía neoclásica, asumiendo el modelo del *homo-economicus* para los actores políticos y convirtiendo a los mercados políticos en objeto de estudio (Downs, 1957; Buchanan, 1966). En las dos últimas décadas del siglo xx, el desarrollo de la nueva economía institucional generó un sólido cuerpo teórico que permitió incorporar los avances de la economía de la organización al análisis económico de las instituciones políticas (North, 1990a, 1990b; Furubotn y Richter, 1998; Williamson, 2000; Caballero, 2001; Toboso y Compés, 2003). De este modo, la ciencia económica intenta «abrir la caja negra del Estado», en el sentido de Ronald Coase (1937) y Avinash Dixit (1996), y renace con fuerza una economía política de sólidas y renovadas bases teóricas (Caballero y Arias, 2003).

En concreto, la estructura institucional por la que se regulan los procesos parlamentarios resulta clave para el comportamiento de los miembros de las cámaras y, de este modo, para la elección pública (Shepsle y Weingast, 1995) (1). El trabajo de Weingast y Marshall (1988) sobre la organización industrial del Congreso norteamericano constituyó una aportación de referencia en este programa de investigación. Mientras la mayoría de estudios de la organización legislativa se han centrado en ese país, la expansión de este tipo de análisis a otras experiencias nacionales resulta necesaria para comprender las relaciones entre instituciones, gobernanza y políticas públicas. Este esfuerzo aplicado al caso español conecta y puede nutrirse de los estudios que sobre el Congreso de los Diputados ha generado un programa de trabajo politológico, tal como evidencian, entre otros, Capo *et al.* (1990), Delgado *et al.* (1998), Guerrero (2004), López Nieto (1997, 2001), Martínez (ed.) (2000a), Morán (1996), Oñate y Martínez (1998), Ramírez (ed.) (1997), Sánchez de Dios (1999, 2006), Santamaría (1998) y Uriarte (2000). Y es que como señala Martínez (2000b, pág. 14) «los trabajos sobre el parlamento conforman una ingente literatura en la que se han tratado diversos aspectos estructurales, institucionales, funcionales y sociológicos del mismo».

(1) Al atender a la estructura del Congreso de los Diputados y a su grado de desarrollo y consolidación («institucionalización»), deben ser evaluados: A) La capacidad de la Cámara para regular su propio desarrollo; B) La estructura de Comisiones y liderazgo parlamentario; C) La coherencia institucional para resolver aspectos organizativos (MORÁN, 1996).

Este artículo analiza el papel de las comisiones, los grupos parlamentarios y los diputados en la estructura de organización industrial del Congreso de los Diputados en España, trabajando sobre el marco teórico del análisis de Weingast y Marshall (1988) para el caso norteamericano. De este modo, se adopta un enfoque de economía política *madisoniana* que incorpora nociones como las de derechos de propiedad, jerarquías, costes de transacción e instituciones para analizar el modelo organizativo del Congreso español (2). El estudio incorpora un análisis institucional comparativo entre el caso español y el estadounidense que evidencia las diferencias entre ambos modelos.

La sección 2 realiza una breve presentación sobre fundamentos teóricos en economía política desde el enfoque de la nueva economía institucional. La sección 3 presenta el modelo clásico de organización industrial de la Cámara de Representantes en Estados Unidos, analizado en el artículo seminal de Weingast y Marshall (1988). A continuación se realiza una aproximación a las reglas políticas de la España democrática (sección 4), seguida de la caracterización de la estructura del Congreso de los Diputados del país (sección 5). De este modo, en la sección 6 podemos estudiar las claves de la organización industrial del Congreso español de forma análoga al modelo de Weingast y Marshall (1988) para el caso norteamericano, y en la 7 realizar un análisis institucional comparativo entre ambos casos que evidencia el papel de comisiones, grupos y diputados en cada modelo. La sección 8 corrobora y complementa el análisis institucional analizando el papel desempeñado por los diputados en el sistema español. Las conclusiones de la sección 9 destacan la importancia de los partidos políticos y los grupos en el parlamento español.

2. INSTITUCIONES, ECONOMÍA POLÍTICA Y CONGRESO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

La economía neoclásica *pre-coaseana* trabajaba en un mundo con costes de transacción nulos. Stigler (1966), analizando la aportación de Coase (1960), enunció el denominado teorema de Coase: «bajo competencia perfecta los costes sociales y privados serán iguales». Pero frente a este mundo hipotético en el que negociar no es costoso, la realidad económica se caracteriza por la presencia de costes de transacción positivos, y cuando estos

(2) La economía política *madisoniana* utiliza métodos de análisis económico para estudiar factores políticos (SHEPSLE, 1999).

costes superan los beneficios esperados de la transacción, esta deja de llevarse a cabo (3). Las instituciones, entendidas como las limitaciones ideadas o asimiladas por el hombre para dar forma a la interacción humana, constituyen las reglas de juego que determinan el coste de realizar las transacciones (North, 1990a). Sobre estas bases teóricas renovadas, la nueva economía institucional ha impulsado el análisis transaccional de las instituciones, incluyendo las reglas formales, las normas informales y los mecanismos de cumplimiento.

Este análisis sobre instituciones y costes de transacción asume un enfoque multidisciplinar en ciencias sociales y constituye un programa de estudio para las instituciones políticas (North, 1990b; Caballero y Arias, 2003): 1) La aplicación al ámbito político de la visión transaccional lleva a considerar la interacción política como un conjunto de relaciones contractuales. 2) Las instituciones son las reglas del juego político, interviniendo de un modo decisivo en el modelado de los incentivos que encaran los agentes; resultando de ello que determinan en un alto grado los *outputs* de las políticas públicas. 3) En la relación causal entre instituciones y resultados, son de particular relevancia las estructuras de gobernanza, es decir, los mecanismos y normas de organización que se establecen para los actores del juego político. 4) Los costes de transacción tienden a ser mayores en el ámbito de la política que en el propiamente económico, por lo que el diseño de una estructura institucional eficiente resulta más complejo en el primero de ellos. 5) En el período más reciente se asiste a la progresiva introducción de una perspectiva temporal, esto es, una visión de las políticas públicas como resultado de una cadena de transacciones políticas intertemporales; en ese contexto, es de gran importancia la forma que asuma la alineación temporal de los incentivos de los jugadores. 6) En el avance hacia la eficiencia institucional desempeña un papel central la noción de compromiso, lo que justifica la importancia del «capital por reputación» y de las fórmulas organizativas del Estado.

Este análisis de las reglas políticas resuelve un «primer orden de actividad economizadora» (Williamson, 2000), y estudia cómo en los mercados políticos las instituciones moldean la estructura de incentivos de los actores políticos, actuando como un sesgo sobre la formación de las políticas públicas. De este modo, se procede a estudiar el papel de las instituciones como economizadoras de costes de transacción en los intercambios políticos y se han sucedido los esfuerzos de los nuevos institucionalistas por analizar la es-

(3) Los costes de transacción se derivan de la suscripción *ex ante* de un contrato y de su control y cumplimiento *ex post*, y pueden entenderse como la suma de costes requeridos para llevar a cabo la «función de transacción» (CABALLERO, 2002).

estructura de gobernanza del Estado, incluyendo cuestiones como la descentralización, la burocracia o las agencias (Arias y Caballero, 2003). En este sentido, la economía política renace con fuerza sobre los fundamentos teóricos de la nueva economía institucional, y ha estrechado los vínculos entre la teoría económica y la teoría política (North, 1999).

Las instituciones afectan a la formación de las políticas públicas, de lo cual resulta una buena muestra el trabajo de Cox y McCubbins (1999) analizando cómo los determinantes institucionales de las políticas públicas resuelven elecciones relevantes. Por un lado, entre la capacidad de decisión y la capacidad de compromiso de las políticas públicas, para lo cual la presencia de actores de veto en el sentido de Tsebelis (1995) se convierte en una variable clave. Por otra, entre la atención a lo público y a lo privado, para lo cual el mecanismo relevante es si el sistema electoral convierte en protagonista al candidato individual o al partido político (4). De este modo, se explicitan algunas implicaciones de las distintas fórmulas institucionales, sin que se pueda concluir la superioridad genérica de un modelo institucional sobre otros.

Las instituciones políticas y electorales de cada país se reflejan en su correspondiente cámara legislativa. Es decir, la estructura del legislativo refleja la matriz institucional del país conforme al «*mirroring principle*» (McCubbins, 2005). Así, cuando en un sistema parlamentario el poder se concentra en torno a un presidente del gobierno que controla al ejecutivo y al legislativo como líder del partido mayoritario, se establecen las bases para unos mercados legislativos en los que los diputados individuales pueden carecer de derechos de propiedad en la agenda política. En concreto, los sistemas electorales con listas completas, cerradas y bloqueadas constituyen un sistema de incentivos que favorecen la jerarquía política, pues los congresistas que buscan la posibilidad de reelección están incentivados a seguir las directrices de la dirección de su partido político, pues será ésta la encargada de decidir quién formará parte de las listas electorales del partido en las elecciones siguientes. Asimismo, en la medida en que el parlamento no consigue emanciparse del control de un partido mayoritario cuyo

(4) Los marcos institucionales que incentivan a los políticos individuales a cultivar un voto personal conllevan que los legisladores en busca del voto provean de bienes privados o públicos locales a su electorado, y de servicios particulares a grupos de interés especiales. En este escenario, la formación de las políticas públicas dependerá de muchos actores con intereses específicos, por lo que se constituirán mayorías a través de la concesión de beneficios especializados para múltiples minorías (como rentas de los tipo *fiscal pork* y *pork embraces rents*).

líder preside el ejecutivo, el Congreso aparece como un actor con escasas funciones de contrapoder.

Al abordar la economía política de las cámaras legislativas, los partidos (caso español) y las comisiones (caso norteamericano) aparecen como sustitutos para organizar el funcionamiento de cualquier Congreso. El primer caso se establece sobre una jerarquía con liderazgo centralizado, mientras el segundo opta por un sistema de derechos de propiedad que va a favorecer las transacciones entre congresistas individuales para aprobar los proyectos. En la medida en que los partidos sean capaces de controlar a sus diputados adscritos a través de una jerarquía, existe un mecanismo distinto al de los derechos de propiedad establecidos por las comisiones para hacer cumplir los acuerdos. En este caso, la jerarquía sustituye al mercado para las transacciones legislativas y la atención a los intereses públicos nacionales tiende a primar sobre la atención a los intereses de circunscripción. En definitiva, la relación entre instituciones, incentivos y organización se introduce en la agenda de investigación de la economía política.

3. LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL DEL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS

En un trabajo de referencia sobre la economía política de los procesos parlamentarios, Weingast y Marshall (1988) analizan la organización industrial del Congreso norteamericano, asumiendo tres supuestos básicos sobre la experiencia legislativa de este país: A) Los congresistas representan los intereses (políticamente sensibles) situados en su distrito, pues es su electorado quien funciona como principal en la relación de agencia (5). B) Los partidos no establecen ninguna restricción sobre el comportamiento de los representantes electorales, de forma que los individuos pueden ser considerados como las unidades autónomas que toman decisiones. C) La aprobación de una ley en el Congreso exige el respaldo de la mayoría de miembros de la cámara.

Los congresistas necesitarán lograr acuerdos con otros congresistas para aprobar proyectos que resultan de interés para el distrito al que representan, existiendo pues un mercado explícito o implícito de votos. Para una adecuada comprensión de esos intercambios de votos, resulta necesario un enfoque que vaya más allá de los tradicionales del «logrolling» y que incorpore pro-

(5) La ignorancia racional del votante favorece la acción de los grupos de interés en la política, de forma que los diferentes legisladores representan diferentes grupos.

blemas como los generados por los flujos de beneficios no contemporáneos (6) y no simultáneos (7).

La dificultad intrínseca a este tipo de transacciones implica que el diseño de adecuadas instituciones legislativas aparece como una vía para la realización de transacciones entre congresistas, sustituyendo al intercambio explícito de mercado. La solución organizativa que aporta el modelo de EEUU se basa en un Sistema de Comisiones Legislativas, que establece un sistema de derechos de propiedad y que puede caracterizarse del siguiente modo:

1. Las comisiones están formadas por un determinado número de puestos ocupados por congresistas. A) Cada comisión tiene jurisdicción sobre un subconjunto específico de cuestiones políticas. B) Dentro de los temas de su jurisdicción, cada comisión tiene el derecho único de proponer en el pleno de la Cámara una votación que cambie el *statu quo*. C) Las propuestas de la comisión deberán ser aprobadas en pleno por mayoría para salir adelante.

2. A través del denominado «sistema de antigüedad» se establece un sistema de derechos de propiedad sobre los asientos que componen cada comisión. A) Un miembro de la comisión mantiene su condición de miembro hasta que decida abandonarla, siempre que se mantenga como congresista (no puede ser retirado de la comisión por otros). B) Las posiciones de liderazgo dentro de la comisión (como la presidencia) se asignan por antigüedad, en función de la cantidad de tiempo que se ha sido miembro de la comisión. C) Los derechos a ocupar posiciones en la comisión no pueden ser intercambiados con otros.

3. Cuando por renuncia, muerte o derrota electoral, queda vacante un asiento de una comisión, existe un «mecanismo de licitación» para cubrir ese hueco. Cada legislador solicitará incorporarse a aquellas comisiones cuya jurisdicción tenga mayor impacto marginal sobre su fortuna electoral (8). Hay comisiones muy deseadas por todos los congresistas y, cuanto mayor sea la competencia por pertenecer a dichas comisiones, la probabili-

(6) Los flujos de beneficio no contemporáneos conllevan el riesgo de que una vez que una de las partes haya recibido los beneficios que le interesan a su electorado, esa parte reniegue de los acuerdos previos e intente suspender el flujo de beneficios que le interesan a otras partes.

(7) Muchos tratos potenciales involucran proyectos de ley que no son considerados simultáneamente para su votación. Por ello, los congresistas negociarían con una promesas del tipo «I owe you», pero estas conllevan dificultad de ser observadas y la existencia de contingencias demasiado numerosas, dificultándose la contratación.

(8) Los congresistas buscan pertenecer a las comisiones con jurisdicción sobre las cuestiones más estrechamente relacionadas con los intereses de sus Estados, y esos intereses se organizan a través de los procesos de *lobbying*.

dad de conseguir asiento en ellas será menor. Sólo van a solicitar pertenecer a las comisiones más poderosas aquellos novatos que las valoran muy especialmente (y que asumen así jugar la lotería entre la comisión muy poderosa y otra de valor mínimo a la que pueden ser asignados). De este modo, el proceso de asignación opera como un mecanismo de autoselección (9) y las comisiones no van a ser representativas de toda la legislatura (recogen a congresistas con preferencias remotas) (10). El trabajo de Weingast y Marshall (1988) recoge la tradición de estudio de Shepsle (1975, 1978) sobre la asignación a las comisiones en el modelo norteamericano.

Cada comisión posee el control de la agenda en su propia jurisdicción para remitir un tema al pleno, por lo que cada comisión tiene poder de veto sobre las propuestas de los demás y las coaliciones exitosas deben incluir a los miembros de la comisión relevante (pues el respaldo de éstos es necesario para que el proyecto pueda llegar a ser votado en el pleno del Congreso) (11). El acceso restringido a la agenda sirve como un mecanismo para que cada comisión pueda evitar que los acuerdos sean negados posteriormente.

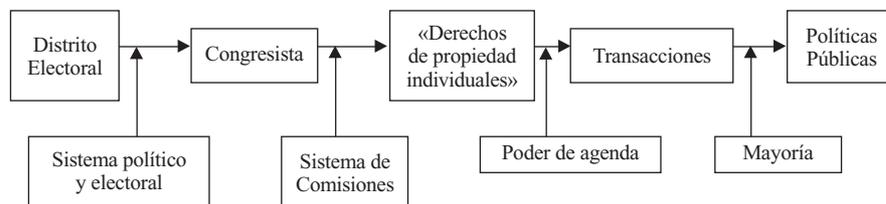
En este sistema, un legislador de la comisión A cede su pretensión de influir sobre la selección de propuestas en el área de la comisión B a cambio de que los miembros de la comisión B renuncien a su derecho de influir en las propuestas del área de la comisión A. La institucionalización de derechos sobre el poder de agenda sustituye a la compraventa de votos legislativos en un mercado explícito. En lugar de solicitar votos, los legisladores solicitan asientos en las comisiones que más valoran. La pertenencia a una comisión se convierte en un derecho de propiedad, permitiendo reducir los costes de transacción y favoreciendo el intercambio entre congresistas.

Las comisiones son unidades descentralizadas de toma de decisiones, compuestas por aquellos legisladores con mayor interés sobre la jurisdicción de la comisión, y constituyen una relación de agencia respecto al pleno parlamentario, el cual, a través del requisito de la mayoría, intenta mantener el

(9) Sólo solicitan estar en las comisiones más valoradas aquellos congresistas que las valoran muy por encima de cualquier otra opción. Las preferencias reveladas reflejan así las preferencias verdaderas.

(10) De hecho, se constata que los miembros de las comisiones son partidarios de otorgar beneficios a los grupos de interés relevantes de forma significativamente mayor al parecer del promedio del pleno.

(11) Cambios en la composición del parlamento pueden no afectar a las políticas públicas si no es modificada la composición de las comisiones relevantes. Por el contrario, cuando existe una rotación sustancial de los miembros de las comisiones, de tal modo que los nuevos titulares de los derechos de propiedad de las comisiones tengan preferencias distintas, se verifica una condición suficiente para el cambio de las políticas públicas.

CUADRO 1. *La organización industrial del Congreso de EEUU*

Fuente: Elaboración propia.

control sobre las políticas públicas. De todos modos, se constata que los miembros de las comisiones reciben una parte desproporcionada de los beneficios de los programas bajo su jurisdicción.

4. LOS FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES PARA LOS MERCADOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

En este apartado intentamos presentar algunas reglas básicas del sistema político español que tienen implicaciones claras en la forma de institucionalización de los mercados legislativos españoles (12). Se trata de las reglas políticas que abordan el «primer orden de economización» en el sentido de Williamson (2000), y que complementan el orden constitucional establecido en España tras la transición política (Caballero, 2005b). El sistema político español asume un modelo parlamentario que convierte al Congreso de los Diputados en la cámara por excelencia, por lo que las elecciones al Congreso constituyen el proceso electoral más importante del país. Estas elecciones se rigen de acuerdo a las siguientes reglas: A) El principio constitucional de representación proporcional y la fórmula d'Hondt (13); B) Una Cámara con 350 diputados, elegidos en circunscripciones electorales que se corresponden con las

(12) Estas reglas básicas del sistema político español son bien diferentes de las existentes en el caso norteamericano, un sistema presidencial, con dos cámaras y un sistema electoral que pone la atención en los candidatos individuales más que en el partido político (Cox y McCUBBINS, 1999).

(13) La fórmula D'HONDT sirve para otorgar el número de escaños en función del número de votos de cada partido, y corrige la proporcionalidad a favor de los partidos más votados. Se aplica dividiendo el número de votos de cada candidatura por 1,2,3,... hasta el número de escaños que corresponden a la circunscripción. Los escaños se otorgan a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores, atendiendo a un orden decreciente. Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los integrantes de la misma por el orden en el que figuran (GUERRERO, 2004).

provincias; C) La asignación de al menos dos escaños por distrito (además, Ceuta y Melilla disponen de un diputado cada una) y la distribución de escaños adicionales de acuerdo con el tamaño de la población; D) Un umbral del 3 por 100 mínimo en el distrito para obtener representación (14); E) Listas completas, cerradas y bloqueadas (Montero, 1998). Este sistema electoral implica la fortaleza de los partidos políticos (15), cuyas direcciones no ceden derechos de propiedad a los candidatos individuales. Un diputado que carece de tales derechos no puede realizar transacciones libres con otros diputados.

Este modelo español establece que el presidente del gobierno es elegido por el Congreso de los Diputados, y posteriormente el presidente designa a los miembros del ejecutivo, de modo que legislativo y ejecutivo son controlados por la dirección del partido mayoritario. En la práctica, el presidente del gobierno es cabeza del ejecutivo, líder del partido mayoritario y cabeza, por tanto, del propio legislativo. De este modo, el ejecutivo consigue sacar adelante lo que se propone sin la presencia de actores de veto relevantes (16).

CUADRO 2. Elecciones al Congreso en España: Número de Escaños obtenidos, 1977-2004

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004
PCE/IU-ICV	20	23	3	7	17	18	21	8	5
PSOE	118	121	202	184	175	159	141	125	164
UCD	165	168	11	—	—	—	—	—	—
CDS	—	—	2	19	14	—	—	—	—
AP/CD/PP	16	9	107	105	107	141	156	183	148
CIU	11	8	12	18	18	17	16	15	10
PNV	8	7	8	6	5	5	5	7	7
ERC	—	—	—	—	—	1	1	1	8
Otros	12	14	5	11	14	9	10	11	8
Total	350	350	350	350	350	350	350	350	350

Fuente: Congreso de los Diputados.

(14) Esta barrera distorsiona muy poco la proporcionalidad, y sólo podría tener algún efecto en las grandes provincias como Madrid o Barcelona.

(15) El sistema permite que se configuren candidaturas ciudadanas no adscritas a ningún partido político nacional, pero en la práctica no han prosperado. Factores como la profesionalidad de los partidos, el sesgo del sistema electoral hacia los grandes partidos, o los problemas de financiación y atención mediática resultan relevantes. Asimismo, en la medida en que resulta necesaria una organización y un proyecto para tales candidaturas, se configuran como partidos políticos.

(16) El sistema español muestra escasez de actores de veto y una alta concentración de poder (HEYWOOD, 1998).

En un sistema parlamentario, los objetivos del ejecutivo son análogos a los que en un sistema presidencial persigue el presidente. Ambos prestan atención a un electorado amplio, aglutinando diversos problemas e intereses, con la diferencia de que el partido mayoritario en el sistema parlamentario tiene una autoridad sin los frenos que existen en un sistema de separación de poderes. Asimismo, el sistema electoral español establece un sistema de incentivos que hace que los electores voten más en función de los partidos, programas y equipos que en función de los parlamentarios singulares que se presentan en cada circunscripción concreta (17). De hecho, según los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas sólo un 4 por 100 del electorado vota en función de los candidatos de su circunscripción (Guerreiro, 2004).

En España, el tamaño pequeño del Congreso y el amplio número de distritos electorales hace que la magnitud media de cada distrito sea muy reducida (6,73 escaños por distrito), en un nivel muy cercano al mínimo aceptado para lo que se considera un sistema proporcional (sólo Irlanda tiene distritos menores que España en Europa). Estas reglas del juego político producen un sesgo mayoritario significativo en los distritos pequeños, mientras que en los más amplios respetan adecuadamente la proporcionalidad (Montero, 1998). De este modo, el sistema español de circunscripciones con pocos escaños en juego afecta al sistema de partidos, reduciendo el número de partidos con representación parlamentaria. El sistema electoral español constituye un marco institucional que favorece un bajo nivel de fragmentación (18) y una cierta desproporcionalidad (19) (Montero, 1998). En definitiva, estas reglas del juego político en España facilitan las mayorías parlamentarias y la estabilidad del gobierno (Mújica y Sánchez Cuenca, 2006), conceden el protagonismo a las direcciones y líderes de los partidos políticos frente a los candidatos individuales, e implican que el número de partidos tiende a no ser muy amplio. A ello ayuda el sistema electoral, así como la búsqueda por parte del

(17) Esto es así porque los electores sólo pueden optar entre los distintos partidos políticos que se presentan, y no entre los candidatos de los distintos partidos. El protagonismo político reside en los partidos, y la acción individual de un parlamentario al margen de su partido resulta irrelevante. Esto establece un sistema de incentivos para el elector.

(18) El bajo nivel de fragmentación política se refleja en que los dos principales partidos políticos consiguen en torno al 80 por 100 de los escaños de la Cámara.

(19) La falta de proporcionalidad puede ser analizada si se considera que los dos partidos principales tienen en todas las consultas una mayor proporción de escaños que de votos. No obstante, téngase en cuenta que el porcentaje de votos que no obtiene representación en España es similar al de otros países.

electorado de un «voto útil» que busca configurar mayorías parlamentarias y de gobierno (20).

5. LA ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO ESPAÑOL. LAS COMISIONES Y EL PROCESO LEGISLATIVO

La organización y el funcionamiento del Congreso de los Diputados español vienen determinados por la Constitución y por el Reglamento del Congreso, siendo éste aprobado con total autonomía por la Cámara (21). El Congreso no lo forma solamente el Pleno constituido por todos los diputados, sino que su estructura se configura en torno a un conjunto de órganos (Oñate, 2000a).

En primer lugar, los Órganos de Dirección y Administración del Congreso no participan directamente en las funciones oficiales del Gobierno pero se encargan de dirigir su funcionamiento. Éste es el caso de la Presidencia del Congreso (22), la Mesa del Congreso (23) y la Junta de Portavoces (24).

En segundo lugar, en el Congreso existen unos Órganos de Trabajo, que son aquellos que intervienen en las actividades oficiales de la Cámara, preparando y resolviendo la función legislativa y la de control del gobierno:

— Las Comisiones son grupos reducidos de Diputados (en torno a cuarenta), distribuidos proporcionalmente entre los grupos parlamentarios (de forma que reflejan a escala menor el peso de cada color político en el Congreso). Las Comisiones preparan los temas a tratar en el pleno y en ciertos

(20) De este modo, la escasa fragmentación y la fuerza de los partidos debe entenderse como resultado de la conjunción del marco político-institucional, de los incentivos que implica y de la realidad social y cultural del país.

(21) El Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1979 fue diseñado para fortalecer al ejecutivo, porque se pensaba que los gobiernos minoritarios serían más frecuentes en el futuro y se buscaba evitar la inestabilidad. Cuando se aprobó el Reglamento de 1982, esa tendencia no fue modificada.

(22) La Presidencia es un órgano unipersonal elegido por la Cámara al principio de la legislatura. Entre otras funciones, convoca y preside las sesiones plenarias, fija su orden del día de acuerdo con la junta de portavoces, dirige los debates y está encargada de hacer cumplir el Reglamento.

(23) La Mesa es el órgano rector y de representación colegiada, al que le corresponde la organización del trabajo parlamentario y el gobierno interior del Congreso. Está formada por el Presidente, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios, todos elegidos por la Cámara.

(24) La Junta es el órgano a través del cual participan los grupos parlamentarios en la ordenación del trabajo de la Cámara, y está formado por el Presidente del Congreso y por los portavoces de todos los grupos parlamentarios. La principal función de este órgano es la fijación del orden del día de las sesiones plenarias. Sus acuerdos se adoptan por voto ponderado.

casos sustituyen al pleno en algún asunto. La Comisiones pueden ser permanentes o no permanentes. Las primeras aparecen necesariamente citadas en el Reglamento de la Cámara, e incluyen tanto unas que son de carácter legislativo como otras de carácter no legislativo (25). Por su parte, las Comisiones no permanentes tienen un carácter *ad hoc* y se crean para realizar algún trabajo concreto, extinguiéndose con la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura.

— Las ponencias y las subcomisiones son órganos de estudio y propuesta que se constituyen en el seno de las Comisiones con la intención de preparar aquellas tareas de la Comisión que exigen mayor detalle, concreción y profesionalidad. Las ponencias se forman para cada tema concreto, trabajan a puerta cerrada y tienen una composición (habitualmente de diez miembros) proporcional al peso de los grupos parlamentarios. La ponencia constituye el lugar en el que suelen negociarse los textos articulados y la aceptación o no de enmiendas entre los representantes de los distintos grupos parlamentarios (Oñate, 2000a).

— La Diputación Permanente es un órgano representativo del Congreso que está encargado de velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no está reunida, pudiendo sustituir al Congreso en determinadas circunstancias especiales. Está compuesta por diputados de forma proporcional al peso político de los distintos grupos en el plenario.

Por otra parte, el Reglamento del Congreso potencia la figura de los grupos parlamentarios, que constituyen la forma a través de la que los partidos políticos se presentan y actúan en las Cortes (Oñate, 2000b). Los grupos parlamentarios son conjuntos de diputados que se agrupan para realizar una acción colectiva en el Congreso, cumpliendo ciertos requisitos de constitución (26). Ningún diputado podrá formar parte de más de un grupo parlamentario, y todo diputado pertenecerá a un grupo o se adscribirá al grupo

(25) Las Comisiones Permanentes Legislativas son las siguientes: Constitucional; Asuntos Exteriores; Justicia; Interior; Defensa; Educación y Ciencia; Cultura; Economía y Hacienda; Presupuestos; Agricultura, Pesca y Alimentación; Sanidad y Consumo; Administraciones Públicas; Medio Ambiente; Fomento y Vivienda; Trabajo y Asuntos Sociales; Industria, Turismo y Comercio. Las Comisiones Permanentes no legislativas son, además de las que tengan que constituirse por disposición legal, la de Reglamento, la de Estatuto de los Diputados y la de Peticiones. Asimismo, el Pleno de la Cámara puede acordar la creación de otras comisiones de carácter permanente durante la legislatura en que el acuerdo se adopte.

(26) En este sentido, el Reglamento del Congreso (artículo 23.1) establece que los grupos deben formarse por un mínimo de quince diputados, aunque se permite formar grupo parlamentario a cinco diputados cuando sus candidaturas obtengan el 15 por 100 de votos en las circunscripciones en que se hayan presentado o el 5 por 100 del total nacional.

mixto. Aunque no es un requisito establecido en el Reglamento del Congreso, en la práctica cada grupo parlamentario incorpora sólo a los diputados que pertenecen a un determinado partido político o coalición de partidos, con la excepción del grupo mixto (27). En la legislatura constituyente hubo 9 grupos parlamentarios; 10 en la I Legislatura; 6 en la II y en la III; 7 en la IV, V, VI y VII; y 8 en la VIII (Guerrero, 2004).

El Congreso, como cámara legislativa que es, tiene como principal función la aprobación de leyes (Capo, 1990). La iniciativa legislativa se ejerce ante el Congreso, que se convierte en la primera Cámara, o ante el Senado. La Constitución reconoce esa iniciativa al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a grupos de ciudadanos no inferiores al medio millón. A los grupos les corresponde llevar a cabo determinadas iniciativas como las proposiciones de ley, las enmiendas a la totalidad y las proposiciones no de ley. En la práctica es el gobierno quien consigue sacar adelante el mayor número de iniciativas de proyecto de ley con el respaldo de la mayoría parlamentaria (cuadro 3).

CUADRO 3. *Proyectos de Ley (Número de presentados y de aprobados)*

	I Legis- latura	II Legis- latura	III Legis- latura	IV Legis- latura	V Legis- latura	VI Legis- latura	VII Legis- latura
Proyectos presentados	254	209	125	137	130	192	175
Proyectos aprobados	155	187	108	109	112	172	173

Fuente: Congreso de los Diputados. Para la I Legislatura la fuente es SÁNCHEZ DE DIOS (2006).

Por otro lado, el número de proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios o por otros agentes, como las CCAA o la iniciativa popular, no es despreciable, pero en cambio sí lo es el número de esas proposiciones que consiguen ser aprobadas (cuadro 4). De este modo, se constata el peso del ejecutivo en la función legislativa, y los gobiernos acaban protagonizando de forma hegemónica la iniciativa legislativa efectiva (28).

(27) El propio Reglamento refuerza esta tendencia con artículos como el 23.2, que establece ciertas limitaciones sobre la formación de Grupos Parlamentarios, impidiendo por ejemplo el constituir grupo parlamentario separado a diputados que pertenezcan a un mismo partido.

(28) Sin embargo, cuando los proyectos son originados por el gobierno, la probabilidad de consenso decrece en comparación con las propuestas impulsadas por otro posible agente (MÚJICA y SÁNCHEZ-CUENCA, 2006).

CUADRO 4. *Proposiciones de Ley de Grupos Parlamentarios y otras Proposiciones de Ley (Número de presentadas y aprobadas)*

		II Legis-	III Legis-	IV Legis-	V Legis-	VI Legis-	VII Legis-
		latura	latura	latura	latura	latura	latura
Proposiciones de Ley de Grupos Parlamentarios	Presentadas.	108	139	165	140	300	322
	Aprobadas	14	9	18	17	28	16
Otras Proposiciones de Ley	Presentadas.	20	33	35	38	50	47
	Aprobadas	6	4	8	18	20	3

Fuente: Congreso de los Diputados.

Estos resultados legislativos exigen analizar el proceso que sigue el Congreso como organización encargada de elaborar y aprobar las leyes. Cuando estamos ante una proposición de ley presentada al Congreso por Diputados, Asamblea de CCAA o iniciativa popular, esta deberá remitirse al gobierno (29) para posteriormente ser sometida al trámite de toma en consideración, el cual supone un debate y votación parlamentaria sobre la oportunidad y principios de la proposición (actúa como un primer filtro). En cambio, las proposiciones de ley que emanan del Senado y los proyectos de ley presentados por el gobierno no son sometidos al trámite de la toma en consideración.

Las proposiciones que superan este trámite y los proyectos de ley publicados por el gobierno entran en un período en el que se pueden presentar enmiendas a la totalidad o parciales al articulado. Si las hay a la totalidad, estas son debatidas y votadas en sesión plenaria, de forma que solamente si son rechazadas continúa el proceso.

En este punto, el proyecto o proposición pasa a la Comisión correspondiente, donde es la ponencia la encargada de estudiar las enmiendas. La discusión sobre el texto en la Comisión no impide que las enmiendas que no hubiesen sido aceptadas sean remitidas a discusión en pleno. Entonces, la sesión plenaria debate y vota el texto legislativo y las distintas enmiendas.

No obstante, esta fase plenaria se omite en ocasiones cuando se aplica un procedimiento especial que concede competencia legislativa plena a la Comisión, por lo que el proyecto o proposición pasa directamente de la Comisión al Senado.

El Senado puede votar vetos (enmienda a la totalidad) y enmiendas al articulado, pero después el texto vuelve al Congreso, quien tiene la última pa-

(29) El gobierno puede mostrar su disconformidad con la tramitación de esa proposición, por ejemplo cuando supone un aumento de gastos o créditos.

labra (para corregir al Senado, el Congreso necesita una mayoría y ciertas condiciones de trámite) (30).

Pero además de esta función legislativa, el Congreso tiene que ejercitar el control del gobierno (Sánchez de Dios, 2004), para lo que el Reglamento del Congreso (Títulos VI, VIII, IX, X y XI) incluye distintas figuras como la moción de censura, la cuestión de confianza, las interpelaciones, las preguntas, las comparecencias, las proposiciones no de ley, y las mociones y resoluciones (cuadro 5).

CUADRO 5. *Estadística Parlamentaria*

	II Legis- latura	III Legis- latura	IV Legis- latura	V Legis- latura	VI legis- latura	VII Legis- latura
Preguntas escritas al Gobierno	9.200	19.458	15.309	14.886	32.721	75.326
Preguntas orales al gobierno	1.828	3.103	4.467	3.457	4.941	7.101
Interpelaciones	66	115	151	110	180	245
Proposiciones no de ley presentadas	224	501	786	953	2.240	3.245
Proposiciones no de ley aprobadas	41	74	120	304	799	623
Mociones presentadas	37	102	145	108	175	242
Mociones aprobadas	10	23	40	50	59	69

Fuente: Congreso de los Diputados.

De este modo, la actividad de los diputados del Congreso implica la realización de distintas tareas, como los trabajos en comisión, la elaboración de proyectos o las reuniones de grupo parlamentario. El cuadro 6 muestra una estimación del tiempo dedicado a diferentes actividades en el Congreso de los Diputados.

CUADRO 6. *Distribución del tiempo a distintas actividades en el Congreso*

Actividad	Plenos	Trabajos en Comisión	Contactos con electo- res y grupos de interés	Gestiones ante AAPP	Elabora- ción de proyectos	Presentación de pregun- tas e interpe- laciones	Reuniones de grupo parlamen- tario	Trabajo de ponencia	Otras actividades
% tiempo	26,46	16,44	13,06	9,89	9	8,55	8,19	5,38	3,03

Fuente: DELGADO (2000).

(30) En CABALLERO (2005a) se analiza el papel del Senado como equilibrio institucional *self-enforcing*, así como su escasa capacidad para actuar como actor de veto.

6. LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL DEL CONGRESO ESPAÑOL

Los dos principales elementos institucionales que configuran el esquema de incentivos, funcionamiento y comportamiento del Congreso español son, en primer lugar, el sistema político y electoral del país y, en segundo lugar, el Reglamento del Congreso (el primero lo presentamos en el apartado 4, el segundo en el apartado anterior). Corresponde ahora analizar la organización industrial del Congreso español de forma análoga al caso norteamericano realizado en el apartado 3.

Existen tres supuestos de partida que recogen adecuadamente la experiencia reciente del Congreso de los Diputados en España:

1. Cada diputado constituye una relación de «agencia con múltiples principales» (Dixit, 1996) en la que el principal más destacado es la dirección del partido político al que pertenece, que es la que determina la posibilidad de reelección del diputado en un sistema de listas cerradas y bloqueadas (31). Este sistema hace que el papel del diputado como defensor de los intereses de su distrito esté aminorado (32). Por ello, los grupos de interés observan que la captura de un diputado individual no tiene gran interés, pues su margen de maniobra está muy acotado por la disciplina de partido. Esos grupos intentarán capturar a la dirección de los partidos políticos y a los diputados líder.

2. Los partidos políticos tienen gran poder y restringen el comportamiento de los diputados, de forma que la capacidad de éstos para tomar decisiones libremente está muy coartada. Son las direcciones de los partidos po-

(31) Cada partido político se dota de su propia dirección, la cual será elegida por los procedimientos democráticos establecidos en los estatutos de ese partido, siempre dentro del respeto a la normativa vigente. Normalmente cada cuatro años, los partidos renuevan su dirección a través de la celebración de un congreso nacional al que acuden compromisarios-delegados que representan a los afiliados del partido y que eligen a la ejecutiva o dirección nacional, encabezada por un secretario general o presidente que ejerce de líder. En la dirección del partido suelen incluirse algunos diputados nacionales que consiguen mayor capacidad de decisión y poder, y que normalmente están llamados a ejercer funciones de dirección en el grupo parlamentario del partido.

(32) A la hora de determinar la permanencia de un diputado en el Congreso el momento clave se sitúa en la confección de las listas electorales más que en la propia elección. Las posibilidades de alcanzar esa reelección son realmente mínimas para aquellos diputados que no cuentan con el respaldo de la dirección del partido, que es la encargada de confeccionar las listas electorales. No obstante, sí se constata una vinculación entre diputados y distritos si atendemos al lugar de nacimiento de los diputados: según los cálculos de JÉREZ (1997) para la V Legislatura, dos de cada tres diputados eran nacidos en la misma circunscripción en la que obtuvieron el acta de diputado.

líticos los que tienen la capacidad de tomar decisiones, para lo que deberán resolver el problema interno de la acción colectiva (33).

3. La aprobación de una ley en el Congreso exige el respaldo de la mayoría de diputados (simple, absoluta o cualificada en función del tipo de decisión).

Cuando los diputados intentan lograr acuerdos que favorezcan los intereses de su distrito, son conscientes de que sólo será posible con el respaldo de la mayoría de la cámara. Los acuerdos entre los diputados de una misma provincia o región no servirán de nada si no son respaldados por la dirección del grupo parlamentario mayoritario (necesitando el respaldo de otras fuerzas si la mayoría no es absoluta). De este modo, las negociaciones para apoyar determinados proyectos se van a realizar en el seno de ese grupo mayoritario, a través de un conjunto de relaciones en las que no prima la transacción entre iguales, si no que ciertos diputados de gran peso político, o con fuerte poder orgánico en el seno del partido correspondiente, tendrán una mayor capacidad de negociación y de establecer las prioridades del grupo político mayoritario.

En todo caso, estas negociaciones también van a estar plagadas de problemas de no simultaneidad y de no contemporaneidad, residiendo en la dirección del grupo parlamentario la doble condición de parte contratante y la de autoridad de ejecución de acuerdos internos. De ahí que los compromisos por negociaciones internas sean de escasa credibilidad, porque la dirección puede observar *ex post* que el acuerdo *ex ante* ya no le beneficia. En definitiva, se trata de una relación de jerarquía en la que los diputados delegan la decisión de prioridades en la dirección de grupo, renunciando a transacciones de intercambio al margen de la dirección. Esta delegación y esta relación de jerarquía constituye «una vía de economización» de costes de transacción que evita tener que negociar y garantizar acuerdos entre los 176 diputados necesarios para configurar una mayoría en el pleno.

De hecho, el sistema jerárquico y la disciplina interna de grupo imponen una rigidez que dificulta el diálogo y el acuerdo con otras fuerzas políticas, dificultándose un escenario adecuado para la realización de transacciones (Herrero y Rodríguez de Miñón, 1997). Los costes de transacción son tan elevados que impiden transacciones entre diputados individuales que permitan aprobar por mayoría «leyes ómnibus» que no cuenten con el respaldo de la dirección del grupo parlamentario. Como señala Oñate (2000b), la poten-

(33) Por otra parte, la posibilidad de cambio de partido tiene altos costes para los diputados individuales. Trabajos como SÁNCHEZ DE DIOS (1996), TOMÁS (2002) y MERSHON y HELLER (2003) estudian esa posibilidad desde distintos enfoques.

ciación de los grupos en el Reglamento del Congreso implica un detrimento de la posición de los diputados individuales y reduce el número de «sujetos verdaderamente relevantes a cuatro o cinco».

En esta situación, el sistema de Comisiones Legislativas del Congreso de los Diputados se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. Las comisiones están formadas por un determinado número de puestos ocupados por diputados. A) Cada comisión tiene atribuida jurisdicción sobre ciertas materias políticas. B) La comisión no tiene competencias de iniciativa legislativa, pero le corresponde discutir y enmendar proyectos y proposiciones de ley conforme al proceso legislativo explicado en el apartado anterior. C) Las propuestas de la comisión sobre los proyectos o proposiciones que le llegan, deberán ser posteriormente discutidas y votadas por el pleno del Congreso, a no ser que se aplique el procedimiento especial de competencia legislativa plena de comisión, según el cual una vez que el proyecto es aprobado por la comisión se remite directamente al Senado.

2. El sistema de reparto de los asientos que componen la comisión está caracterizado por dos principios: 1) El reparto de los asientos entre los distintos grupos parlamentarios mantiene la proporcionalidad de reparto de escaños del pleno. 2) Cada grupo tiene libre disposición de los asientos que le corresponden. Los grupos parlamentarios son los que mantienen ciertos derechos de propiedad sobre los asientos de las comisiones. A) Cada grupo asigna libremente a sus diputados a las distintas comisiones, pudiendo cambiarlos cuando estime oportuno [la dirección del grupo parlamentario lo decide (34)]. B) Los grupos deciden cual de sus diputados ocupa el liderazgo del grupo en la comisión (portavoz), y el presidente de la comisión es decidido por los miembros de la misma (35). C) Los grupos no pueden cambiar con otros grupos posiciones en las distintas comisiones.

3. Cuando por renuncia, muerte o nueva convocatoria electoral, quedan vacantes asientos de una comisión, son los grupos parlamentarios los que eligen entre sus miembros quienes las ocupan. Cada grupo asignará a sus diputados a las distintas comisiones intentando maximizar su buen funcionamiento en el parlamento. La dirección de los grupos parlamentarios decide la afiliación de cada diputado a las distintas comisiones, pudiendo reali-

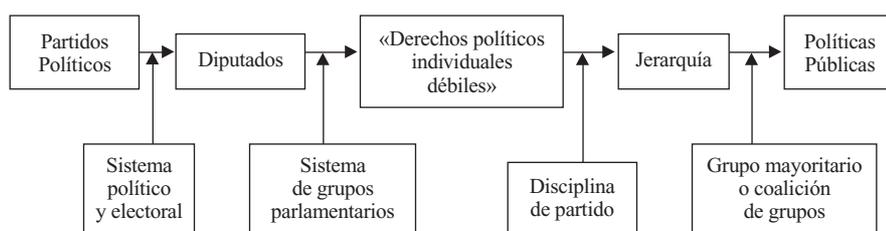
(34) La constitución de la dirección de cada grupo parlamentario se enmarca en la autonomía de los grupos para dotarse de su organización interna y designar a sus dirigentes y responsables. Esto en la práctica se acaba plasmando en unos estatutos que pueden considerarse una prolongación política de la normativa interna de los partidos, y de hecho, en su relación con las cámaras, los grupos sólo están obligados a designar un portavoz (o varios, con posibles suplentes) (GUERRERO, 2004).

(35) Artículo 41, Reglamento del Congreso.

zar los reajustes que considere necesarios en cualquier momento de la legislatura. De hecho, los cambios de afiliación son habituales, por ejemplo, cuando durante el transcurso de una legislatura se incorpora al Congreso un nuevo diputado como sustituto de alguno que causa baja, se reasignan las afiliaciones a las comisiones para ajustar la distribución al nuevo perfil. Incluso es posible que el grupo parlamentario sustituya a un miembro de la comisión por otro para un solo asunto, debate o sesión (36).

Los miembros de las comisiones votan de forma coherente a las decisiones de los grupos parlamentarios, siguiendo una rígida disciplina de voto, con un estrecho margen de discrecionalidad, que es directamente proporcional al peso en el grupo del diputado miembro de la comisión (37) e inversamente proporcional al interés de la dirección del grupo en esa cuestión.

CUADRO 7. *La organización industrial del Congreso en España*



Fuente: Elaboración propia.

Como la representación de los grupos en las comisiones es proporcional a la representación en el Congreso, la mayoría de la cámara se repite en las comisiones, de forma que cuando existe mayoría absoluta en la cámara el partido mayoritario controla también todas y cada una de las comisiones (38).

De este modo, las comisiones no consiguen una «separación de propósito» del pleno parlamentario en el sentido de Cox y McCubbins (1999), es

(36) Artículo 40.2, Reglamento del Congreso.

(37) Por ejemplo, cuando el diputado es miembro de la ejecutiva o dirección del partido, o incluso secretario de esa área, se le concede un mayor margen de decisión.

(38) Esta representación proporcional implica que se entiende que no existe empate en las votaciones en Comisión si este puede dirimirse ponderando el número de votos de cada grupo en el pleno, siempre que en la Comisión hubiesen votado en el mismo sentido los parlamentarios pertenecientes a un mismo grupo (GUERRERO, 2004).

decir, las preferencias que tienen no son sino representación de las que tiene el arco parlamentario. En la medida en que las mismas preferencias controlan al pleno y a las comisiones, éstas no consiguen independizarse de la tutela del pleno, actuando los grupos como elementos de poder que imponen esas preferencias. De este modo, las comisiones del Congreso no consiguen su independencia como «institución no-mayoritaria», en el sentido de Majone (2001), independencia que sí consiguen otras agencias del sistema político como el Banco Central o la Comisión Europea. Esto denota la debilidad de las Comisiones en cuanto a profesionalidad, independencia, especialización y asignación de derechos de propiedad, consiguiendo en cambio cuotas mayores de representatividad democrática. A pesar del creciente número de sesiones de las Comisiones y de la creciente duración de las mismas (cuadro 8), la estructura organizativa del Congreso ha continuado debilitando su posible relevancia. Esto no implica que las comisiones no hayan informado e incluso aprobado leyes a través del procedimiento especial. El cuadro 9 refleja esta actividad para el período 1979-2000.

Otros rasgos que caracterizan a las comisiones, y que reflejan la debilidad de las mismas como fruto del modelo de organización industrial del Congreso español, son la reducida plantilla que las atiende (39), la falta de

CUADRO 8. *Número y duración de las sesiones de las Comisiones*

	II Legis- latura	III Legis- latura	IV Legis- latura	V Legis- latura	VI Legis- latura	VII Legis- latura
N.º Sesiones	564	645	866	874	1.082	1.123
Duración en horas	2.158	2.322	2.823	3.097	3.584	3.760

Fuente: Congreso de los Diputados.

CUADRO 9. *Actividad legislativa de las principales Comisiones del Congreso (1979-2000)*

COMISIÓN DE...	Agricul- tura	Exte- riores	De- fensa	Eco- nomía	Educa- ción	Indus- tria	Jus- ticia	Em- pleo	Presu- puestos	Consti- tucional
Proyectos informados	39	12	34	187	44	47	138	57	230	108
Leyes promulgadas	26	1	15	81	15	30	60	33	32	7

Fuente: SÁNCHEZ DE DIOS (2006).

(39) Las comisiones recurren al asesoramiento técnico jurídico de los letrados del Congreso, pero no disponen de otros medios y recursos económicos propios.

recursos y la escasa especialización de sus miembros. En lo que respecta a este último aspecto, conviene tener en cuenta que la media de comisiones permanentes a las que pertenece cada diputado ronda las dos, pero que en la medida en que algunos de esos diputados ocupan otros cargos políticos o carecen de adecuadas condiciones profesionales, son sólo algunos congresistas los que llevan el peso de la actuación del grupo en la comisión (40).

De este modo, las estructuras jerárquicas de los partidos políticos (presidente o secretario general-ejecutiva nacional-dirección del grupo parlamentario) consiguen monopolizar la vida parlamentaria a través de los grupos parlamentarios (Sánchez de Dios, 1999), llegando a verse afectado el proceso de institucionalización del parlamento por la consolidación del sistema de partidos (41) (Morán, 1996). Los grupos parlamentarios se convierten en «subunidades de la organización de los partidos», y de hecho la Ley de Financiación de los Partidos Políticos incorpora las subvenciones estatales a los grupos como ingresos del partido.

7. MODELO ESPAÑOL *VERSUS* ESTADOUNIDENSE: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL COMPARATIVO

Tras haber estudiado el modelo de organización industrial del Congreso español, en este apartado se procede a un ejercicio de análisis institucional comparativo con el modelo norteamericano (EEUU) a través de los siguientes rasgos (42).

A. Diputado de partido en España *versus* Congresista de circunscripción en EEUU. El sistema electoral español con listas cerradas y bloqueadas convierte a la dirección del partido político en el «principal» de la relación de agencia del diputado, y asumiendo que este busca la reelección, se verá incentivado a seguir las instrucciones de la dirección del partido político (43). Los electores eligen entre partidos políticos, y éstos deciden quiénes

(40) Ese cociente del número de asientos de comisiones entre el número de diputados se sitúa en un nivel similar al 2.21 en que se sitúa para el caso argentino, constituyendo una de las claves del funcionamiento del congreso de ese país según el análisis de JONES *et al.* (2000).

(41) Piénsese por ejemplo que el desmoronamiento de la UCD fue un proceso relevante para la estructura de funcionamiento del Congreso.

(42) Este análisis comparativo institucional se centra en la organización del congreso y sus implicaciones en los dos países, sin que deban olvidarse otras diferencias del sistema político español y del norteamericano.

(43) Por otra parte, el modelo español esconde un problema de acción colectiva que puede no incentivar a los diputados individuales a trabajar adecuadamente. El resultado electoral

CUADRO 10. *La Organización Industrial del Congreso: España versus EEUU*

Congreso español	Congreso de EEUU
Los diputados se deben a sus partidos	Los congresistas representan a sus distritos
Disciplina interna en los partidos	Los partidos no controlan a los congresistas
El grupo mayoritario domina a las comisiones	Sistema de antigüedad en comisiones
Los diputados no consiguen derechos propios	Los congresistas poseen derechos de propiedad
Los grupos parlamentarios deciden	Las comisiones son claves
Sistema jerárquico en torno al líder	Transacciones legislativas gracias a comisiones
Renovación parlamentaria	Parlamentarios de larga duración
Parlamento de Grupos (y Partidos)	Parlamento de Comisiones
Sesgo institucional: decisión, bienes públicos	Sesgo institucional: compromiso, bienes privados

Fuente: Elaboración propia.

forman parte de sus listas electorales. Por el contrario, en el caso norteamericano el sistema electoral convierte al candidato individual en el elemento clave para el elector, y los congresistas están incentivados a atender los intereses de sus electores de circunscripción electoral, pues son éstos los que determinan las posibilidades de reelección. En este sentido, cabe señalar como el sistema español sí ha permitido la existencia de grupos parlamentarios que representan a partidos o a coaliciones de partidos de carácter regional, y formados solamente por diputados electos en las provincias de esa comunidad autónoma.

B. Disciplina de partido en España *versus* Congresistas no controlados por los partidos en EEUU. La búsqueda de la permanencia en el cargo por parte de los diputados posibilita que la dirección de los partidos políticos pueda imponer una disciplina de comportamiento entre sus diputados en España (Sánchez de Dios, 1996, 1999), mientras en EEUU los partidos no tienen ese mecanismo de control sobre sus miembros.

C. El grupo parlamentario mayoritario domina las comisiones en España *versus* Sistema de antigüedad en Comisiones en EEUU. En el modelo español, el reparto de los asientos de las comisiones entre los grupos se realiza con un criterio de proporcionalidad respecto a la distribución de escaños en el pleno, de modo que la dirección del grupo mayoritario (o coalición de grupos que sostienen con acuerdos al ejecutivo) mantiene el control sobre el pleno en el que tiene la mayoría, sobre cada una de las comisiones (que re-

depende del partido y la tarea de cada diputado individual es difícilmente separable, de donde se podría argumentar un sesgo hacia la provisión subóptima de esfuerzo por parte de cada diputado. El capital electoral del partido es un recurso de propiedad común, y esto genera comportamientos de tipo *free-rider* (OSTROM, 1990). No obstante, corresponde a la jerarquía partidaria intentar atajar este tipo de comportamientos.

presentan a escala menor la distribución de fuerzas de la cámara) y sobre los diputados de su partido, que se someten a la disciplina de partido (44). Por el contrario, el sistema norteamericano establece un mecanismo de asignación a las comisiones que premia la pertenencia previa a la misma y la antigüedad, de forma que la composición de las comisiones no refleja necesariamente la mayoría política existente en la cámara.

D. Diputados sin derechos políticos de propiedad en España *versus* Congresistas con derechos de propiedad en EEUU. El modelo de organización industrial del Congreso español no concede derechos de propiedad a los diputados sobre sus asientos en las comisiones: la dirección de cada grupo parlamentario decide a qué diputados asigna a cada comisión, pudiendo cambiarlos cuando desee. El sistema de antigüedad existente en la Cámara de Representantes de EEUU se convierte en un mecanismo que otorga un derecho de propiedad o permanencia sobre el asiento y posición de liderazgo en la comisión (sujetos a la reelección) a cada congresista, derecho individual sobre el cual el partido político no puede interferir (y que es clave para la agenda política, la iniciativa legislativa y la salida del *statu quo*).

E. Relevancia de grupos parlamentarios en España *versus* peso de Comisiones en EEUU. La estructura organizativa del proceso parlamentario español deposita en las direcciones de los grupos parlamentarios el protagonismo de la cámara, concediendo al grupo mayoritario una posición privilegiada de control sobre el pleno y sobre cada una de las comisiones (que carecen de iniciativa legislativa). El Congreso español es un «parlamento de grupos», en el que los grupos son considerados como actores unitarios (Sánchez de Dios 1996, 1999). Mientras, la organización industrial del Congreso norteamericano concede protagonismo a unas comisiones que tienen en exclusiva la capacidad de propuesta al pleno, y cuya posición representa la voluntad de los miembros que las componen (que no coincide necesariamente con la voluntad de la mayoría de la cámara).

La pertenencia a las comisiones es un activo devaluado en España, mientras en Estados Unidos constituye una posesión de gran interés. Esto es así porque las comisiones en España no consiguen establecer un sistema de derechos de propiedad como en Estados Unidos, por lo que no están en posición de coordinar los intercambios legislativos (45). En EEUU cada congre-

(44) Y esto a pesar de que cerca de la mitad de los ciudadanos son partidarios de que los diputados ejerzan su libertad de voto de acuerdo con su propio criterio (GUERRERO, 2004).

(45) El estudio del poder de las comisiones y la organización legislativa en el Congreso norteamericano desde diversos enfoques ha generado una extensa literatura que incluye los argumentos recogidos en SHEPSLE y WEINGAST (1987), KREHBIEL (1991), COX y McCUBBINS

sista se especializa en una comisión, mientras en España los diputados son asignados a varias comisiones. En España la pertenencia a varias comisiones tiene pocos costes electorales para un diputado, y cuanto mayor sea el número de comisiones a las que pertenece, menor será su grado de especialización.

F. Sistema de jerarquía en el Congreso en España *versus* Transacciones legislativas vía comisiones en EEUU. El modelo español de organización del Congreso refleja un sistema político con un fuerte poder concentrado en torno a la figura del presidente del gobierno, quien como líder del partido mayoritario intenta controlar a la mayoría parlamentaria: de este modo, las transacciones y acuerdos en el seno del legislativo se hacen a través de un sistema jerárquico. De este modo, en la medida en que el ejecutivo y la mayoría del legislativo representan las mismas preferencias políticas, el papel del Congreso se ve claramente aminorado. Por su parte, el modelo norteamericano establece un sistema de comisiones que permite las transacciones entre congresistas para configurar mayorías que permitan alterar el *statu quo* (el sistema de derechos de propiedad en las comisiones reduce los altos costes de transacción del intercambio legislativo), sin que exista una relación de subordinación respecto al presidente.

G. Renovación Parlamentaria en España *versus* Parlamentarios de larga duración en EEUU. El modelo de organización industrial del Congreso español no convierte la antigüedad en la Cámara en un activo que otorgue derechos de permanencia ni liderazgo en las comisiones, y los parlamentarios individuales están supeditados a la dirección de su grupo, por lo que el sistema no incentiva la permanencia en el parlamento durante largos períodos, tal como se constata empíricamente en la sección siguiente (así, los diputados pueden valorar más el acceso a otros puestos políticos en el partido, en el gobierno o en otras administraciones) (46). Además, las direcciones de los grupos han propiciado una alta renovación de cargos en las Comisiones y en las portavoces de los grupos en las comisiones. Así, tras cada proceso electoral la tasa de renovación de las Mesas de ciertas Comisiones como la de Economía, Exteriores, Defensa, Justicia e Interior, o Presupuestos ha su-

(1993), SHEPSLE y WEINGAST (1995), MALTZMAN (1997), POLSBY y SCHICKLER (2001) y BENIERS y SWANK (2004).

(46) Junto a ello, el sistema concede el mecanismo de confeccionar las listas electorales a las direcciones de los partidos políticos, y estas pueden usar este mecanismo para excluir a aquellos diputados que pueden ser rivales internos de la dirección actual. De este modo, la dirección tiene incentivos también para propiciar la renovación parlamentaria, dificultando la permanencia de aquellos diputados a los que consideran un riesgo para la permanencia de la dirección al frente del partido.

perado los dos tercios, y en ocasiones la renovación ha llegado al 100 por 100 (Guerrero, 2004). Esta alta rotación se evidencia también en la propia composición de las comisiones legislativas permanentes, donde la continuidad de los parlamentarios es reducida, tal como muestra el cuadro 11. El caso norteamericano es bien distinto, pues los congresistas obtienen posiciones de liderazgo por un mecanismo de antigüedad. Si a ello añadimos que en este caso los diputados tienen unos derechos de propiedad individuales, se comprenden los incentivos de los congresistas a permanecer en la cámara, e incluso de los electores a respaldar a congresistas de larga carrera parlamentaria. La Cámara de Representantes en EEUU consiguió niveles superiores de institucionalización a medida que la pertenencia a la misma se hizo más atractiva y la renovación de diputados menos frecuente (Jones *et al.*, 2000). Esta situación se derivó de la capacidad de los congresistas individuales de atribuirse ciertas competencias como si fuesen de propiedad propia, situación bien distinta a la española.

CUADRO 11. *Número y porcentaje de diputados que permanecen en las comisiones legislativas permanentes al inicio de la VI legislatura*

Comisiones	N.º Repetidores	Porcentaje
Economía	18	44
Presupuestos	15	37
Agricultura	11	27
Sanidad	8	20
Industria	18	44
Infraestructuras	12	22
Bienestar Social	16	39
Asuntos exteriores	21	51
Defensa	13	32
Justicia e Interior	17	41
Constitucional	10	24
Educación y Cultura	8	20
Administraciones Públicas	8	20

Fuente: LÓPEZ NIETO (2001).

H. Parlamento de partidos y grupos en España *versus* Parlamento de Comisiones en EEUU. Mientras la organización del Congreso de los diputados en España convierte a los grupos parlamentarios (integrados en una jerarquía partidaria) en elementos claves para la formación de las políticas públicas en el legislativo, el sistema norteamericano concede el protagonismo

al sistema de comisiones. El modelo español no otorga *de facto* derechos de propiedad a los diputados individuales y concede amplia discrecionalidad a los grupos parlamentarios y sus direcciones para que determinen su estructura organizativa, tarea que cabe entender en el seno de la jerarquía partidaria, con el líder y la dirección del partido al frente. En concreto, en un sistema como el español, en el que el partido mayoritario controla al ejecutivo y al legislativo (especialmente cuando hay mayoría absoluta), la estructura institucional del Congreso concede al grupo parlamentario mayoritario todo el peso en el funcionamiento de la Cámara, dentro de los límites constitucionales y del Reglamento del Congreso. De este modo, la dirección de aquel grupo parlamentario controla a la mayoría de la cámara y decide como organizar el trabajo interno del grupo, distribuyendo funciones entre los distintos diputados. Esa dirección tiene por tanto la capacidad de establecer buena parte de la organización del trabajo en el Congreso, primando el trabajo en Comisiones o en pleno, dando poder de acción a los diputados o convirtiéndolos en meras correas de transmisión de decisiones superiores. De este modo, determina dónde se decide, quiénes tienen poderes y las funciones que *de facto* tiene cada órgano del Congreso. El grupo parlamentario se convierte en el elemento clave del Congreso español, y su estructura organizativa real dependerá de su relación con el ejecutivo y con el partido político correspondiente (47). En el caso de mayoría absoluta, la dirección del grupo parlamentario que cuenta con esa mayoría decide en la práctica si las comisiones legislativas tienen un papel que ocupar o no. El hecho de que la mayoría pueda aplicar su dominio, sin ser frenada por mecanismos institucionales como el de las comisiones legislativas estadounidenses, supone que el papel de las comisiones legislativas españolas es poco relevante, pues no poseen derechos de propiedad sobre la agenda de decisión política. Los derechos de propiedad política recaen en el grupo parlamentario mayoritario, que no se enfrenta con posibles vetos ni en el pleno ni en las comisiones (al menos si no tiene problemas de cohesión interna).

I. Capacidad de decisión y provisión de bienes públicos nacionales en España *versus* Capacidad de compromiso y provisión de bienes públicos y

(47) De este modo, y tal como expone GUERRERO (2004), las direcciones de los grupos parlamentarios, controladas a su vez por las de los partidos, fijan, en las reuniones previas a las sesiones del Pleno, de las Comisiones u otros órganos de las cámaras, las posiciones que deben sostenerse; indican a sus miembros el sentido de las votaciones en el momento de proceder a ellas; imponen la disciplina de voto sancionando su incumplimiento; y deciden con la dirección del partido sobre la continuidad y posición del parlamentario. El incumplimiento de la disciplina del voto puede sancionarse de distintas formas, desde el uso de multas o sanciones económicas hasta, en caso extremo, con la expulsión del partido político.

privados regionales en EEUU. Las instituciones políticas afectan a la organización industrial de los congresos, y constituyen un sesgo para el proceso de elección pública. En este sentido, se puede señalar a modo tentativo como los determinantes institucionales de los modelos español y norteamericano resuelven las elecciones planteadas por Cox y McCubbins (1999) de distinta forma, y se abre una agenda de trabajo comparativo sobre las instituciones y sus efectos en las políticas públicas cuyo desarrollo constituye un reto para la comunidad científica española. En este sentido, en esta primera aproximación puede señalarse que el marco institucional y organizativo español tiende a favorecer la capacidad de libre decisión y dificulta el compromiso en sentido imperativo (toda mayoría parlamentaria puede cambiar el *statu quo*) (Shepsle, 1991), mientras los incentivos del modelo norteamericano tienden a favorecer la capacidad de compromiso del político (la comisión parlamentaria tiene la iniciativa legislativa y por tanto la capacidad de bloquear las reformas legislativas). En España, el Congreso puede considerarse un actor de veto poco activo respecto a la iniciativa del ejecutivo, mientras en Estados Unidos no sólo la Cámara de Representantes puede aplicar el veto, sino que la propia comisión correspondiente tiene la capacidad de mantener el *statu quo* cuando impide que ciertos proyectos lleguen a ser discutidos en la cámara gracias a su monopolio de propuesta en los temas de su jurisdicción.

Asimismo, en relación a la atención de intereses públicos o privados, se podría sostener que el modelo español incentiva la provisión de bienes públicos de interés nacional (la dirección del partido actúa en búsqueda del éxito electoral nacional), mientras el norteamericano la provisión de bienes públicos y privados regionales (aquellos que favorezcan la reelección del congresista en su circunscripción). Un aspecto relevante viene dado porque en trabajos como Weingast y Marshall (1988) o Jones *et al.* (2000) se destaca la importancia de los diputados individuales responsables directamente ante su electorado a través de listas abiertas o no bloqueadas. Sin embargo, estos diputados de distrito no tienen por qué garantizar el interés y la efectividad sobre las grandes cuestiones de política nacional. En este sentido, Alston y Mueller (2001) defienden que un ejecutivo con poderes fuertes tendrá incentivos mayores que los diputados a prestar atención a cuestiones como el crecimiento económico, la distribución de la renta o la estabilización de precios, asumiendo todo tipo de costes y beneficios de sus decisiones. Coherentemente con esta argumentación la experiencia española mantiene un ejecutivo fuerte que, a través de una jerarquía partidaria, resuelve los problemas de coordinación entre el ejecutivo y el legislativo, y aquellos que pudiesen surgir entre los diputados del grupo en el seno del parlamento. El posible descuido de los intereses de circunscripción y regionales se ha compensado

en el modelo español a través de un proceso de descentralización política que ha concedido competencias crecientes a las autonomías (Caballero, 2005a).

8. LOS ÁTOMOS DE LA JERARQUÍA: EL PERFIL DE LOS DIPUTADOS EN ESPAÑA

El barómetro de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas de septiembre del 2003 mostraba que el 76 por 100 de los españoles consideraban muy o bastante importante el Congreso de los Diputados para el funcionamiento del sistema político español (Guerrero, 2004). Las reglas políticas del sistema español y la organización industrial del Congreso establecen un sistema de incentivos del que se deriva una serie de sesgos e implicaciones sobre el perfil de los diputados españoles. Según nuestro análisis: 1) La figura del diputado se correspondería más con la de un «político de partido» que con la de un «representante de circunscripción». 2) Se favorecería una alta tasa de renovación parlamentaria, pues la permanencia no constituye un activo de posición ni liderazgo institucionalizado por un sistema de comisiones al estilo EEUU. 3) La tasa de mortalidad de los diputados españoles dificultaría la formación de una masa de legisladores especializados y profesionales. 4) Se podría configurar la hipótesis de «políticos profesionales, legisladores amateur» para el caso español, en el sentido de Jones *et al.* (2000). Por todo ello resulta relevante someter a análisis el perfil de los diputados en España para comprender el funcionamiento de los mercados legislativos del país, y para testar las implicaciones que del modelo de organización industrial del Congreso español cabe derivar. Esta sección constituye una aproximación a estos objetivos.

Hay tres conceptos de fundamental importancia a la hora de entender a los parlamentarios en una democracia: las funciones individuales de los diputados en el Congreso, la lealtad de los diputados hacia el partido y la eficacia de los diputados (48). Lo cierto es que los diputados españoles muestran un alto grado de satisfacción con el desarrollo de sus funciones, y cerca del 80 por 100 declara estarlo (Guerrero, 2004).

El significado individual de los diputados en el proceso democrático español es determinado tanto por factores estructurales, políticos y por la función de los partidos, como por la idea que los diputados tienen de sus áreas.

(48) En el análisis de MAURER (2000), se constata que la idea que tienen los diputados españoles sobre su actividad es reflejo de una institución legislativa democrática que funciona correctamente.

El peso de los partidos políticos es muy elevado en el sistema español, y el sistema de partidos limita el grado de acción individual de los diputados en el parlamento, constituyéndose un «parlamento reactivo» en el sentido de Mezey (1979) (49). En el análisis de los actores parlamentarios, resulta de interés indagar sobre las motivaciones de los diputados españoles en su incorporación a la política. Las razones esgrimidas por los diputados para esta incorporación a lo público apuntan a un alto grado de ideologización, compromiso y sentido de servicio a la sociedad (cuadro 12).

CUADRO 12. *Principales motivaciones para dedicarse a la política de los diputados españoles*

Servicio a la sociedad	31%
Compromiso con ideas	28%
Cambio social	22%
Atracción por la Actividad Política	16%
Lucha Antifranquista	13%
Deseo de participación	7%
Tradición familiar, petición de amigos.	7%

Fuente: URIARTE (2000). Porcentajes calculados sobre encuesta realizada a Diputados, 1997.

En este sentido, el deseo de hacer de la política una profesión no figura explícitamente entre las motivaciones que impulsan a los ciudadanos a dedicarse a la actividad política, aunque a medida que los diputados avanzan en la carrera política hacen de ella una profesión, aun cuando tenga un carácter temporal (50) (Uriarte, 2000). Esto hay que entenderlo en un contexto de profesionalización de la política, tanto en un sentido de especialización y complejidad, como de dedicación laboral a tiempo completo por parte de quienes la ejercitan (51).

(49) Esto implica que los diputados se amoldan a las directrices del partido en vez de a las peticiones del electorado.

(50) La información del cuadro 12 puede interpretarse en función del interés de la clase política de manifestar aquellas motivaciones que agraden a la población. El político puede responder estas encuestas como un maximizador de votos que declara aquello que más interesa oír a los ciudadanos. En este caso, afirmar el interés de convertir a la política en profesión podría ser castigado por los votantes.

(51) El debate sobre la «profesionalización» de la política se remonta a textos como OSTROGORSKI (1902) y MICHELS (1911), y se ha mantenido constante hasta la actualidad, con ejemplos recientes como KOUSSER (2005).

CUADRO 13. *Momento de incorporación a la política como actividad principal de los diputados españoles electos en 1996*

Antes de 1977	6%
1977-1978	9%
1979-1981	11%
1982-1985	24%
1986-1988	10%
1989-1992	20%
1993-1995	21%

Fuente: URIARTE (2000).

Los diputados españoles acceden al Congreso de los Diputados con un alto rodaje político, habiéndose dedicado ya previamente a la política como actividad principal. De hecho, un 80 por 100 de los diputados electos en 1996 ya se dedicaban a la política antes de entrar a formar parte del parlamento (Uriarte, 1996). De entre los que se dedicaban ya a la política como profesión, el 25 por 100 lo hacía desde antes de 1982 y otro 25 por 100 empezó a hacerlo entre 1982 y 1985, tal como muestra el cuadro 13.

En todo caso, debe destacarse que los diputados que acceden al Congreso mantienen un largo período de afiliación previa a la organización política por la que son elegidos. Los porcentajes del cuadro 14 muestran la larga trayectoria política de los diputados españoles.

CUADRO 14. *Tiempo de afiliación al partido de los diputados electos*

Más de 20 años	28%
De 10 a 20 años.	42%
De 5 a 10 años.	16%
De 2 a 5 años.	9%
Menos de 2 años	2%
NC/No afiliados.	3%

Fuente: URIARTE (2000). Cálculos para los diputados de la VI Legislatura.

Sin embargo, la tasa de no reelección en el Parlamento español ha sido bastante importante en la reciente experiencia democrática. El cuadro 15 recoge la «tasa de mortalidad de los diputados», es decir, el porcentaje de ellos

CUADRO 15. *Tasa de mortalidad de los diputados españoles*

1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004
47,2%	63,6%	19,1%	48,9%	35,5%	46,7%	56%	54,8%

Fuente: GUERRERO (2004).

que dejan de serlo en la legislatura siguiente a su elección. Con la excepción de las elecciones de 1986, puede sostenerse que se trata de una tasa de renovación muy alta en términos comparativos (Botella, 1997; López, 1997). De hecho, sólo un diputado permanece ininterrumpidamente en el Congreso desde las primeras elecciones. Esto es especialmente llamativo si tenemos en cuenta que la inmensa mayoría de la Cámara se declara satisfecha con el trabajo de diputado (Delgado, 2000), e incluso manifiesta su voluntad de continuar en ella: según los cálculos de Uriarte (2000), así lo manifestaban un 85 por 100 de los diputados de la VI Legislatura.

Este alto nivel de renovación parlamentaria se manifiesta también si estudiamos el número de legislaturas de permanencia de los diputados en democracia. El cuadro 16 aporta información sobre el número de legislaturas en las que han ocupado escaño los diputados electos en la VII legislatura. La situación de vidas parlamentarias breves no ha cambiado en la octava legislatura, y de hecho la mayoría de los que han sido diputados en la etapa democrática española lo han sido durante una única legislatura (52) (Guerrero, 2004). De este modo, se confirma la limitada experiencia en la vida parlamentaria de buena parte de los diputados españoles (53) (Morán, 1996; Oñate, 2000b; López Nieto, 2001).

Esta tendencia hacia carreras legislativas cortas debe entenderse en el contexto de un marco institucional en el que no resulta relevante mantener acuerdos de larga duración entre diputados, pues es la dirección del grupo parlamentario la que mantiene la constancia y alarga el horizonte temporal de la actividad parlamentaria. Es la dirección del grupo parlamentario la que se profesionaliza en las tareas legislativas, y observa cómo una alta rotación de diputados impide a los diputados de a pie especializarse hasta niveles que les permitan rivalizar con la dirección del grupo parlamentario.

(52) Entre las conclusiones derivadas de los estudios sobre esta cuestión, GANGAS (2000) apunta que los momentos en los que se ha producido una mayor renovación de diputados responden a momentos de cambio en los partidos, y que las renovaciones son más frecuentes e intensas en los partidos de la oposición que en el Gobierno.

(53) Téngase en cuenta que el número medio de legislaturas en que un diputado sirve en Estados Unidos está entre cuatro y cinco, tal como apunta JONES *et al.* (2000).

CUADRO 16. Continuidad de los diputados elegidos al inicio de la VII legislatura

	Una	Dos	Tres	Cuatro	Cinco	Seis	Siete	Ocho	Total
PP	71	34	38	18	15	4	2	1	183
PSOE	54	27	11	8	6	9	4	6	125
Total.	147	72	53	27	24	13	7	7	

Fuente: LÓPEZ (2001).

Un doble componente caracteriza a los diputados españoles: por un lado, una larga trayectoria de actividad política (reflejada en sus largas vidas como militantes de partido e incluso por su larga dedicación a la política como actividad principal), y por otra, una alta tasa de renovación de diputados en España (de modo que una amplia masa de diputados tienen un paso «cuasi-ocasional» por el Congreso). En este sentido, los diputados españoles podrían ser caracterizados como «políticos profesionales, legisladores amateur» (Jones *et al.*, 2000), aunque en todo caso con rasgos menos extremos que para el caso que ese trabajo analiza. De hecho, en el caso español existe una minoría parlamentaria que se profesionaliza en el parlamento, dirigiendo su respectivo grupo parlamentario y ejercitando la tarea legislativa.

A favor de la tesis de los «legisladores amateur», debe señalarse que el papel de los diputados españoles no ha conseguido todavía un alto grado de institucionalización, a pesar de los avances realizados en los últimos años. De este modo, la escasez de recursos y medios caracteriza al diputado como institución. De hecho, han carecido de respaldo administrativo y profesional (en diversas ocasiones teniendo que pagar de su propio salario a un asistente administrativo), no disponen de sedes estatales en los distritos a los que representan, y hasta mediados de los noventa carecieron de oficina personal en Madrid.

En este escenario, resulta especialmente relevante conocer la formación y profesión de origen de los diputados españoles, pues estas van a constituir un *input* para el proceso parlamentario. Según los cálculos de Jerez (1997) para la V Legislatura y de Uriarte (2000) para la VI, se constata que en torno al 75 por 100 de los diputados tienen titulación universitaria. En cuanto a las profesiones de origen, podemos apuntar como para la VI Legislatura el 21 por 100 de los diputados eran funcionarios, el 16 por 100 profesores de universidad, el 15 por 100 abogados, el 10 por 100 profesores de secundaria y el 8 por 100 técnicos medios (Uriarte, 2000). El fuerte peso de los funcionarios entre los diputados se mantiene a lo largo de las distintas legislaturas, pu-

diéndose hablar de una «tecnificación de la élite política bajo la forma de funcionarización» (54) (Jerez, 1997).

Según el estudio de Maurer (2000), los diputados españoles consideran que sus funciones en el Congreso son las de hacer leyes, controlar al ejecutivo y representar al ciudadano. Siguiendo ese trabajo, los diputados se manifiestan más leales a los electores (36,6 por 100) que al partido (26,6 por 100), aunque un 36,6 por 100 de los entrevistados manifiesta que considera imposible distinguir entre la lealtad al partido y al elector (lo que implica que estos diputados asumen que los partidos representan fielmente los ideales de los ciudadanos). Asimismo, se constata que son los líderes de los partidos los que más claramente se decantan por esta última opción, mientras que los diputados de a pie son los que se manifiestan más leales al electorado (55).

A la hora de analizar la importancia de la actuación de los diputados, resulta relevante en qué medida los diputados pueden influir en el orden de prioridades del Congreso y en las leyes más relevantes. En la experiencia española, los diputados se sienten más eficaces durante aquellas legislaturas en las que no hay mayorías absolutas, por lo que el Congreso consigue mayor influencia (I, V, VI y VIII Legislaturas). En estos períodos los diputados perciben que es posible influir sobre el orden de prioridades y afectar sustancialmente la legislación (Maurer, 2000). Asimismo, en el desarrollo de sus funciones están más satisfechos los diputados de la oposición, menos subordinados al extremo protagonismo del gobierno (Guerrero, 2004).

9. CONCLUSIONES

Este artículo ha abierto la «caja negra» del Congreso de los Diputados español desde un enfoque propio de la economía política moderna que asume la importancia de los factores institucionales y organizativos para los procesos legislativos. El artículo conecta con los distintos programas de trabajo que sobre el Congreso han desarrollado los politólogos españoles, y a la vez responde a la necesidad de desarrollar nuevos fundamentos teóricos que nos permitan comprender el funcionamiento y los efectos de la organización

(54) Los «burócratas» están presentes en todos los grupos parlamentarios.

(55) Esta declaración de los parlamentarios parece no coincidir con la opinión manifestada por los ciudadanos; en 1998 un 63 por 100 de los españoles se mostraba muy o bastante de acuerdo con la idea de que los intereses que persiguen los partidos tienen poco que ver con los intereses de la sociedad (CIS, *Estudio*, núm. 2309, diciembre de 1998).

del Congreso, así como desarrollar el análisis institucional comparativo. En este sentido, el estudio del papel de los derechos de propiedad, las transacciones y las jerarquías en la gobernanza del Congreso de los Diputados español entronca con la tradición de análisis impulsada por Weingast y Marshall (1988) para el caso norteamericano.

Nuestro análisis ha concluido el reducido papel que la estructura de organización industrial del Congreso concede a los diputados individuales y a las comisiones parlamentarias. Esta estructura se diferencia considerablemente de la organización y funcionamiento de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. El parlamento español se compone más bien de fracciones o grupos debidamente organizados que de diputados entendidos como agentes políticos individuales. Son los «diputados líder» quienes, al dirigir los grupos parlamentarios, concentran el poder. Las transacciones se llevan a cabo a través de delegaciones en la estructura jerárquica del grupo parlamentario, mientras en el caso norteamericano el sistema de comisiones permite las transacciones entre congresistas.

La conjunción en el sistema político español de unas reglas electorales centradas en los partidos políticos y de un parlamento organizado en base a grupos parlamentarios implica un escenario institucional que puede ser caracterizado como un Estado de Partidos en el que un número limitado de representantes políticos controlan los partidos políticos jerarquizados. El gran peso de los partidos en la vida pública se acaba prolongando hacia la configuración parlamentaria, de lo cual da buena muestra el hecho de que los grupos parlamentarios, a quienes nuestro análisis concede el protagonismo de la vida parlamentaria, se acaben convirtiendo en «subunidades de la organización de los partidos». De este modo, el partido político penetra en la organización del Congreso a través de una estructura jerárquica sobre el grupo parlamentario. El parlamento se acaba convirtiendo en un Parlamento de Grupos.

La estructura organizativa del Congreso no otorga derechos individuales a los diputados españoles sobre sus asientos en las Comisiones, en contraposición al caso de Estados Unidos en el que la antigüedad en la cámara concede ciertos derechos. En el caso español la mayoría parlamentaria se refleja en todas las comisiones y los grupos parlamentarios deciden quién los representa en cada comisión. Y es que el modelo español incentiva una disciplina de partido que minimiza la independencia de los diputados y otorga la capacidad de decisión en las elecciones colectivas a los dirigentes del grupo parlamentario. En este sentido, Herrero y Rodríguez de Miñón (1997), llega a sostener que en España se ha configurado un Estado de Partidos que anula la independencia del diputado y que acaba anulando también la del grupo par-

lamentario y la del propio parlamento. Las fórmulas jerárquicas son la respuesta al «segundo orden de economización» de Williamson (2000), como fórmula de realizar transacciones dadas las reglas políticas del sistema español. A pesar de su escasa atención constitucional, los grupos parlamentarios son organizaciones que protagonizan la vida legislativa española, y que surgen como resultado de la actividad economizadora dentro de un marco institucional dado.

La gobernanza del Congreso de los Diputados responde a la matriz institucional implantada para la formación de las políticas públicas en el Estado español. Esta matriz incluye la ausencia de actores de veto, la tendencia a la jerarquía en la relación política y la prioridad otorgada en el diseño organizativo a intereses públicos generales frente a los de distrito. La organización del Congreso refleja en buena medida las instituciones del país, y requiere de continuos esfuerzos teóricos, aplicados y comparados. Este trabajo ha realizado un esfuerzo para caracterizar al modelo español en base a ciertas claves teóricas y aplicadas, y convirtiéndolo en un caso de referencia que contrasta con el estadounidense sobre mercados legislativos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALSTON, L. J. y B. MUELLER (2001): «Coalitional Stability and the Gains From Trade Between the Executive and the Legislature in Brazil», *Conference of the International Society for New Institutional Economics*, Berkeley.
- ARIAS, X. C. y G. CABALLERO (2003): «Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama», *Revista de Economía Institucional*, núm. 8, págs. 117-146.
- BENIERS, K. J. y O. H. SWANK (2004): «On the composition of Committees», *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 20, núm. 2, págs. 353-378.
- BOTELLA, J. (1997): «Parlamento y carreras políticas», en RAMÍREZ, M. (ed.): *El Parlamento a Debate*, Editorial Trotta, Madrid.
- BUCHANAN, J. M. (1966): «An Individualistic Theory of Political Process», en BUCHANAN, J. M. (1987): *Economics. Between Predictive Theory and Moral Philosophy*, Texas University Press, Texas.
- CABALLERO, G. (2001): «La Nueva Economía Institucional», *Sistema*, núm. 161, págs. 59-86.
- (2005a): «Instituciones, federalismo defensor de mercados y Estado de las Autonomías. Un análisis de segunda generación», *El Trimestre Económico*, núm. 286, págs. 283-328.
- (2005b): «El Estado y la transición a la democracia en el desarrollo económico español», *Revista de Comercio Exterior*, vol. 55, núm. 3, págs. 226-241.

- CABALLERO, G. y X. C. ARIAS (2003): «Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de costes de transacción», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 8, págs. 131-164.
- CAPO, J. (1990): *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- CAPO, J., R. GARCÍA COTARELO, D. LÓPEZ GARRIDO y J. SUBIRATS (1990): «By Consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: The Rise and Decline of the Spanish Cortes», en U. LIEBERT y M. COTTA (eds.): *Parliament in democratic consolidation in Southern Europe*, Pinter Publishers.
- COASE, R. H. (1937): «The Nature of the Firm», *Economica*, 4 noviembre, págs. 386-405.
- (1960): «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, 3 (1), págs. 1-44.
- COX, G. W. y M. D. McCUBBINS (1993): *Legislative Leviathan*, University of California Press.
- (1999): «The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes», *Annual Conference of the ISNIE*, Washington, USA.
- DELGADO, I. (2000): «Élites políticas y vida parlamentaria: actividades y motivaciones de los diputados españoles», págs. 295-342, en MARTÍNEZ, A. (2000) (ed.): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Editorial Tecnos.
- DELGADO, I., A. MARTÍNEZ y P. OÑATE (1998): *Parlamento y opinión pública*, CIS, Madrid.
- DIXIT, A. K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction- Cost Politics Perspective*, The MIT Press, Cambridge.
- DOWNS, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, Nueva York.
- FURUBOTN, E. G. y R. RICHTER (1998): *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Michigan.
- GANGAS, P. (2000): «Los diputados españoles: 1977-1996», págs. 271-294, en MARTÍNEZ, A. (2000) (ed.): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Editorial Tecnos.
- GUERRERO, E. (2004): *El Parlamento*, Editorial Síntesis.
- HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M. (1997): «El Estado de partidos y la vida parlamentaria», en RAMÍREZ, M. (ed.): *El Parlamento a Debate*, Editorial Trotta, Madrid.
- HEYWOOD, P. (1998): «Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process», *West European Politics*, vol. 21, núm. 4, págs. 103-123.
- JEREZ, M. (1997): «La élite parlamentaria», págs. 111-136, en RAMÍREZ, M.: *El Parlamento a Debate*, Editorial Trotta, Madrid.
- JONES, M. P., SAIEGH, S., SPILLER, P. y M. TOMMASI (2000): «Professional Politicians - Amateur Legislators: The Argentine Congress in the XX Century», *Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics*, Tübingen.

- KOUSSER, T. (2005): *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*, Cambridge University Press.
- KREHBIEL, K. (1991): *Information and Legislative Organization*, University of Michigan Press.
- LÓPEZ NIETO, L. (1997): «Reclutamiento y profesionalización política: reflexiones sobre los parlamentarios españoles», *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 6, núm. 11, págs. 139-156.
- (2001): «Las Cortes Generales», págs. 215-242, en ALCÁNTARA, M. y A. MARTÍNEZ (2001): *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch.
- MAJONE, G. (2000): «Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157, págs. 57-78.
- MALTZMAN, F. (1997): *Competing principals: Committees, Parties and the Organization of Congress*, University of Michigan Press.
- MARTÍNEZ, A. (ed.) (2000a): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Editorial Tecnos.
- MARTÍNEZ, A. (2000b): «Funciones y Rendimiento del Congreso de los Diputados», págs. 11-20, en MARTÍNEZ, A. (2000) (ed.): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Editorial Tecnos.
- MAURER, L. M. (2000): «Eficacia y lealtad en el Congreso de los Diputados», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, págs. 77-99.
- MCCUBBINS, M. (2005): «Legislative process and the mirroring principle», págs. 123-148, en MÉNARD, C. y M. SHIRLEY, *Handbook of New Institutional Economics*, Springer.
- MERSHON, C. y W. B. HELLER (2003): «Party Switching and Political Careers in the Spanish Congress of Deputies, 1982-1996», *Annual Meetings of the Midwest Political Science Association*, Chicago.
- MEZEY, M. (1979): *Comparative Legislatures*, Duke University Press, Durham NC.
- MICHELS, R. (1911): *Political parties*, Free Press, Nueva York, 1962.
- MONTERO, J. R. (1998): «Stablishing the Democratic Order: Electoral Behaviour in Spain», *West European Politics*, vol. 21, núm. 4, págs. 53-79.
- MORÁN, L. M. (1996): «Renewal and Permanency of the Spanish Members of Parliament, 1977-1993», WP 1996/81, Instituto Juan March, Madrid.
- MÚJICA, A. e I. SÁNCHEZ-CUENCA (2006): «Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain», *Government and Opposition*, vol. 41, núm. 4, págs. 86-108.
- NORTH, D. C. (1990a): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (1990b): «A Transaction Cost Theory of Politics», *Journal of Theoretical Politics*, 2, núm. 4, págs. 355-367.
- (1999): «In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory», págs. 314-317, en ALT, J.; M. LEVI y E. OSTROM: *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, Russell Sage Foundation, Nueva York.

- OÑATE, P. (2000a): «La organización del Congreso de los Diputados», págs. 69-94, en MARTÍNEZ, A. (2000) (ed.): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Editorial Tecnos.
- (2000b): «Congreso, Grupos Parlamentarios y Partidos», págs. 95-140, en MARTÍNEZ, A. (2000) (ed.): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Editorial Tecnos.
- OÑATE, P. y A. MARTÍNEZ (1998): «El parlamento en España: procedimientos de elección y funciones», *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, págs. 71-94.
- OSTROGORSKI, M. (1902): *Democracy and the organization of political parties*, Macmillan, Nueva York.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- POLSBY, N. W. y E. SCHICKLER (2001): «Landmarks in the Study of Congress since 1945: Sketches for an informal history», *Annual Meeting of the APSA*, San Francisco.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1996): «La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 39, págs. 183-210.
- (1999): «Parliamentary Party Discipline in Spain», págs. 141-162, en BOWLER, S. et al. (ed.): *Party Discipline and Parliamentary Government*, Ohio State University Press.
- (2004): «La práctica del control parlamentario en el Congreso de los Diputados entre 1977 y 2000», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 57, págs. 99-131.
- (2006): «Output of the Spanish Cortes (1979-2000): A case of adaptation to party government», *European Journal of Political Research*, núm. 45, págs. 551-579.
- SANTAMARÍA, J. (1998): «El papel del Parlamento durante la consolidación democrática y después», *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, págs. 3-20.
- SHEPSLE, K. A. (1975): «Congressional Committee Assignments: An Optimization Model with Institutional Constraints», *Public Choice*, 22, págs. 55-78.
- (1978): *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*, University of Chicago Press.
- (1991): «Discretion, Institutions and the problem of Government Commitment», en BOURDIEU, P. y J. COLEMAN (eds.): *Social Theory for a Changing Society*, Western Press, Boulder.
- (1999): «The Political Economy of State Reform. Political to the Core», *Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics*, Washington D.C.
- SHEPSLE, K. A. y B. R. WEINGAST (1987): «The institutional foundations of committee power», *American Political Science Review*, vol. 81, núm. 1, págs. 85-104.
- (1995): *Positive Theories of Congressional Institutions*, The University of Michigan Press.
- STIGLER, G. J. (1966): *The Theory of Price*, Macmillan and Co., Nueva York.

- TOBOSO, F. y R. COMPÉS (2003): «Nuevas Tendencias Analíticas en el ámbito de la Nueva Economía Institucional. La incorporación de los aspectos distributivos», *El Trimestre Económico*, 280, págs. 637-671.
- TOMÁS, B. (2002): *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- TSEBELIS, G. (1995): «Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism», *British Journal of Political Science*, vol. 25, págs. 289-325.
- URIARTE, E. (2000): «La política como vocación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 3, págs. 97-124.
- WEINGAST, B. R. y W. J. MARSHALL (1988): «The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets», *Journal of Political Economy*, 96, 132-163.
- WILLIAMSON, O. E. (2000): «The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead», *Journal of Economic Literature*, 38, págs. 595-613.