

EL PARLAMENTO ESPAÑOL: 1977-1993

Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación

Por MERCEDES ALDA FERNANDEZ
y LOURDES LOPEZ NIETO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS CORTES Y SUS FUNCIONES: 1. *Cortes y reclutamiento*. 2. *Cortes y legitimidad*. 3. *Comisiones y sesiones plenarias*.—III. ACTIVIDADES LEGISLATIVAS Y DE CONTROL.—IV. FUNCIÓN DE DECISIÓN: APROBACIÓN DE LEYES, ARTICULACIÓN DE INTERESES Y POLÍTICAS: 1. *Función legislativa*. 2. *Función de articulación de intereses*. 3. *Función legislativa y políticas*.

I. INTRODUCCION

Este estudio aborda las funciones desempeñadas por el Parlamento español (Cortes) en los dieciséis años de democracia (1977-1993), período que abarca el proceso de transición y consolidación. Se desarrolla en un momento de importantes y rápidos cambios políticos, tanto en los países occidentales como en el resto del mundo. Estos cambios explican las diversas interpretaciones hechas sobre el caso, porque en quince años el funcionamiento del modelo es diverso en algunos aspectos. Además, esta situación coincide temporalmente con una lógica etapa de renovación y adaptación de la política comparada a los cambiantes objetos de estudio: incorpora este y otros casos a los modelos de análisis y aplica nuevos enfoques y teorías explicativas.

En este marco, el papel de los Parlamentos suele mostrar el papel secundario de éstos en el proceso de toma de decisiones en relación a los ejecutivos, lo que explicaría los escasos trabajos realizados en los países occidentales. Sin embargo, cuando los Parlamentos se estudian junto a otras variables, con

enfoques a veces eclécticos, el resultado es menos pesimista (Norton, 1990): los Parlamentos considerados como órganos multifuncionales tienen consecuencias para los sistemas políticos además de las relativas a atribución de valores o a las funciones de decisión; estas consecuencias varían según los sistemas, las culturas políticas, de elites y masas, cuya actitud ante esta institución sin duda se verá afectada (Pakenham, 1970, 525 y sigs.).

Por otra parte, los estudios sobre los procesos de transición y consolidación política otorgan al debate parlamentarismo *versus* presidencialismo un papel relevante que está en la base de profundas discusiones políticas y científicas. Entre las segundas, son conocidas las posiciones encontradas de relevantes politólogos (Linz, Valenzuela, Lijphardt, Shugart, Verney, etc.). Este trabajo trata de aportar algunas ideas de una institución cuyo papel, aunque cuestionado, sigue siendo centro de atención política y politológica en todo tipo de sistemas (Italia, Brasil, Rusia, etc.).

En este contexto presentamos esta revisión centrado en tres funciones del Parlamento español: reclutamiento, legitimación e influencia en la toma de decisiones, partiendo de enfoques consagrados (Pakenham, 1970, 421-481; Norton, 1992, 1-10, 143-153; Olson, Mezey, 1991, 1-22) que permitan conocer aspectos del rendimiento político de esta institución; nuestra hipótesis es que el Parlamento desempeñó un papel importante en la transición y que desde un análisis global del período no muestra especificidades sustanciales respecto a las democracias occidentales.

El sistema de relaciones legislativo-ejecutivo español se ha definido como el más progubernamental de Europa (Heywood, 1992); como un sistema de canciller o de hegemonía de primer ministro (por la influencia del modelo alemán en el texto español); sistema parlamentario de partido único de gobierno (Verney, Shugart, 1992, 274 y 284); un sistema parlamentario puro (Lijphardt, 1992, 26); un tipo de sistema semipresidencial (Cotarelo, 1986, 421) porque el primer ministro asume toda la responsabilidad del Consejo de Ministros, o un sistema parlamentario mayoritario por consociacionismo (Capo *et al.*, 1990, 92). ¿Por qué estas interpretaciones aparentemente contradictorias? Dos razones pueden ayudar a entender esta situación: las diversas variables que se han utilizado para los análisis, las limitaciones constitucionales y políticas en relación a las funciones, y en segundo lugar, el contexto político que condiciona el ejercicio de los poderes del presidente y de éste con el legislativo.

1. *Las limitaciones constitucionales y políticas.* Las Cortes han demostrado ser un determinante decisivo, aunque no el único, para el logro de la consolidación democrática (Liebert, 1988). Fue decisivo en los inicios de la

transición la aprobación por las Cortes franquistas de la Ley para la Reforma Política (noviembre 1976). Esta breve ley (cinco artículos y cuatro disposiciones), denominada la octava Ley Fundamental del Régimen anterior, se refiere casi en exclusiva a las relaciones legislativo-ejecutivo, a los que se atribuye la iniciativa de reforma constitucional y al sistema de elección de ambas Cámaras, cuyos elementos básicos se mantienen después (1). Las limitadas resistencias planteadas por las Cortes franquistas, ya que la mayoría de sus miembros pensaban mantener el poder después, son algunos de los aspectos más significativos de este modelo de transición pactada que permitió un rápido y pacífico cambio político.

Después (desde diciembre 1978), el modelo constitucional español cabría identificarlo parcialmente con los europeos de la segunda posguerra mundial; pero los principales elementos de decisión política, como el sistema electoral y las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, están marcados por el *consenso* que presidió la transición: su formulación jurídica parte de diversas influencias extranjeras pasadas por el tamiz de los consensos, lo que hace que el modelo resultante requiera inscribirse en otra oleada constitucional (Blondel, 1992, 212-213) o fase democratizadora (Soberg, Carey, 1992, 7).

Los objetivos fundamentales que justifican el consenso constitucional son: romper con la histórica beligerancia de las Constituciones que impedían la alternancia política, y en segundo lugar, alcanzar la gobernabilidad del sistema político asociado a la eficacia, aspectos que presiden hoy el quehacer tanto de políticos como de colegas en política comparada. El resultado es un modelo híbrido: un sistema electoral formalmente proporcional (2), pero que opta por el principio de representación mayoritaria (Montero, Vallés, 1992, 1-11) sobrerrepresentando a los partidos mayoritarios; las relaciones ejecutivo-legis-

(1) «Los elementos básicos del sistema electoral durante la transición tienden a perpetuarse, a ser institucionalizados por inercia u otras razones en la consolidación democrática...» (L. Nieto, 1992, 60). Los elementos que han sido mantenidos en la Ley de Reforma Política (LRP), en el Decreto de las elecciones (marzo, 1977) y en la Ley Electoral (1985) son: un sistema bicameral; el número de diputados y senadores elegidos en cada Cámara; el distrito electoral (la provincia) y el principal criterio de distribución de escaños en los distritos. El criterio de distribución está basado en el territorio y no en la población. Esta distribución tiende a sobrerrepresentar los distritos rurales, en los cuales las fuerzas franquistas esperaban tener una buena representación. Otro elemento es el mantenimiento del sistema mayoritario en la distribución de escaños en el Senado y un tipo de sistema proporcional para el Congreso de los Diputados (CD). La LRP establecía la preeminencia del CD sobre el Senado, y daba al CD y al ejecutivo la iniciativa legislativa. Las preeminencias fueron mantenidas más tarde en la Constitución.

(2) El CD tiene 350 miembros, elegidos en listas cerradas y bloqueadas con un sistema proporcional (D'Hondt corregido). Cada distrito electoral (provincia) recibe un mínimo de dos escaños y más escaños en base a la población. El Senado tiene 208 miembros elegidos en las

lativo, formalmente inscritas en el modelo parlamentario que otorga amplios poderes al presidente del Gobierno, quizá reflejo de la iniciativa de la que goza en los inicios de la transición (3); además, garantiza la estabilidad del ejecutivo, incluso a los gobiernos minoritarios, gracias a la moción de censura constructiva (4).

La práctica política ha mostrado la versatilidad de las normas con etapas o ciclos políticos diferenciados tanto desde el punto de vista electoral como de los tipos de gobiernos, aunque con un protagonismo casi permanente de los presidentes de los ejecutivos (5).

provincias, cuatro por cada provincia, excepto en las islas; por listas abiertas con voto limitado con un sistema mayoritario. Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas (CCAA) eligen entre sus diputados 47 senadores (un mínimo de un diputado por CCAA, y el resto, en base a la población). De hecho, esta Cámara no es territorial porque solamente el 18 por 100 de los senadores representan a las CCAA.

(3) El presidente A. Suárez, desde que fue designado por el rey en 1976, hizo posible la aprobación de la LRP por las Cortes del Régimen autoritario. Además, tomó la iniciativa para legalizar los partidos políticos, aprobar el Decreto de las normas electorales y establecer las regulaciones provisionales para el control del ejecutivo (Montero, 1979, 275-276). Estas y otras decisiones le dieron un papel relevante en los aspectos más importantes del proceso de transición; este protagonismo del presidente del Gobierno fue mantenido posteriormente.

(4) De acuerdo con la Constitución española, el presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los miembros del gabinete, quienes son nombrados por él sin la intervención del Parlamento. El CD vota la investidura del presidente del Gobierno, le puede requerir su responsabilidad política a través de la presentación de la Moción de Censura Constructiva (MCC): aquellos que presentan la iniciativa de control deben votar por un candidato alternativo como primer ministro, quien debe ser apoyado por mayoría absoluta. Hasta ahora ninguno de los presidentes ha sido depuesto por una MCC, aunque dos de ellos (desde 1977 a 1982) eran presidentes de gobiernos minoritarios.

(5) Distribución de votos y escaños por grupos parlamentarios (1977-1993):

	C			I			II			III			IV		
	%V.	E.	%E.												
PSOE	29	118	34	30	121	35	48	202	58	44	184	53	39	175	50
AP/PP	8	16	5	6	9	3	26	106	30	26	105	30	26	106	30
UCD/CDS	34	165	47	34	168	48	9	14	4	9	19	5	8	14	4
PCE/IU	9	20	6	10	23	7	4	4	1	5	7	2	9	17	5
CiU	3	11	3	3	8	2	4	12	3	5	18	5	5	18	5
PNV	2	8	2	2	7	2	2	8	2	2	6	2	1	5	1
Otros	7	11	3	7	14	4	2	5	1	3	12	3	4	14	4
	350			350			350			350			350		

FUENTE: Elaboración propia basada en fuentes del CD.

Siglas: %V = Porcentaje de votos.

E = Número de escaños.

%E = Porcentaje de escaños.

En cuanto a las limitaciones políticas, hay que mencionar el desarrollo de una ingeniería jurídico-partidista a lo largo de todo el período que pretende reforzar el papel de unos débiles partidos en todo el sistema político (6). Pese a establecer este predominio en todas las funciones institucionales (7), asegurarles su quehacer con una extensa financiación pública, la historia de los partidos ha estado presidida por las divisiones, refundaciones e incluso desaparición de algunos, lo que explica el desencanto de la sociedad hacia los mismos y el mantenimiento de una baja participación política en sus diversas manifestaciones (8).

Estas obligaciones actúan sobre el rendimiento del Parlamento de forma diversa de acuerdo con las dinámicas políticas que se imponen a lo largo de los dieciséis años, tal como veremos después.

2. *El contexto político.* Se puede hablar de tres etapas en las que las principales funciones del Parlamento se modifican. Una primera etapa de protagonismo (1977-1982) que coincide con la transición, con gobiernos minoritarios centristas, lo que favorece un mayor protagonismo del Parlamento, inserto en una dinámica general de consenso propia del modelo de transición pactada. Una segunda, de decline del Parlamento (1982-1989), que coincide

(6) Los partidos políticos son los agentes exclusivos para la participación política, pero ellos tienen estrechos vínculos con el Estado porque: *a)* reciben un muy importante porcentaje de sus ingresos de la financiación pública (el 90 por 100 cada año: Del Castillo, 1990, 80-91); incluso después de cada proceso electoral otra suma para los grupos parlamentarios; *b)* desde 1985 los partidos políticos nombran casi todos los miembros de las instituciones constitucionales (Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo...) y otros cuerpos consultivos (Consejo de Radiotelevisión Española, Consejo del Poder Judicial, Junta Electoral Central, etc.). Desde 1985 el Grupo Parlamentario Socialista introdujo un sistema de cuotas (de acuerdo con las reformas introducidas en el Reglamento del Parlamento, basado en un criterio mayoritario) para la nominación de esos diez cuerpos e instituciones. El Grupo Socialista ha sido hegemónico en esas actividades.

(7) Las funciones institucionales tradicionales: reclutamiento y selección de elites, organización de elecciones, y la organización y funcionamiento del Parlamento y el Gobierno (Cotarelo, 1985, 128-130) son cubiertas exclusivamente por partidos políticos (véase nota 6).

(8) En este corto período, casi todos los partidos políticos españoles han sido envueltos en procesos de desaparición (UCD y probablemente CDS), división de partidos (PNV y PCE) e inestables coaliciones y procesos de refundación (AP/CP/PP). Sólo el Partido Socialista y la Coalición Catalana CiU han tenido hasta recientemente un fuerte liderazgo (Colomé y L. Nieto, 1989, 5-7), aunque en los últimos años han aparecido divisiones y facciones en el PSOE y CiU. Desde un punto de vista electoral, España ha tenido uno de los porcentajes más altos de volatilidad en Europa (Montero, 1992, 283-285), por lo que se ha hablado de «partidos volátiles» (Barnes *et al.*, 1986, 56-75). En este contexto, en relación a los partidos políticos la población ha manifestado «desencanto» (Subirats, 1992, 83-97), una baja afiliación y altos pero cambiables *ratios* de abstencionismo.

con la etapa de consolidación del sistema político al producirse la alternancia política con dos victorias electorales mayoritarias socialistas, que imponen una dinámica mayoritaria en todas las instituciones, de *adversary politics* y que explica el declive del Parlamento («rodillo»); finalmente, una tercera de renacimiento, en la que estamos desde 1989 y que previsiblemente incrementará el protagonismo del Parlamento, porque se prevé una igualdad electoral y parlamentaria entre las dos fuerzas mayoritarias (PSOE y Partido Popular); en esta etapa se advierte tanto un mayor protagonismo de la oposición como un ejercicio *aparentemente* más «consensual» del partido mayoritario socialista, a pesar de contar con la mitad de los escaños.

De acuerdo con estas breves referencias a la cronología política fundamental del período (1977-1993) y a las presiones (constitucionales y políticas), las funciones del Parlamento reflejarían esas etapas diferenciadas. Ello explicaría que las referencias al Parlamento español hayan merecido interpretaciones diversas. De todas formas, el análisis de las funciones permitirá ver el alcance de las hipotéticas diferencias según las etapas políticas, ya que en algunos aspectos no se advierte el impacto de las coyunturas políticas.

II. LAS CORTES Y SUS FUNCIONES

1. Cortes y reclutamiento

El sistema político-constitucional español otorga al Congreso de los Diputados (en adelante, CD) el poder de investir al presidente del Gobierno, que a su vez propondrá a los ministros de su gabinete, que pueden o no ser diputados. En ocasiones, los presidentes han sentido la tentación de ejercer esos poderes de forma *presidencialista*, normalmente coincidiendo con momentos de tensiones con sus partidos y grupos parlamentarios. La existencia de un Ministerio para las Relaciones con las Cortes, que aparece y desaparece, también podría relacionarse con un estilo más «presidencial» en el ejercicio de los poderes del presidente del Gobierno ante los conflictos mencionados. El predominio jurídico y político del CD (9) hace que los análisis que siguen se centren básicamente en el papel de esta Cámara.

(9) Como hemos visto en la nota 4, las más importantes decisiones políticas (voto de confianza, MCC) son tomadas solamente en el CD. Al lado de esto, el Senado tiene iniciativa legislativa, pero, en la práctica, sus proposiciones han sido pocas. El Senado tiene un solo campo de poder en la función legislativa: puede enmendar las proposiciones dictadas por el CD, pero sus enmiendas tienen que ir después a un comité mixto de ambas Cámaras, aunque el CD tiene la última palabra en la aprobación de las leyes: esta posición subordinada fue establecida en la

A lo largo de estos años, la función de reclutamiento, socialización y «entrenamiento» político del Parlamento no ha seguido una pauta unidireccional: la mayoría de los ministros eran diputados (cuadro 1); hay un porcentaje significativo de ex ministros que siguen siendo diputados, una forma de «premio», aunque después la lealtad hacia sus grupos parlamentarios es escasa y a veces disfuncional (10); los que, siguiendo pautas tradicionales de reclutamiento, salen del Parlamento para ejercer tareas de gobierno, son menos que los *premiados*. Además, en tres Legislaturas (I, III y IV) un porcentaje importante de los ministros no son diputados (en la última, el 41 por 100). Este hecho podría explicar una parcial relevancia del Parlamento en el ejercicio de esta función de reclutamiento, rasgo que se acompaña de un alto grado de renovación de los parlamentarios, como ocurre con otras elites políticas en

CUADRO 1
MINISTROS QUE NO SON DIPUTADOS

Legislatura	Ministro y diputado	Diputado antes de ministro	Diputado después de ministro	Ministro y nunca diputado	TOTAL (*)
C	10 (40 %)	—	8 (32 %)	7 (28%)	25
I	26 (6,5%)	2 (4,6%)	2 (4,6%)	12 (28%)	43
II	13 (65 %)	1 (5 %)	5 (25 %)	1 (5%)	20
III	18 (72 %)	2 (8 %)	2 (8 %)	3 (12%)	25
IV	17 (61 %)	2 (7,1%)	—	9 (32,1%)	28

FUENTE: Elaboración propia basada en datos oficiales del Congreso de los Diputados (CD).

(*) Total por individuos. Si una persona ha ocupado varios Ministerios en la misma Legislatura lo hemos contado como un solo caso.

LRP y mantenida en la Constitución. El papel atribuido al Senado por la Constitución como Cámara territorial de hecho no existe, por diferentes razones. Casi cada año los partidos hacen proposiciones para reformar sus poderes, pero no alcanzan ningún acuerdo, porque la solución territorial está todavía sin terminar y es inestable.

(10) UCD no tenía cohesión interna. No había relaciones fluidas entre el ejecutivo, el Grupo Parlamentario Centrista y el partido. Diferentes ministros y altos cargos fueron distribuidos entre las «familias» centristas: en contraste, las relaciones entre el Partido Socialista, el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialista han sido muy fluidas. El presidente y el vicepresidente conducían las relaciones entre diferentes centros de poder de una manera centralizada (Subirats y L. Garrido, 1990, 108-111). Esta situación ha cambiado desde que el vicepresidente (A. Guerra) abandonó el Gobierno debido a su relación con un escándalo de corrupción, aunque mantiene su poder en el partido. El nuevo vicepresidente (N. Serra) no tiene la misma influencia en el partido y en el grupo parlamentario, por ello, desde entonces, la situación es menos fluida y más disfuncional para las relaciones ejecutivo-Grupo Socialista.

todos los ámbitos territoriales (11). Como se advierte, también en el CD (cuadro 2), los porcentajes de diputados que se renuevan es alto, ya que incluso en las dos últimas legislaturas un tercio son diputados por primera vez (columnas B y C). ¿Qué razones pueden explicar esta situación, cuyo alcance en democracias consolidadas venía siendo menor? En principio se nos ocurren tres: en primer lugar, el escaso incentivo del trabajo parlamentario, por varias razones: a) la limitada relación del Parlamento con los grupos de interés organizados y, por ende, con la decisión *making*; b) las incompatibilidades con el trabajo profesional (desde 1983), unido a unos salarios inferiores al ámbito privado; c) la fuerte jerarquización de la actividad parlamentaria;

CUADRO 2

GRADO DE RENOVACION EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
(1977-1993)

LEGISLATURA	A	B	C	D
C	350	—	100%	—
I	350	55	45	—
II	350	40	59	1
III	350	57	39	4
IV	350	62	31	7

FUENTE: Elaboración propia basada en el modelo de Morán 1989, págs. 61-84 (lectura horizontal).

A: Número total de diputados.

B: Porcentaje de diputados que mantienen su escaño en relación a la anterior legislatura.

C: Porcentaje de diputados que están en el Congreso de los Diputados por primera vez.

D: Porcentaje de diputados que tenían su escaño en alguna otra legislatura, pero no en la anterior.

d) la escasa relevancia de esta actividad en la I y II Legislaturas, son factores que pueden explicar la renovación de los parlamentarios cuyo perfil muestra además un descenso de la cualificación profesional de diputados. En segundo lugar, el creciente protagonismo de los expertos o técnicos en la resolución de los problemas con los que han de enfrentarse los poderes públicos, cada vez menos abordables desde una lógica estrictamente política (Subirats, 1992, 70). Los escasos trabajos para el caso que nos ocupa muestran que la mayoría de los tránsitos se dan desde el sector público al privado (Vallés, *El País*,

(11) De acuerdo con algunos estudios que estamos haciendo (Delgado, L. Nieto, 1993, y L. Nieto, 1993, 14-16) sobre concejales y alcaldes, la mitad de ellos, a veces dos tercios son renovados después de cada elección local; los diputados autonómicos sufren una gran renovación (Subirats, 1991, 116). Aunque los datos están todavía incompletos, puede apuntarse como una tendencia, lo cual podría aplicarse a las Cortes.

4-X-1989), aunque también se está produciendo un retorno de ex ministros y ex diputados al Parlamento y a la actividad política, todavía no cuantificable. En tercer lugar, la debilidad organizativa de los partidos, que, como hemos dicho, sufren procesos de gran inestabilidad; en este sentido es posible que las tensiones en la UCD durante la I Legislatura (12), además de producir numerosos cambios ministeriales, hiciera que los presidentes de Gobierno incorporaran un significativo porcentaje de ministros no diputados (40 por 100). En el caso de los gobiernos socialistas, las tensiones debidas a conflictos de corrupción política, conllevan la sustitución del vicepresidente del Gobierno y la ruptura del modelo de relaciones del Gobierno con el Grupo Parlamentario Socialista (véase nota 10).

La complicada e inestable historia de los partidos españoles afecta a la estabilidad/renovación de los grupos parlamentarios (cuadro 3), especialmente en el caso de los Grupos de centro-derecha, UCD/CDS y AP/CD/PP, y en el Grupo Comunista en todas las legislaturas (13). Ello explica, que incluso dos líderes nacionales de partidos (J. M. Aznar, del PP, y J. Anguita, de IU)

CUADRO 3

RENOVACION DE DIPUTADOS POR GRUPO PARLAMENTARIO

	I			II			III			IV		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Grupo Parlamentario UCD/CDS	168	85	51%	11	11	100%		(*)		13	10	77%
Grupo Parlamentario Socialista	98	72	74%	202	73	36%	184	132	72%	175	128	73%
PCE/IU (**)	23	14	61%	—	—	—	—	—	—	18	2	11%
AP/CD/PP	9	4	44%	103	6	6%	80	40	50%	91	43	72%
CiU	9	6	67%	12	4	33%	18	8	44%	18	17	94%
PNV	7	6	86%	10	3	30%	6	4	67%	5	4	80%

FUENTE: Elaboración propia basada en datos oficiales del CD.

A: Número de diputados elegidos.

B: Número de diputados elegidos que pertenecen al mismo grupo que en la anterior legislatura.

C: Porcentaje de diputados elegidos que pertenecen al mismo grupo que en la anterior legislatura.

(*) Los miembros de este partido estaban en el Grupo Mixto.

(**) Los miembros de este partido estaban en el Grupo Mixto en la II y III Legislaturas.

(12) Véase nota 10.

(13) Como hemos visto anteriormente (nota 8), casi todos los partidos españoles tienen débiles organizaciones y liderazgos (en este corto período de quince años) con historias inestables. Esta inestabilidad ha afectado también a los grupos parlamentarios.

no fueran parlamentarios al asumir la presidencia de los mismos. Por el contrario, hay una menor renovación en el Grupo Socialista por su mayor cohesión interna: el alto porcentaje de renovación de este grupo en la II Legislatura obedece al gran vuelco electoral, al pasar de 98 a 202 diputados. Otro fenómeno que en el ámbito del Parlamento nacional tiene menor alcance que en CCAA y ayuntamientos es el denominado *transfugismo*, o movilidad intrapartidista, especialmente significativa en las formaciones del centro-derecha (cuadro 4), que en ocasiones se debe a la volatilidad de los partidos (desaparación o refundaciones) y en otras a una cultura política personalista de las elites.

Carecemos de estudios de momento sobre la vinculación de los parlamentarios con otros cargos de elección y de su poder en el seno de los partidos: no son muy numerosos los alcaldes y parlamentarios autonómicos que están en el CD, aunque formalmente las incompatibilidades son escasas; recientemente, el PP ha establecido incompatibilidades internas (febrero, 1993), cuyo alcance todavía es difícil de evaluar, que pretendería reforzar la dedicación parlamentaria desvinculando a los parlamentarios de los órganos del partido en los distritos electorales.

Estos datos que presentamos muestran un cuadro que permite ver una

CUADRO 4

ESTABILIDAD Y CAMBIO DE LOS DIPUTADOS
POR GRUPO PARLAMENTARIO

	C		I		II		III		IV	
	% B	% E	% B	% E	% B	% E	% B	% E	% B	% E
Grupo Parlamentario UCD/CDS.	47	44	48	43	3	3	6	7	4	3
Grupo Parlamentario Socialista...	29	31	28	27	58	58	53	52	50	50
PCE/IU	6	6	7	6	En el GM		Vienen del GM 2%		5	5
AP/CD/PP	5	5	3	3	30	29	23	25	26	26
CiU	4	3	3	2	3	3	5	5	5	5
PNV	2	2	2	2	3	3	1	1	1	1
G. Mixto	3	4	2	7	2	3	10	7	4	3

FUENTE: Elaboración propia basada en datos oficiales del CD.

% B: Porcentaje de diputados al inicio de la legislatura.

% E: Porcentaje de diputados al final de la legislatura.

escasa influencia de los parlamentarios, en la implantación de las políticas. En todo caso estamos asistiendo al cuestionamiento en diversos sistemas occidentales de la tradicional y larga carrera parlamentaria (USA), al cuestionamiento de mantener sus privilegios cuando se ven envueltos en procesos de corrupción (Italia), plantéandose la modificación de estas prácticas. En el caso español, la movilidad de los parlamentarios, su juventud, sus cambiantes perfiles profesionales (14) y el limitado papel del Parlamento pueden explicar unos rasgos que muestran un tipo distinto de profesionalización parlamentaria, que contrasta con los modelos tradicionales.

2. Cortes y legitimidad

Esta una de las funciones tradicionales del Parlamento y que se sustancia fundamentalmente en otorgar al ejecutivo la autoridad para actuar (Norton, 1990, 7). La tradición parlamentaria y la actitud de los ciudadanos y políticos ante esta institución actuará sobre el alcance del soporte difuso de que gozan, independientemente de los efectos en los *outputs* diarios (Pakenham, 1979, 529). En el caso que nos ocupa, el CD ha adquirido esa *legitimación*, fundamentalmente en los años de la transición (15) y se ha mantenido después. Las variables que se utilizan para evaluar la denominada legitimación (*latente y tension-release*) son aquellas que permiten analizar el impacto sobre los ciudadanos: *a*) ámbito de realización del trabajo parlamentario (comisiones o sesiones plenarias); *b*) tipo de actividad (legislativa o de control del ejecutivo) y distribución del tiempo de estas, y *c*) percepción de los votantes ante la divulgación de estas tareas.

3. Comisiones y sesiones plenarias

En estos dieciséis años se ha desarrollado la actividad parlamentaria sin interrupción, aunque ha variado en el tiempo el alcance de los diversos mecanismos parlamentarios (plenos, comisiones y ponencias). En el primer pe-

(14) El perfil del diputado español es hombre (90 por 100), de treinta y cuatro a cincuenta y cuatro años y licenciado (dos tercios), aunque en la última legislatura ha disminuido el porcentaje de licenciados y se ha incrementado el número de carreras técnicas (L. Nieto, R. Azúa, 19: Alda, 1990, mimeo).

(15) En las dos primeras legislaturas, el papel del Parlamento ha sido importante para alcanzar el consenso en los acuerdos constitucionales y socioeconómicos (Pactos de la Moncloa). De hecho, estos acuerdos fueron alcanzados por un número limitado de diputados de una forma casi secreta; posteriormente, algunos análisis tratan de atribuir el comportamiento de los diputados como responsables del desencanto con la institución, mientras otros rechazan esta explicación (Capo, 1990, 94-106).

ríodo (Constituyente y I) la mayoría del trabajo parlamentario se desarrolla en la ponencia sin publicidad, que sirvió para desbloquear y aprobar la legislación, momento en el que el Parlamento adquiere un mayor protagonismo (16). Después, las dos primeras Legislaturas con mayoría absoluta del PSOE (II y III) y con una sumisión del grupo parlamentario al gobierno, desaparece prácticamente todo protagonismo del Parlamento: la mayoría de la legislación se aprueba de hecho, incluso exclusivamente (17), en las comisiones.

Una clara consecuencia es la escasa relevancia de la actividad parlamentaria en la opinión pública, ya que del trabajo en las comisiones sólo salen breves crónicas en prensa y TV, cuando se debaten cuestiones de gran interés político. Sólo cuando se celebran sesiones plenarias de este tipo se retransmite íntegros los debates (18) y son las que tienen más impacto en la opinión, aunque a lo largo de estos dieciséis años esto ha ocurrido prácticamente sólo una vez por año.

III. ACTIVIDADES LEGISLATIVAS Y DE CONTROL

Las iniciativas parlamentarias de todo tipo se han ido incrementando a lo largo del tiempo, justificando la legitimidad latente que se le puede atribuir. Las iniciativas legislativas y de impulso (cuadro 5), así como las de control del ejecutivo (cuadro 6) muestran el trabajo de los grupos parlamentarios en estos años. Los grupos parlamentarios son los que desarrollan la mayoría de las iniciativas de todo tipo, a excepción de los proyectos de ley. El rendimiento de este trabajo es limitado como función de influencia, como veremos después,

(16) Durante este período, la debilidad del Gobierno y de los líderes del partido gobernante fue suplida por el consenso alcanzado por el Parlamento (Subirats y L. Garrido, 1990, 116).

(17) En la II Legislatura el porcentaje de proyectos de ley del Gobierno aprobadas en comisión con delegación plena de competencias fue del 25 por 100; en la siguiente legislatura fue un 42 por 100. Este procedimiento, con las ventajas y desventajas como en otros países, tiene en España una clara influencia en la opinión pública: el trabajo de esas comisiones no es público. En ambas legislaturas el porcentaje de leyes aprobadas por este sistema más aquellas aprobadas por lectura única o por mecanismos de urgencia alcanzaron cerca del 50 por 100.

(18) La radiotelevisión pública puede retransmitir sesiones plenarias, pero lo hacen solamente una vez al año en el denominado «Debate sobre el Estado de la Nación», con la presencia del presidente, lo cual es un reclamo para los medios de opinión pública. Los primeros presidentes han asistido más frecuentemente al CD que F. González, y, por tanto, durante los últimos diez años esas retransmisiones han sido menos frecuentes y con menos repercusión en la opinión pública. También han retransmitido todas las sesiones de investidura (6), incluyendo la de 1981 con el intento de golpe de Estado.

CUADRO 5

INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y FUNCION DE IMPULSO

	C	I	II	III	IV
A	187 (71%)	287 (72%)	200 (91%)	121 (89%)	137 (76%)
B	72 (11%)	200 (17%)	109 (12%)	138 (7%)	165 (10%)
C	65 (25%) *	579 (23%)	223 (17%)	501 (15%)	716 (17%)

FUENTE: Elaboración propia basada en datos oficiales del CD.

A: Proyectos de Ley.

B: Proposiciones de Ley.

C: Proposiciones no de Ley.

* Datos provisionales del CD.

CUADRO 6

ALGUNAS INICIATIVAS DE CONTROL

	C	I	II	III	IV
A	—	120	732	1.927	4.956
B	109	1.067	1.798	3.103	5.214
C	263	3.892	9.216	19.457	17.967
D	—	—	9	26	58
E	—	—	912	2.247	2.655
F	—	—	6	14	84

FUENTE: Elaboración propia basada en datos oficiales del CD.

A: Solicitudes de informe.

B: Preguntas orales.

C: Preguntas escritas.

D: Comparecencias en Pleno.

E: Comparecencias en comisión.

F: Solicitudes de creación de comisiones especiales (de estudio, de investigación, etc.).

(—): No hay datos oficiales.

porque sobre todo en las últimas tres Legislaturas, en las que se incrementa estas actividades, la mayoría socialista tramita y aprueba pocas de las iniciativas. Sin embargo, el trabajo parlamentario se incrementa, lo que permite suponer que además de estas funciones latentes los grupos parlamentarios «aprovechan» de alguna forma estas tareas. El principal grupo de la oposición, el Popular, ha tratado de divulgar su labor parlamentaria de distintas formas, especialmente desde 1990, y aunque es difícil evaluar su alcance sobre los distintos sectores o grupos sociales, cabe pensar que han contribuido a conso-

lidarlos como alternativa de gobierno (19). Por su parte, el ejecutivo considera que este incremento de la actividad parlamentaria, cuestiona el calificativo de «rodillo» y de prepotencia que se le atribuye (20). Lo cierto es que el ejecutivo ha sido el verdadero y casi único protagonista del juego parlamentario: la abrumadora mayoría en ambas Cámaras y la cohesión interna del PSOE convirtieron al Grupo Parlamentario Socialista en espectador de la relación entre el gobierno y la oposición (21).

Otra característica que se advierte es la lógica superioridad, desde el punto de vista cuantitativo, de la *actividad de control*, tanto por el número de iniciativas presentadas como por el tiempo que se dedica a tal actividad. En las dos últimas Legislaturas, dos terceras partes del tiempo dedicado en *plenary sessions* se ha dedicado a la actividad de control y sólo un tercio a legislar, es decir, mayoritariamente a ratificar lo acordado en las comisiones (22).

La actividad de control que fundamentalmente provee «válvulas de seguridad» para las tensiones generadas en el proceso político (Packeham, 1970,

(19) El Partido Popular (PP) ha estado publicando, desde la II Legislatura, diferentes documentos principalmente para la divulgación a través de los medios de comunicación: trataron de divulgar su actividad parlamentaria, la cual había sido una de las actividades más importantes de su partido durante los últimos diez años («200 días de oposición: 1982-1983»; «Propuesta de Gobierno: dos años de alternativa en el CD: 1990-1991», etc.). Después del X Congreso, en el cual fue consolidado el liderazgo de J. M. Aznar, reforzaron su actividad. Han estado enviando las propuestas parlamentarias presentadas por el grupo parlamentario (alrededor de 150.000) a los diferentes grupos de interés y a los medios de comunicación. Es posible que esta acción de *marketing* haya sido positiva para este partido, aunque es solamente una hipótesis.

(20) El denominado «rodillo» significa un rechazo sistemático de la iniciativa de la oposición; esto también significa el reemplazo del debate político por la mayoría mecánica de los votos. Después de la última disolución del Parlamento (abril, 1993), el ministro de Relaciones con las Cortes presentó un balance de la IV Legislatura a los medios de comunicación; trata de contrastar la negativa idea de «rodillo» con argumentos como: «... el porcentaje de las iniciativas aprobadas sobre las debatidas fue alrededor del 30 por 100...» (pág. 8), o «... el Grupo Parlamentario Socialista ha votado "sí" en el 97 por 100 de las votaciones de los proyectos de ley del Gobierno...» (pág. 6) (*Informe sobre la actividad parlamentaria en el CD durante la IV Legislatura*).

(21) «... desde que los socialistas llegaron al poder, los mecanismos de toma de decisiones han sido diferentes al igual que la situación política...» (Garrido y Subirats, 1990, 109-110); véase también nota 10.

(22) En la II Legislatura, las 1.080 preguntas hechas efectivamente (el 66 por 100 de las presentadas) tuvieron lugar en sesiones plenarias. En la IV Legislatura, las 1.500 preguntas introducidas (el 75 por 100 de las presentadas) tuvieron lugar en sesiones plenarias también. De acuerdo con las fuentes del Gobierno (véase nota 20), el 66 por 100 del tiempo empleado durante las sesiones fue dedicado a funciones de control. Pero, de hecho, las más efectivas funciones de iniciativa de control como la MCC y las comisiones de investigación no tuvieron suerte: la mayoría de las iniciativas de creación de comisiones de investigación (véase cuadro 6) no fueron aceptadas. En todo el período no tuvo éxito ninguna MCC (véase nota 4)

529) ha tenido una mayor repercusión en el período de consolidación democrática (desde la II Legislatura, cuando se produce la alternancia política) y ha sido utilizada de forma distinta por los grupos parlamentarios y por el ejecutivo socialista. Así, las preguntas escritas, la actividad más numerosa (cuadro 7), pero en principio sin repercusión pública, han servido a los grupos

CUADRO 7

PORCENTAJE DE PREGUNTAS POR GRUPO PARLAMENTARIO
DURANTE LA III Y IV LEGISLATURAS

	III	IV
Grupo Socialista	2,3%	5,6%
Grupo Popular	77,2%	56,3%
Otros Grupos Parlamentarios	20,5%	38,1%

FUENTE: Elaboración propia basada en datos oficiales del CD.

de la oposición para un doble objetivo. En primer lugar, es el único instrumento que no está sometido a la jerarquía del grupo parlamentario y, por tanto, permite la acción individual de los diputados (23), aunque la mayoría son presentadas por los *frontbenchers*. En segundo lugar, una parte importante de las preguntas se refieren al distrito por el que son elegidos, por lo que su divulgación a través de la prensa local y de las organizaciones locales del partido es de hecho el único mecanismo de relación con el distrito electoral (24).

¿Qué piensan los ciudadanos del Parlamento? Esta institución goza de un apoyo difuso o abstracto, que le garantizan una legitimidad latente similar a otros países europeos, independientemente del poder o eficacia del mismo, lo que refuerza la hipótesis que hace depender la valoración global de las Cortes de factores estructurales, más que de los coyunturales (25). Dos tercios

(23) La autonomía individual de cada diputado durante el resto de la actividad parlamentaria está subordinada a la disciplina parlamentaria. Esto fue establecido al principio del proceso de transición debido a la debilidad de los partidos, principalmente los partidos ganadores de izquierda (L. Garrido y Subirats, 1990, 45-46).

(24) El Grupo Parlamentario Popular tiene un activo comité de prensa que envía todas las preguntas presentadas por sus diputados a la prensa de la provincia y otros medios de comunicación regional. Un diputado perteneciente a Izquierda Unida (IU) ha enviado una carta a los electores de su provincia durante esta campaña electoral (mayo, 1993) en la cual divulga su actividad parlamentaria durante la pasada legislatura (*El País*, 4 de mayo de 1993).

(25) J. R. Montero ha apuntado (1990, 101-106; Montero y Rodrigo, 1990, 243-291) que,

de los encuestados consideran que es una institución muy o bastante imprescindible y necesaria para el funcionamiento de la democracia, pero hay pocos que enjuician su labor negativamente, a pesar de que tiene poco poder. En efecto, varía en el tiempo la valoración de su labor: cuando se pregunta por la importancia de cada Cámara, el Senado es percibido como menos importante y también la función legislativa: si en 1982 el 48 por 100 pensaban que las Cortes hacen las leyes, este porcentaje desciende en 10 por 100 tras cinco años de gobiernos socialistas. Se percibe la preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo: la opinión sobre las funciones de las Cortes está dividida entre quienes consideran que la más importante es representar la nación (1/3), legislar (25 por 100) y controlar al gobierno (20 por 100); para casi la mitad de los encuestados (41 por 100) los diputados representan poco o nada los intereses de quienes les eligen.

En síntesis, parece que los ciudadanos otorgan a esta institución, cuyo poder real conocen, un apoyo difuso, una confianza que se ha mantenido independientemente de los efectos de los *outputs* diarios, en sintonía con lo que ocurre en otros países democráticos.

IV. FUNCION DE DECISION: APROBACION DE LEYES, ARTICULACION DE INTERESES Y POLITICAS

En este epígrafe trataremos de explicar una de las funciones clásicas de los Parlamentos, desde tres aspectos con los que se pretende profundizar en el conocimiento del papel de esta institución, a partir de nuevas perspectivas de análisis ya citadas.

1. *Función legislativa*

Normalmente la aprobación de numerosas leyes se relaciona con el contexto histórico; en este caso, tras las elecciones fundacionales, la elaboración de la Constitución es quizá la tarea primordial que prácticamente ocupa la actividad parlamentaria de la Legislatura constituyente. Sin embargo, a lo largo del período se aprueban un número similar de leyes (cuadro 8) en todas las legislaturas, que desarrollan el texto constitucional, pero también se ocuparían de la legislación ordinaria. Cuantitativamente esta cifra es similar a

tomando en consideración las encuestas españolas sobre esta institución, la mayoría de los datos comparativos muestran similitudes con encuestas en otros países europeos. Principalmente en las cuestiones referidas al poder real del Parlamento en relación a otras instituciones, o referente a sus funciones y legitimación.

CUADRO 8
LEGISLACION APROBADA

	C	I	II	III	IV
LO	4 *	38	23	41	36
Leyes	111	231	180	83	88
D-L	80 *	70 *	20	38	24

FUENTE: Elaboración propia basada en fuentes oficiales del CD.

LO: Ley Orgánica.

D-L: Decretos-Leyes.

*: Datos provisionales.

gran parte de países occidentales (26) y además una parte (el 20 por 100 en la II Legislatura, una media del 40 por 100: Capo, 1990, 79) son leyes que reforman anteriores, quizá porque la ambigüedad del Texto constitucional permite un amplio margen de maniobra a la mayoría parlamentaria, pero también porque parte de la legislación aprobada es de desarrollo constitucional, que sigue recibiendo un alto grado de consenso (27). No parece, en términos agregados, que la producción legislativa sea muy alta, de tipo *reactive* (Mezey, 1979), y en aspectos generales, el rendimiento de esta función legislativa no se ve alterada por razones de coyuntura política.

Otro rasgo común al período, al margen del tipo de gobierno, es que el 90 por 100 de la legislación aprobada es de origen gubernamental (proyectos de ley y decretos leyes); se aprueba el 70 por 100 de estas iniciativas presentadas, salvo en II Legislatura, en que esta *efectividad* legislativa llega al 90 por 100, fruto de una actividad parlamentaria intensa del primer gobierno socialista. Pero es precisamente en este período cuando la función legislativa está más condicionada en todos los mecanismos procedimentales, por el uso del modelo mayoritario de la hegemonía socialista: en realidad, el Parlamento ratifica rápidamente (28), y a veces casi sin debate, lo que el gobierno propone: algunos de los proyectos que siguen el procedimiento legislativo normal no

(26) De acuerdo con los datos de *Interparlementaire* de 1977, el número de leyes aprobadas en cada legislatura en varios países europeos (con la excepción de EE. UU. e Italia) son similares al caso español: alrededor de 150.

(27) Estas leyes orgánicas de desarrollo constitucional tienen un importante número de «sías» en todas las legislaturas, aunque más o menos un 20 por 100 de diputados no asisten a las votaciones (Capo, 1990, 97).

(28) El tiempo de sesiones, en meses, para la aprobación de los proyectos de ley del Gobierno es alrededor de cinco o seis en la II y III Legislaturas.

reciben enmiendas (un 24 por 100 en el Congreso y un 30 por 100 en el Senado); casi la mitad de los proyectos enmendados lo son en el Senado (en la III Legislatura este porcentaje asciende al 77 por 100, y en la IV, al 81), Cámara que de esta forma incrementa *su protagonismo*, que parece proceder de la voluntad del Grupo Parlamentario Socialista de aprovechar esta fase del Senado, menos visible y donde, por razones de procedimiento, los debates son más limitados, para introducir enmiendas conflictivas o mejorar los textos (29). Hay que señalar que algunos de estos proyectos de ley son de desarrollo constitucional (como la ley electoral o la ley que regula el derecho de reunión), que merecieron un amplio consenso; pero no es menos cierto, como veremos después, que este tipo de leyes (propagación de valores) sólo representan un 14,5 por 100 del total de proyectos aprobados. Estos rasgos, de momento, no se pueden comparar con otras legislaturas, al carecer de datos tan detallados del *timing* (tiempo sesionado) y de otros aspectos procedimentales. En todo caso, otro aspecto que puede permitir evaluar esta función legislativa, es la relativa al alcance de la influencia de grupos o de intereses en el *decision making*.

2. *Función de articulación de intereses*

Los grupos parlamentarios han presentado a lo largo de este período un número similar de iniciativas legislativas, que en las dos últimas Legislaturas superan a las presentadas por el ejecutivo, aunque se advierte que en la II, la más excepcional por la gran victoria socialista, también en este aspecto disminuyese la actividad parlamentaria. Sin embargo, el éxito de las mismas ha sido bastante escaso, ya que sólo han conseguido que se aprobase una media del 12 por 100 (cuadro 9). Si analizamos qué grupos han logrado ver aprobadas más proposiciones de ley, vemos que sólo el socialista en las tres últimas Legislaturas ha logrado un éxito significativo de sus propuestas; menos generoso fueron los gobiernos de la UCD con las proposiciones de su grupo, ya que sólo se aprobaron el 33 por 100, aunque es posible que ello se debiera a la falta de cohesión interna, en contraste con la socialista, pero también a que predominaba un estilo más consensual de desarrollar las tareas parlamentarias. Este argumento es el que ha utilizado el gobierno socialista al valorar la actividad parlamentaria de esta última Legislatura y que contrasta con las

(29) L. Garrido y Subirats, 1990, 45. Un ejemplo reciente del papel del Senado como Cámara de enfriamiento ha sido la proposición de ley de «la Ley de Huelga»: como había posiciones contrarias entre el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialista, éstos introdujeron enmiendas en el Senado, (febrero-abril, 1993).

CUADRO 9

PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
(PRESENTADAS, TOMA EN CONSIDERACION, APROBADAS)

	I			II			III			IV		
	Pr.	T.C.	Ap.									
Grupo Parlamen- tario UCD/CDS	15	8	5	—	—	—	18	2	2	11	2	1
Grupo Parlamen- tario Socialista	83	23	10	5	5	4	6	6	3	9	8	6
PCE/IU	32	7	3	22	3	3	22	4	3	25	5	3
AP/CD/PP	11	7	2	48	2	2	49	5	2	11	2	1
CiU	15	7	4	23	3	2	12	1	1	19	5	3
PNV	—	—	—	6	1	1	8	1	0	12	0	0
Mixto	44	12	9	4	2	2	33	5	4	3	0	0
TOTAL	200	64	33	108	16	13	148	24	15	140	23	15

FUENTE: Los datos de la I y II Legislatura han sido tomados de L. Garrido y Subirats, 1990, pág. 112.

Los datos de la III y IV Legislatura son datos de elaboración propia, basada en datos oficiales del CD.

denuncias del principal grupo de la oposición (30). Las proposiciones de ley aprobadas mayoritariamente son cuestiones puntuales, muchas de modificación de leyes aprobadas y de alcance sectorial, quizá con la excepción de las proposiciones presentadas por todos los grupos (31). Por ello parece que función de articulación de intereses tiene un alcance muy limitado, quizá porque, como señalábamos antes, hay poca conexión del Parlamento con los grupos de interés organizados y porque el ejecutivo es el eje central del proceso al que acuden estos grupos de interés. En todo caso, hay que pensar que los grupos de la oposición *cumplen* holgadamente con su función, que no se ha visto *mermada* a pesar del escaso éxito, quizá porque luego se utiliza por sus partidos políticos como arma electoral y política, ya sea por subordinación de los grupos parlamentarios (los de izquierda), ya por influencia sobre el aparato del partido (los demás casos).

(30) Véanse notas 19 y 20: frases como «... nuestras iniciativas, desgraciadamente, no escuchadas por el Grupo Socialista...» u otras como «... la hostilidad de la mayoría socialista hacia nuestras propuestas...» (*Dos años de alternativa en el CD, 1990-91, 11*) son ejemplos de la posición crítica del principal partido de la oposición hacia la actitud mostrada por la mayoría socialista.

(31) En la II Legislatura, el Grupo Parlamentario Socialista no aceptó ninguna proposición de ley introducida por los grupos parlamentarios juntos. En la III, dos fueron aprobadas: una sobre financiación de los partidos políticos y la otra sobre implantación de legislación Europea. En la IV, una reforma de la Ley Electoral.

Los otros actores que pueden presentar iniciativas legislativas (Senado, CCAA y los ciudadanos) han sido muy poco activos, quizá por la cuasi marginalidad de los mismos en el sistema político o por los conflictos con el poder central o la *sumisión* al mismo en el caso de las CCAA (32).

3. *Función legislativa y políticas*

En este apartado final presentamos un avance de un análisis (II y III Legislaturas) que pretendemos desarrollar para todo el período sobre el Parlamento y las políticas públicas, que creemos enriquece el conocimiento sobre el rendimiento de esta institución. De acuerdo con las hipótesis sobre los factores que relacionan la participación del Parlamento en las políticas (Mezey, Olson, 1991, 3-21) el caso español, como hemos visto a lo largo de estas páginas, se sitúa en una baja participación en las políticas para la mayoría de las hipótesis. Aquí trataremos otros aspectos de la organización, comisiones legislativas y algunas cuestiones de las características de las políticas.

El sistema de comisión legislativa, donde realmente se realiza la mayoría del trabajo legislativo, ha mantenido la misma denominación y, por tanto, las competencias sobre las *policies* desde la I Legislatura. Sin embargo, no siempre han ido paralela a la burocracia (33), lo que es otra muestra de menor

(32) Otras iniciativas legislativas:

	CONST. INT-AP	I INT-AP	II INT-AP	III INT-AP	IV INT-AP
Iniciativa (Senado)	18 — 6	7 — 6	1 — 1	2 — 1	0 — 0
Iniciativa (CCAA)	—	1 — 0	17 — 6	18 — 3	13 — 1
Iniciativa (Popular)	—	—	3 — 0	2 — 0	7 — 0

FUENTE: Elaboración propia basada en fuentes del CD.

Siglas: INT = Introducidas.

AP = Aprobadas.

(33) En la Legislatura Constituyente había diecinueve comisiones legislativas; desde la I han sido las mismas once comisiones legislativas; en contraste, los Ministerios han sido alrededor de dieciocho; los cambios más importantes fueron introducidos durante la I Legislatura, con más de veinte. Hay que recordar la crisis interna de UCD en este período. Pero las políticas llevadas por estos Ministerios pueden ser fácilmente atribuidas a estas once comisiones: por ejemplo, a veces, ha existido un ministro de Economía, uno de Comercio y otro de Hacienda; todas sus propuestas fueron a la misma comisión de esas tres políticas.

influencia del Parlamento. Además, se ha producido una renovación casi total de los miembros de las comisiones en el período, aspecto también disfuncional que dificulta la especialización de los diputados e incluso de priva de las ventajas del gabinete en la sombra (34).

En cuanto a los contenidos de las políticas de los proyectos de ley aprobados (cuadro 10), hay que señalar que la mitad se incluyen en la categoría de presupuestos y gastos: muchas son de modificación y el tiempo sesionado no es mucho, quizá porque en estas cuestiones son muy técnicas, a veces ni siquiera se presentan enmiendas, pero también porque la mayoría socialista debatía poco su política económica. Las políticas relativas a la seguridad interior e internacional ocupan el segundo grupo de leyes aprobadas, aunque la mayoría se refieren a políticas de justicia e interior, aunque en la II se regula la cuestión del servicio militar que tuvo amplio eco en la opinión pública. El tercio restante lo integran proyectos de ley sobre políticas distributivas y regulativas (el 22 y el 17 por 100) que prácticamente se aprueban directamente en las comisiones con capacidad legislativa plena (el 50 y el 100 por 100), sin publicidad, pero que consumen proporcionalmente el mayor tiempo de debate, quizá porque se consensúan más y responden más a políticas sustantivas, que no están en la opinión pública y permiten más acuerdo (Subirats, 1992, 96). Finalmente, el cuarto grupo son las relativas a principalmente a «propagación de valores» políticas «políticas», que fueron prioritarias para el gobierno socialista al principio de su mayoría y que incluye tanto

(34) De acuerdo con una contribución muy importante en este campo de estudio de políticas y Parlamentos (Capo, 1990), este autor apunta que alrededor de dos tercios de los miembros de las comisiones legislativas sufren una importante renovación (Capo, 1990, 121).

Abreviaturas:

- PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
- AP/PP: Alianza Popular/Partido Popular.
- PCE/IU: Partido Comunista de España/Izquierda Unida.
- CiU: Convergencia i Unió.
- PNV: Partido Nacionalista Vasco.
- UCD/CDS: Unión de Centro Democrático/Centro Democrático y Social.

Legislaturas:

- C: Legislatura Constituyente (1977-1979).
- I: 1979-1982.
- II: 1982-1986.
- III: 1986-1989.
- IV: 1989-1993.

CUADRO 10

Comisiones y sus políticas *	II		III	
	A	B	A	B
<i>Economía, Comercio y Finanzas:</i>				
Política presupuestaria	48	10,9	27	11,4
<i>Presupuestos:</i>				
Política presupuestaria	43	13	24	19,5
Total presupuestaria	50 %	24	47,2%	30
<i>Agricultura, Pesca y Alimentación:</i>				
Política distributiva	3	5,3	3	8,5
<i>Industria, Obras Públicas y Servicios:</i>				
Política distributiva	11	15,5	21	22,7
<i>Bienestar Social y Empleo:</i>				
Política distributiva	12	8,1	4	7,5
Total distributiva	14,3%	28,9	25,9%	38,7
<i>Asuntos Exteriores:</i>				
Política de Defensa	2	8,7	2	3,9
<i>Defensa:</i>				
Política de Defensa	10	3,1	3	4,5
<i>Justicia e Interior:</i>				
Política de Defensa	28	11,5	21	11,5
Total Defensa	22 %	23	24,1%	19,9
<i>Constitucional:</i>				
Política de valores	18	8,7	7	1,6
<i>Educación y Cultura:</i>				
Política de valores	11	9,3	4	6,5
Total valores	14,5%	18	10,2%	8,1
<i>Administración Pública</i>	13	5,9	3	2,4
	7,1%		2,8%	

* Comisiones con competencia legislativa. De acuerdo con Olson y Mezey (1991), distribuimos los proyectos de ley en cuatro tipos de políticas.

A: Número de proyectos de ley aprobados por esta comisión en la II y III Legislatura.

B: Tiempo sesionado: porcentaje de sesiones (II Legislatura) y porcentaje de horas sesionadas (III Legislatura) que cada comisión emplea debatiendo esos proyectos de ley.

legislación de desarrollo constitucional muy importante como otras que modifican y diseñan el nuevo modelo educativo. En todo caso desconocemos de momento el grado de acuerdo sobre estos temas, aunque, por ejemplo, las cuestiones relativas a la educación, desde los debates constitucionales han

sido objeto de polémicas, por ser nuevos *issues*. Por tanto, de acuerdo con las hipótesis citadas, los contenidos se identifican con una baja participación en las políticas. En cuanto a las circunstancias de las políticas, una gran parte son nuevas, que afectan a numerosos y diversos grupos: en estos casos principalmente se identifican con una alta participación del Parlamento en las políticas, pero no quiere decir que el balance general sea éste. Hay que seguir comprobando estas hipótesis con más profundidad para ver el alcance de la influencia del Parlamento sobre las políticas.

BIBLIOGRAFIA

- BLONDEL, J. (1992): *Comparative government*, Nueva York, Philip Allan.
- CAPO, J. (1990): *La legislación estatal en la España democrática: una aproximación politológica*, «Cuadernos y Debates», núm. 26, Madrid, CEC.
- CAPO *et alt.* (1990): *By consotionalism to a mayoritarian parliamentary system: the vige and decline of spanish Cortes*, en LIEBERT y COTTA: *Parliament in democratic consolidation in southern Europe*, 92-130.
- CAREY, J. M., y SOBERG, S. M. (1992): *Presidents and assemblies*, Cambridge U.P.
- CASTILLO DEL P. (1990): *La financiación pública de los partidos y su impacto en las instituciones representativas*, en GARRORENA: *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 80-91.
- COLOMÉ, G., y L. NIETO, L. (1989): *Leadership selection in PSOE and AP*, Barcelona, ICEPS.
- COTARELO, R. (1985): *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema.
- DELGADO, I., y L. NIETO, L. (1993): *Some patterns on local politics in Spain* (mimeo), Leyden.
- HEYWOOD (1992): *Governing a new democracy: the power of the prime minister in Spain*, en *West European Politics*, vol. 2, 97-115.
- LIEBERT, U. (1988): *Parlamento y consolidación democrática en la Europa del Sur*, REIS, 42, 93-136.
- LUPHARDT, A. (1992): *Parliamentary versus presidential government*, Oxford University Press.
- LÓPEZ GARRIDO, y SUBIRATS, J. (1990): *El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones Gobierno-Parlamento en España (1977-1986)*, «Papers», 33, 35-49.
- (1990): *See also in Capo et alt: By consotionalism to a mayoritarian parliamentary system*, en LIEBERT: *Parliament in democratic consolidation in Southern Europe*, Pinter Publ.
- MORÁN, M. L. (1989): *Un intento de análisis de clase parlamentaria española: elementos de renovación y permanencia*, REIS, 45, 61-84.

- MONTERO, J. R. (1979): *La moción de censura en la Constitución de 1978*, en RAMÍREZ: *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 273-308.
- (1990): *Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales*, en GARRORENA: *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 101-106.
- (1992): *Las elecciones legislativas*, en COTARELO: *Transición y consolidación democrática, España (1975-1986)*, Madrid, Cis, 243-299.
- MONTERO, J., y RODRIGO, F. (1990): *Conocer el Parlamento: una selección de datos de encuestas sobre las Cortes Generales*, «Rev. de las Cortes Generales», 20, 243-291.
- NIETO, L., y RUIZ DE AZÚA (1985): *Los candidatos y electos de UCD, PSOE, PCE y AP*, «Cuadernos de C. Política», Madrid, 65-81.
- NIETO, L. (1983): *Local elections in Spain*, en *Local elections in Europe (forthcoming)*, ICEPS.
- NORTON, P. (1990): *Parliaments in Western Europe*, en CASS, F.; OLSON, D., y MEZEY, M. (1991): *Legislatures in the policy process*, Cambridge Univ. Press.
- PACKENHAM, R. A. (1970): *Legislatures and political development*, en MUSOLF y RIGGS, 521-582.
- SUBIRATS, J. (1986): *An approach to the legislative production of the Spanish parliament (1979-1982)*, «European Journal of Political Research», 14, 321-338.
- (1991): *Evaluación del proceso autonómico: algunos indicadores*, en *Poder político y CCAA*, Parlamento Vasco, 97-124.
- (1992): *Un problema de estilo: la formación de políticas públicas en España*, «Cuadernos y Debates», 38, Madrid, CEC.