

Representación y funciones del Congreso de los Diputados español: 1977-1996*

LOURDES LÓPEZ NIETO**

Resumen: Este artículo tiene por objeto describir y analizar el quehacer del Congreso de los Diputados durante las siete legislaturas habidas desde el inicio de la transición política. El análisis presume la vigencia de la relevante función de la cámara baja en el sistema político español, teniendo como variables de análisis fundamentales a los actores (los diputados) y las funciones principales que desempeñan en sus cargos (impulso, legislativas, control y articulación de intereses). El balance del estudio es que funciones y disfunciones del quehacer de los parlamentarios se compensan, y que el rendimiento de esta cámara es similar a los demás sistemas parlamentarios en este final de siglo, inmerso en grandes cambios políticos.

Abstract: This article seeks to describe and analyze the work of the Congress of Deputies during the seven terms of the legislature since the start of political transition. The analysis assumes the validity of the relevant function of the lower house in the Spanish political system, the main variables of analysis being the actors (the deputies) and the principal functions they perform in their positions (including providing momentum, carrying out legislative functions, and controlling and supervising interests.) The study concludes that the functions and dysfunctions of members of parliament's work balance each other out and that the performance of this particular lower house is similar to that of other parliamentary systems as they approach an end of the century immersed in huge political changes.

INTRODUCCIÓN

LAS CORTES TUVIERON UN protagonismo esencial en la puesta en marcha del cambio político (aprobación de la Ley para la Reforma Política) y durante las dos legislaturas de la transición; después, progresivamente ha disminuido su centralidad inicial y se ha producido una pérdida real de sus funciones (Cazorla y Robledo, 1992). 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; como sistema parlamentario de partido único de gobierno (Carey y Shugart, 1992: 274 y 284); un sistema parlamentario puro (Lijphart, 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). Esta ambigua percepción la

* Este artículo fue publicado en el libro de Manuel Alcántara y Antonia Martínez (comps.), *Política y gobierno en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.

** Dirigir correspondencia a la Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Educación a Distancia, c/Senda del Rey s/n, Madrid, España. Tel.: 34-1-398-70-97; fax.: 34-1-398-70-03; e-mail: lnieto@sr.uned.es.

comparten los ciudadanos que mayoritariamente otorgan al parlamento un carácter necesario e importante para el funcionamiento de la democracia, aunque son pocos los que identifican las funciones y valoran su acción política; en todo caso consideran que su papel es mucho menor que el del ejecutivo (Montero y Rodrigo, 1990:247). Ello no significa que desde el punto de vista jurídico haya perdido sus funciones: el parlamento es el instrumento esencial de legitimación del sistema representativo; además legisla, aprueba el presupuesto, elige al presidente del gobierno y controla la acción del ejecutivo.

El análisis politológico que sigue, estudiará qué ha hecho, cómo ha actuado y qué limitaciones ha tenido el parlamento durante estos años en el marco del sistema político, definido formalmente con la terminología clásica como parlamentario, pero que la práctica política ha matizado después en su tipología previa. Diversos factores, nacionales y también genéricos a las democracias actuales, han contribuido a conformar este modelo híbrido, que encarnaría los elementos negativos de los dos modelos clásicos.

Entre los específicamente españoles destacaremos dos: por una parte, recordar la limitada centralidad del parlamento en la historia política española (Linz, 1972). Por otra, se trataría de verificar en qué medida la diversa composición del Congreso en las siete legislaturas habidas habría producido un funcionamiento más acorde con los tradicionales parámetros parlamentarios cuando no existía una mayoría absoluta (legislaturas II, III y IV). Además, es necesario evaluar los incentivos políticos del Congreso de Diputados (CD) como institución formalmente central del sistema político; en otras palabras, dado que el funcionamiento de la dinámica política se construye en la mayoría de las legislaturas sobre un acuerdo parlamentario y no sobre un ejecutivo de coalición, el CD debería haber recuperado un protagonismo, del que careciera especialmente durante las legislaturas con mayoría absoluta; pero en la práctica esto no ocurre, como veremos después, porque parte de los actores que formalizan los pactos parlamentarios no son diputados nacionales después de la I legislatura: tras la puesta en marcha de los gobiernos autonómicos (desde 1980), los principales líderes de los partidos nacionalistas (J. Pujol, J. Arzallus) desarrollan su actividad política fuera del Congreso y por ello en las dos últimas legislaturas (V y VI) en las que los gobiernos nacionales se sustentan en acuerdos legislativos, el CD no ha logrado recuperar el protagonismo y la centralidad que tuvo en la transición (legislaturas Constituyente y I). En todo caso, no podemos olvidar la presunción de que en la actualidad y en casi todos los sistemas políticos, incluidas las democracias de consenso, la hegemonía del ejecutivo suele manifestarse en la mayoría de la actividad parlamentaria. Finalmente, queremos evaluar en qué medida las diversas dinámicas parlamentarias, que se han generado en los periodos legislativos, contribuirían a definir las diversas etapas o ciclos del sistema político español; incorporarían algunos elementos similares en los diversos periodos, pero sin duda también con especificidades, lógicamente como consecuencia de la experiencia, bagaje y demás usos e inercias acumuladas a lo largo de los veinte años de democracia.

Entre los factores genéricos que afectarían a la indefinición del modelo parlamentario español, cabe destacar elementos de continuidad, junto a elementos propios de los cambios políticos que se vienen produciendo en este final de siglo. Entre otros, el desarrollo del Estado de bienestar exigió el mayor protagonismo de los gobiernos en la iniciativa y toma de decisiones; por ello, hoy la mayoría de la legislación aprobada tiene origen gubernamental (proyectos de ley). Otro elemento de cambio, de gran influencia sobre el funcionamiento del parlamento, deriva del quehacer de los partidos: la denominación actual como partidos cártel (Katz y Mair, 1995) que procede de su identificación con el Estado, se concreta en un gran control sobre los parlamentarios, desde su nominación y después en toda su actividad representativa. Este aspecto ha producido una disfuncionalidad entre las clásicas premisas teóricas que sustentan la representación y el quehacer de los representantes, sujetos en gran medida al mandato imperativo de los dirigentes de sus partidos. Dicha situación estaría generando la coexistencia de dos modelos representativos, si tenemos en cuenta que en diversas investigaciones en las que participo, comenzamos a percibir por parte de los representantes y de los representados la propuesta de limitar la influencia de los partidos en la actividad parlamentaria. Ello exigiría la exploración de una solución mixta, que podría sustentarse en la posibilidad de acordar temas sobre los cuales los diputados pudieran actuar con libertad de voto (Linz, 1992:35).

En el caso que nos ocupa, los partidos débiles españoles de los inicios de la transición se dotaron de una sólida ingeniería institucional para desempeñar sus tareas, que les ha llevado a convertirse en los actores principales del sistema político. Este protagonismo de los partidos y de los gobiernos se manifiesta en el funcionamiento de esta institución; muchos consideran que todo lo que en ella se realiza está previamente decidido. En todo caso, se trata de un debate que todavía hoy está abierto. Por ello, los estudios sobre los procesos de transición y consolidación política, otorgan al debate parlamentarismo/presidencialismo un papel relevante, que está en la base de profundas discusiones políticas y científicas.

Pero 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 la atribución de valores o a las funciones de decisión; éstas varían según los sistemas y las culturas políticas, cuya actitud ante esta institución sin duda se verá afectada (Packenham, 1970:525 y ss).

El análisis que sigue estudiará tres funciones fundamentales: 1) reclutamiento/representación, 2) legitimación y 3) influencia en la toma de decisiones, partiendo de enfoques consagrados (Packenham, 1970:421-81; Norton, 1990:1-10, 143-53; Olson y 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 periodo, el papel de esta institución es similar al de las demás democracias occidentales. Sin embargo, antes de analizar las funciones es preciso señalar brevemente las limitaciones constitucionales y políticas y el contexto político-general en que actúan.

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 la instancia decisiva en los inicios de la transición, con la aprobación por las Cortes franquistas de la Ley para la Reforma Política (noviembre, 1976). Esta breve ley (5 artículos y 4 disposiciones), denominada la 8ª ley fundamental del régimen anterior, se refiere casi en exclusiva a las relaciones legislativo-ejecutivo que definen un sistema bicameral asimétrico, al establecer el predominio del Congreso de los Diputados (CD) sobre el Senado; también recoge la composición y sistema de elección de ambas cámaras, cuyos elementos básicos se mantienen después; finalmente, se insta a la reinterpretación del reglamento de las Cortes anteriores, para organizar el funcionamiento de las nuevas cámaras. Las limitadas resistencias planteadas por las Cortes franquistas, porque 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 cambio político rápido y pacífico.

Después (desde diciembre de 1978), cabría identificar el modelo constitucional español parcialmente con los europeos de la segunda postguerra 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 (como la de la República Federal de Alemania), sobre las que opera el acuerdo. Por ello el modelo resultante requiere inscribirse en otra oleada constitucional (Blondel, 1992:212-213) o fase democratizadora (Carey y Shugart, 1992:7).

Los objetivos fundamentales que justifican el consenso constitucional son: romper con el problema histórico que impedía la alternancia política y, en segundo lugar, alcanzar la gobernabilidad del sistema político, asociado a la eficacia. El resultado es un modelo representativo híbrido: un sistema electoral formalmente proporcional, pero que opta por el principio de representación mayoritaria (Montero y Vallès, 1992: 1-11) sobrerrepresentando a los partidos mayoritarios. Las relaciones ejecutivo-legislativo, formalmente inscritas en el modelo parlamentario, otorgan amplios poderes al presidente del gobierno, quizá reflejo de la iniciativa de la que goza en los inicios de la transición y que después se constitucionaliza; además, garantizan la estabilidad del ejecutivo, incluso de los gobiernos minoritarios, gracias a la moción de censura constructiva.¹ La Constitución mantiene un sistema bicameral asimétrico: el Senado tiene iniciativa legislativa, pero en la práctica, sus proposiciones han sido pocas; puede enmendar las decisiones del CD, pero después una comisión mixta de ambas cámaras

¹ La Constitución establece que 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 la presentan deben votar por un candidato alternativo como primer ministro, quien ha de ser apoyado por mayoría absoluta. Hasta ahora, ninguno de los presidentes ha sido depuesto por una MCC.

tratará de consensuar las discrepancias; si persistieran, el CD tiene la última palabra. El papel atribuido al Senado como cámara territorial, de hecho no existe por diferentes razones: los grupos parlamentarios periódicamente proponen reformas, pero no se producen porque la cuestión autonómica sigue abierta; en 1994 se creó la Comisión General de las Autonomías, integrada por senadores, representantes de las Comunidades Autónomas (CCAA) y del gobierno, para relanzar la reforma y coordinar los problemas entre CCAA; dos años después, el balance de su actividad es limitado porque sigue abierto el modelo descentralizador.

En cuanto a las limitaciones políticas, hay que mencionar el desarrollo de una ingeniería jurídico-partidista a lo largo de todo el periodo, que pretende reforzar el papel de unos partidos débiles en todo el sistema político. Pese a establecer este predominio en todas las funciones institucionales y 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 (Subirats, 1992:83-97).

Estas limitaciones actúan sobre el rendimiento del parlamento, de forma diversa, de acuerdo con los diferentes ciclos que se producen a lo largo de los veinte años de proceso democrático.

EL CONTEXTO POLÍTICO

Se puede hablar de tres etapas en las que las principales funciones de parlamento se modificarían (cuadro 1): una primera, de protagonismo (1977-1982, legislaturas Constituyente y I), 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, en la que el parlamento parece tener menor peso (II y III legislaturas, 1982-89), coincide con la etapa de consolidación del sistema político al producirse la alternancia política con dos victorias electorales mayoritarias socialistas que imponen una dinámica hegemónica en esta institución; finalmente, una tercera, de supuesto renacimiento que se inició en 1989 y que incrementaría el protagonismo de las Cortes, al producirse una igualdad electoral y parlamentaria entre las dos fuerzas mayoritarias (PSOE y Partido Popular); la IV legislatura es de transición, aunque se perpetúa la inercia mayoritaria socialista que mantiene una mayoría justa. Después, el primer partido (el socialista en la V y el PP en la VI legislaturas) formalizan sendos “pactos de legislatura” con los grupos parlamentarios nacionalistas. Como los líderes de estas formaciones no son diputados nacionales (Pujol y Arzallus), se desvirtuaría el estricto carácter parlamentario de los citados acuerdos, y quizá esto ha limitado el supuesto protagonismo de las Cortes en dicho ciclo.

CUADRO 1
 NÚMERO Y PORCENTAJE DE ESCAÑOS POR GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO Y SENADO (1977-1996)
 CONGRESO

GP	C		I		II		III		IV		V		VI	
	Esc	%												
PSOE	118	34	121	35	202	58	184	53	175	50	159	45	141	40
AP/PP	16	5	9	3	106	30	105	30	106	30	141	40	156	45
UCD/CDS	165	45	168	48	14	4	19	5	14	4	—	—	—	—
PCE/IU	20	6	23	7	4	1	7	2	17	5	18	5	21	6
CIU	11	3	8	2	12	3	18	5	18	5	17	5	16	5
PNV	8	2	7	2	8	2	6	2	5	1	5	1	5	1
Mixto*	11	3	14	4	5	1	12	3	14	4	10	3	11	3

* Incluye al grupo de coalición canaria que en las dos últimas legislaturas se ha constituido en un grupo; por el contrario, los diputados de PCE/IU durante las II y III legislaturas formaron parte del grupo mixto, aunque dada la continuidad del grupo, presentó sus datos desagregados.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior al inicio de cada legislatura.

El sistema mayoritario del Senado ha reforzado siempre la mayoría del CD, excepto en el último periodo de la V legislatura, en el que el PP alcanzó la mayoría con los senadores elegidos por las CCAA, en muchas de las cuales había ganado (mayo 1995). 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.

LAS CORTES Y SUS FUNCIONES²

1) *Reclutamiento y representación*

El parlamento ha sido tradicionalmente una institución a la que llegaban los políticos más relevantes,³ para desempeñar la representación política en su más alta instancia; además, en los sistemas parlamentarios, de hecho, la mayoría de los ministros eran diputados. Por lo tanto, la función de reclutamiento, así como la consiguiente (composición del parlamento y en su caso del gobierno) adquirirían una gran relevancia. ¿Cuál es el grado de profesionalización política y el perfil de los diputados españoles? El análisis que se realizó nos revela un modelo muy diferente; la renovación de los diputados es muy alta: la mitad sólo ha ocupado una vez el escaño y el 25% ha sido diputado en dos legislaturas y no siempre seguidas (cuadro 2). Dicha renovación, en parte es consecuencia de los vuelcos electorales: por ejemplo, buena parte de quienes están sólo una vez fueron diputados por la UCD (incluidos en “otros”, grupo en el que la renovación es la más alta); en el caso de AP/PP, en las dos primeras legislaturas lograron muy pocos escaños (16 y 9, respectivamente); por eso, el PSOE, que ha mantenido un grupo parlamentario de tamaño similar en estos años, es quien tiene más diputados que continúan en el cargo. Sin embargo, este partido también mueve el “banquillo” de forma significativa; la movilidad de los senadores, es todavía mayor. Este rasgo, compartido por los demás cargos públicos (López Nieto, 1996:16) tiene mayor significado en el CD, ya que esta instancia sería la que representaría mayor profesionalidad y “madurez” política. Sin embargo, la práctica política española revela que las carreras políticas de los diputados siguen trayectorias

² El predominio jurídico y político del CD hace que los análisis que siguen se centren básicamente en el papel de esta cámara. Una somera comparación entre las actividades de ambas cámaras ilustran lo anterior (v legislatura).

	<i>Congreso</i>	<i>Senado</i>
Debates generales	32	14
Proposiciones presentadas	140	23
Mociones por interpelación	108	34

³ El perfil mayoritario de los diputados europeos durante las pasadas décadas se definía por ser varones, de 45-50 años, universitarios, de clase media o media-alta, que ocupaban su escaño en el parlamento después de haber desempeñado numerosos cargos políticos (públicos o partidarios). En este lugar seguirían ejerciendo su profesión política hasta su jubilación (Y. Mény, 1987:197-210).

multidireccionales: del ámbito público al privado y del ámbito local y autonómico al nacional, pero también se producen movimientos contrarios.⁴ Sobre el perfil social de los diputados en comparación con los europeos, lo más significativo es que son más jóvenes, que hay más mujeres, especialmente desde la IV legislatura, y que junto a quienes han cursado estudios de posgrado, hay otros que sólo tienen una licenciatura⁵ (serían unos diputados menos profesionales pero más democráticos). ¿Qué razones explican esta situación? En principio, se me ocurren tres, que serían complementarias y presentadas de forma aleatoria: en primer lugar, el escaso incentivo del trabajo parlamentario, por varias razones que complementarían las limitaciones constitucionales y políticas ya explicadas: *a*) la limitada relación del parlamento con los grupos de interés organizados, y por ende con los procesos de decisión; *b*) las incompatibilidades con el trabajo profesional (desde 1983), unidas a salarios inferiores a los del ámbito privado; *c*) el fuerte control partidario y la jerarquización de la actividad parlamentaria, y *d*) la escasa relevancia pública del quehacer de las Cortes.

CUADRO 2

NÚMERO DE DIPUTADOS SEGÚN EL NÚMERO DE LEGISLATURAS
EN LAS QUE HAN OCUPADO ESCAÑO

	<i>I leg</i>	<i>II leg</i>	<i>III leg</i>	<i>IV leg</i>	<i>V leg</i>	<i>VI leg</i>	<i>VII leg</i>	<i>Total</i>
PSOE	262	120	57	45	37	19	9	549
AP/PP	199	100	47	28	10	5	1	390
Otros	277	134	33	10	3	3	—	460
Total	738	354	137	83	50	27	10	1 399
%	53*	25	10	6	4	1.5	0.5	

* El 17% de estos diputados lo son por primera vez en la VI legislatura: no han podido estar más que una vez, pero han entrado al haber habido abandonos, impuestos o voluntarios, de los diputados que ocupaban antes sus escaños (proyecto PR-95-166).

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del CD.

⁴ En el CD, parlamentos autonómicos y ayuntamientos encontramos casos de políticos que vuelven a estos órganos, tras ocupar otros cargos públicos o al concurrir por otro partido, porque habían desaparecido o se habían fracturado; a veces también concurren en otra lista por discrepancias con los pactos postelectorales. Aunque desconocemos las trayectorias políticas para todos ellos, sabemos que junto a las tradicionales (de abajo arriba, Serra, Aznar, Anguita), se produce un nuevo tipo en sentido descendente hacia las CCAA (Fraga, Chaves, Lucas) o hacia los ayuntamientos (Romero, Rudí, Tierno); cabe pensar que el creciente interés ciudadano primero por los gobiernos locales y años después por los autonómicos explique este nuevo modelo de carrera política; ésta sería sólo una explicación parcial, sobre la que estoy trabajando en una *investigación sobre reclutamiento y profesionalización política* (P.R. 95-166).

⁵ Este perfil es todavía incompleto, porque en todas las legislaturas, un tercio de los diputados no han proporcionado a la cámara sus datos biográficos básicos. Me baso en trabajos parciales y fragmentarios (López Nieto y Ruiz de Azúa, 1985; Alda y López Nieto, 1993, mimeo.; Gangas, 1994).

En segundo lugar, las altas tasas de renovación de los diputados puede estar afectadas por las relaciones entre los gobiernos, los grupos parlamentarios (GP) y los partidos: la UCD carecía de cohesión interna. No había relaciones fluidas entre el ejecutivo, el GP centrista y el partido. Diferentes ministros y altos cargos fueron distribuidos entre las diferentes "familias centristas". En contraste, las relaciones en el partido socialista, el gobierno y el GP socialista han sido muy fluidas. El presidente y el vicepresidente conducían las relaciones entre diferentes centros de poder de una manera centralizada (López Garrido y J. Subirats, 1990:108-11). Esta situación cambió desde que el vicepresidente (A. Guerra) abandonó el gobierno debido a su relación con un escándalo de corrupción, aunque mantuvo su poder en el partido. Su sucesor en el gabinete (N. Serra) no tuvo la misma influencia en el partido y en el GP; la situación fue menos fluida y más disfuncional para las relaciones ejecutivo-grupo socialista, que se vertebraron desde entonces en torno al presidente González. Durante la V legislatura, en la que desapareció el Ministerio de Relaciones con las Cortes, pasaron a depender del ministro de la presidencia las mencionadas funciones. En el primer gobierno del PP, el esquema de relaciones es parecido al de la época de A. Guerra: del vicepresidente A. Cascos dependen las relaciones con las Cortes; además, su condición de ex secretario general del partido le permite mantener estrechas relaciones con el grupo popular y con el partido. La fluidez de las relaciones en estas instancias favorecería la continuidad de los diputados. Estos vínculos se institucionalizan en las cámaras a través de la junta de portavoces, que desempeña la dirección política para la actividad de la institución, mientras que la presidencia y la mesa ejercen la burocrática y administrativa (Cazorla y Ruiz Robledo, 1992:351).

En tercer lugar, la complicada e inestable historia de los partidos españoles afecta a la renovación que se produce en cada grupo parlamentario, la cual se debe agregar a la mencionada antes: siempre hay diputados que son sustituidos durante la legislatura (cuadro 3) por diversas razones.⁶ Este proceso no ha seguido una tendencia clara: en la constituyente sólo se produjo un 3% de sustituciones y en la V alcanzó el 16%. Otro fenómeno que en el ámbito del parlamento nacional tiene menor alcance que en los autonómicos y ayuntamientos es la movilidad intrapartidista, que en ocasiones se debe a la volatilidad de los partidos (desaparición o refundaciones), y en otras, a una cultura personalista de las élites, que las lleva a cambiar de grupo político durante el ejercicio de su mandato.⁷ Se amparan en la prohibición constitucional del mandato imperativo, que en la práctica es una ficción.⁸

⁶ Por ejemplo, en la VI legislatura, 18 diputados del PP fueron sustituidos a los cuatro meses del inicio de la legislatura, cuando este partido formó su gobierno y adoptó el criterio de que los secretarios de Estado y otros altos cargos deberían ser incompatibles con la actividad parlamentaria.

⁷ El grupo centrista perdió un 3% de diputados en la constituyente; y un 5% en la primera; el CDS aumentó un 1% en la III y perdió otro 1% en la IV; el grupo mixto también vio alterada su composición en todas las legislaturas: en la III perdió un 3% y en la IV un 1%; en las tres primeras incrementó el número de miembros. La opinión pública está en contra de tales prácticas y considera que el diputado que abandona su grupo debe dejar su escaño a otro diputado de la lista (estudio 2124, 1994, CIS).

⁸ Formalmente, los diputados actúan libremente y no están sujetos a ningún mandato: en la práctica, son reclutados por los partidos y sus iniciativas parlamentarias requieren la firma del representante del

Las consecuencias son que la especialización de los diputados se ve afectada por los diversos tipos de renovación citados: la continuidad de los parlamentarios en las comisiones legislativas, en las que se desarrolla gran parte de la actividad parlamentaria, no es muy grande (cuadro 4): en casi todas, menos de la mitad de los diputados continúa (Capo, 1990:121). El creciente protagonismo de los expertos o técnicos en la resolución de los problemas con los que han de enfrentarse los poderes públicos, explica que sean cada vez menos abordables desde una lógica estrictamente política (Subirats, 1992:70). Quizá por ello, los presidentes de gobierno hayan incorporado un porcentaje de ministros no diputados⁹ y los partidos, a través de los GP, administran como estiman oportuno el criterio de la especialización a la hora de adscribir a los parlamentarios a las comisiones.

CUADRO 3

NÚMERO DE DIPUTADOS SUSTITUIDOS EN CADA LEGISLATURA
POR GRUPO PARLAMENTARIO

<i>GP</i>	<i>C</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>
PSOE	2	2*	27	21	7	22
AP/PP	—	—	7	10	11	24
UCD/CDS	5	9	2	2	1	—
PCE/IU	2	4*	—	1	—	4
CiU	—	6*	2	4	—	5
PNV	1	2	2	2	1	—
Mixto	1	6*	—	4	3	2**
Total	11	48*	40	44	19	57
% sobre 350	3	14	11	13	5	16

* La disolución anticipada de esta legislatura impidió que fueran sustituidos siete diputados.

** Incluye un diputado del grupo canario sustituido.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del CD.

grupo parlamentario y no hay ningún diputado independiente. Cuando quieren cambiar de grupo, los partidos les exigen la devolución de su acta de diputado, pero ellos se amparan en el mencionado precepto constitucional y diversas sentencias del Tribunal Constitucional, que les amparan para mantener su acta.

⁹ En la Constituyente, el 40% de los ministros eran diputados, durante los gobiernos socialistas el porcentaje alcanzó el 70%, menos en la v, en la que sólo el 47% eran diputados; en el primer gobierno del PP el 79% de los ministros eran diputados.

CUADRO 4

NÚMERO Y PORCENTAJE DE DIPUTADOS QUE CONTINÚAN
EN LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES
(v y vi legislaturas)

<i>Comisiones</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Economía	18	44
Presupuestos	15	37
Agricultura	11	27
Sanidad y Construcción	8	20
Industria, Obras	18	44
Infraestructura	12	22
Bienestar social	16	39
Asuntos Exteriores	21	51
Defensa	13	32
Justicia e Interior	17	41
Constitucional	10	24
Educación/cultura	8	20
Administración Pública	8	20
Media		32%

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del CD; el número de diputados por comisión era de 40 en la v: 17 del PSOE, 14 del PP, tres de IU; tres de CIU y uno por cada uno de los tres grupos restantes (vasco, canario y mixto).

Queda pues de manifiesto que la función de reclutamiento pasa, fundamentalmente, a través de los partidos; después, las demás funciones que desempeñan en su condición de representantes continúan subordinadas a la disciplina de los grupos parlamentarios. Esta forma de actuar fue establecida al principio del proceso de transición debido a la debilidad de los partidos, primero entre los de la izquierda (López Garrido y Subirats, 1990: 45-46), y después para todos. Sin embargo, este sistema representativo, basado en el protagonismo de los partidos sobre los diputados individuales, se inscribe en el modelo de prácticas parlamentarias que funcionan en Europa desde hace varias décadas y que se pueden asimilar también al papel de los compromisarios presidenciales en Estados Unidos (Cazorla y Ruiz Robledo, 1992:352).

Los grupos parlamentarios tienen la iniciativa, vehiculan y controlan casi la totalidad de las actividades que se desarrollan en las cámaras (proposiciones, preguntas, enmiendas y votaciones): los parlamentarios, individualmente, ejecutan esas direc-

trices, aunque también preparan documentos de las citadas actividades, que llevan la firma o el visto bueno de los responsables del GP: dicho requisito existe incluso en las preguntas que realizan los diputados individualmente, a través de las cuales ejercen la representación del distrito por el que fueron elegidos, ya que éstas, en su mayoría, se refieren a problemas en ese ámbito geográfico. Además, intervienen oralmente, sobre todo en las comisiones, ya que en las sesiones plenarias, suelen hacerlo los portavoces o representantes de comisiones; casi ninguna votación (incluso las que se realizan mecánicamente o por papeleta) es, de hecho, secreta. Sin embargo, cabe pensar que hay un margen de autonomía de los parlamentarios, tanto en el sistema de reclutamiento como en las actividades representativas. La opinión pública española está dividida desde hace años en torno a esta cuestión: una tercera parte opina que los parlamentarios deben seguir las directrices de los partidos y otro grupo similar cree que deben actuar según sus propios criterios al desempeñar su mandato. En 1987 existía la misma división de opiniones en lo referente al grado de representatividad de los diputados sobre los representados; diez años después la mayoría de los ciudadanos cree que sus intereses están poco representados por los parlamentarios electos.¹⁰

2) Cortes y legitimidad

Ésta es una de las funciones tradicionales del parlamento, la cual se sustancia cuando se otorga al ejecutivo la autoridad para actuar (Norton, 1990:7). La tradición parlamentaria y la actitud de los ciudadanos y políticos ante esta institución actuarán sobre el alcance del apoyo difuso de que gozan, independientemente de los efectos en los logros diarios (Packenham, 1970:529). En el caso que nos ocupa, el CD adquirió esa *legitimación*, fundamentalmente en los años de la transición, y se ha mantenido.¹¹ Las variables que se utilizan para evaluar la legitimación (latente y de enfriamiento) son aquellas que permiten analizar el impacto sobre los ciudadanos: *a*) ámbito de realización del trabajo parlamentario (comisiones o sesiones plenarias); *b*) tipo de iniciativas (impulso legislativo y de control del ejecutivo), así como distribución del tiempo de éstas, y *c*) percepción de los representados ante la divulgación de estas actividades.

¹⁰ Estudios 1441 (1984), 1764 (1988) y 2124 (1994) del CIS. Un 22% de la media no supo o no quiso contestar; también se preguntó si los parlamentarios representaban los intereses de quienes les eligieron: en 1987, la tercera parte opinaba que representaban bastante y otro tercio que poco; en 1994 se incrementó hasta 50% quienes creen que les representan poco, y nada hasta 20%; sólo un 19% opinaba que bastante.

¹¹ En las dos primeras legislaturas, el papel del parlamento ha sido importante para alcanzar el consenso para 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 responsable del desencanto con la institución, mientras otros rechazan esta explicación (Capo, 1990:94-106). Durante este periodo la debilidad del gobierno y de los líderes del partido gobernante fue suplida por el consenso alcanzado por el Parlamento (López Garrido y J. Subirats, 1990, 116).

a) Comisiones y sesiones plenarias

En estos veinte años se ha desarrollado la actividad parlamentaria sin interrupción, aunque ha variado en el tiempo el alcance de sus principales manifestaciones (plenos y comisiones). Esta actividad se realiza anualmente en dos periodos de sesiones (febrero/junio y septiembre/diciembre); la actividad semanal se reparte entre sesiones plenarias (normalmente de dos días, martes por la tarde a jueves a mediodía y trabajo en comisiones). Las *comisiones legislativas permanentes* son las más importantes porque en su seno se desarrollan numerosas actividades, aunque suelen tener poca repercusión pública.¹² Su denominación y contenido se ha mantenido prácticamente igual desde la aprobación del reglamento (final de la I legislatura) y aunque sólo se corresponde parcialmente con las estructuras ministeriales; esta opción parece más adecuada que la experiencia de años iniciales.¹³

Hay otras *comisiones permanentes no legislativas*, unas del *Congreso*, de diverso contenido (peticiones, reglamento, estatuto del diputado y control de RTVE, y desde la VI, Cooperación al desarrollo); esta última creada como respuesta al creciente protagonismo de esta actividad en la sociedad; con este objetivo y el de cooperar desde ambas cámaras, existen otras *comisiones mixtas*: Congreso/Senado (relación con el Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas y Unión Europea e investigación). Además, está prevista la posibilidad de crear *comisiones no permanentes* (investigación y estudio) para tratar problemas sectoriales y de gran relevancia en la opinión pública en el transcurso de la legislatura;¹⁴ su creación y consecuencias están condicionadas por la mayoría de gobierno, a quien se suele atribuir la responsabilidad de estos hechos, lo que "justificaría" las reticencias a crearlas.

En el primer periodo (Constituyente y I) la mayoría del trabajo parlamentario se desarrolla en las comisiones sin publicidad, lo cual sirvió para desbloquear y aprobar

¹² Por ejemplo, la Comisión de Educación y Cultura desarrolló las siguientes actividades durante la V legislatura (en 53 sesiones que sumaron 179 horas): debatieron, y en su caso aprobaron, modificaron o rechazaron: 15 proyectos de ley y 69 proposiciones no de ley; tramitaron 218 preguntas orales; convocaron 253 comparecencias (del gobierno, funcionarios y autoridades y de otras personas); presentaron varias ponencias, una de ellas especial (sobre accidentes de tráfico de ciclistas y otros grupos débiles); realizaron catorce informes y dictámenes, e hicieron varias visitas y contactos con delegaciones extranjeras.

¹³ Durante la Constituyente y casi toda la I legislatura hubo más o menos 19 comisiones legislativas, muchas creadas cada vez que se reestructuraba el gobierno (por ejemplo, Cultura y Educación o las dos juntas); ello producía inestabilidad en la actividad parlamentaria; se optó por tener once (véase el cuadro 10) desde finales de la I hasta la IV, y desde la V legislatura hay dos más, Infraestructuras y medio ambiente y Sanidad y consumo.

¹⁴ N ^o y tema Comis. investigación*	N ^o y tema Comis. estudio*
Constit. 2 Cárceles/orden público	4 Medio ambiente/disminuidos físicos/
I Legis. 2 Malos tratos P. Vasco/Colza	5 Emigración/RTVE
II " 3 Rumasa/catástrofe aérea	3 Fecundación in vitro/agencia EFE
III " 1 Incompatibilidades/tráfico influencia	2 Sectas religiosas/cooperación Guinea
IV " 2 Irregularidades elec. 1989	2 Droga/igualdad mujer (ambas mixtas)
V " 4 Patrimonio M.Rubio/fondos L. Roldán	6 Ayuda desarrollo/paro jóvenes/financiación partidos

* Sólo se recogen algunos temas del contenido de estas comisiones.

la legislación inicial. En este momento, el parlamento adquiere un mayor protagonismo, porque además el gobierno minoritario se apoya en acuerdos con los diversos grupos parlamentarios. Después, tenemos dos legislaturas con mayoría absoluta del PSOE (II y III) en las que casi la totalidad de la legislación se debate y aprueba, de hecho, en las comisiones; en las siguientes (IV y V) se mantiene la misma inercia, aunque sólo para la mitad de la legislación, debido a la falta de mayoría parlamentaria.¹⁵

Una clara consecuencia es la escasa relevancia de la actividad parlamentaria en la opinión pública, ya que del trabajo en las comisiones sólo se producen breves crónicas en prensa y televisión, cuando se debaten cuestiones de gran interés político; las sesiones plenarias tienen una mayor cobertura informativa y algunas de ellas (*i.e.* investidura, debates sobre el estado de la nación) se retransmiten íntegramente; son las que tienen más impacto en la opinión, aunque a lo largo de estas dos décadas sólo ocurre una o dos veces al año.

b) Actividades de impulso legislativo y de control

Las iniciativas parlamentarias de todo tipo, se han ido incrementando a lo largo del tiempo, justificando la legitimidad latente que se les puede atribuir. Las primeras (impulso) (cuadro 5), así como las de control del ejecutivo (cuadro 6) muestran el trabajo de los GP en estos años. Éstos son los que desarrollan la mayoría de las iniciativas de todo tipo, a excepción de los proyectos de ley que presenta el ejecutivo y de las proposiciones de las CCAA y de los ciudadanos. 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 durante las legislaturas II a V, el Popular, ha tratado de divulgar su labor parlamentaria de distintas formas, aunque es difícil evaluar su alcance sobre los distintos sectores o grupos sociales.¹⁶ Las mayorías de gobierno, con sus apoyos parlamentarios, han otorgado a los ejecutivos el protagonismo del juego parlamentario: la mayoría en ambas cámaras y la cohesión interna del PSOE convirtieron al GP socialista en espectador de la relación entre el gobierno y la oposición (II, III y IV legislaturas).

Desde el punto de vista cuantitativo, la actividad de control es superior debido al número de iniciativas presentadas, y en consecuencia por el tiempo que se dedica a ese quehacer, el cual fundamentalmente provee “válvulas de seguridad” para las tensio-

¹⁵ En la II legislatura el porcentaje de proyectos de ley del gobierno aprobados en comisión con delegación plena de competencias fue del 25%; en la siguiente alcanzó un 42%. 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 ciento.

¹⁶ El PP ha publicado, desde la II legislatura, diferentes documentos, principalmente su divulgación a través de los medios de comunicación. Desde 1990 ha enviado las iniciativas del grupo parlamentario (unas 150 000) a los diferentes grupos de interés y a los medios de comunicación. Es posible que esta actividad publicitaria haya sido positiva para este partido y para su consolidación como alternativa de gobierno.

nes generadas en el proceso político (Packenham, 1970:529). Ello ha tenido una mayor repercusión en el periodo 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), ha servido a los grupos de la oposición para lograr un doble objetivo: desarrollar la acción individual de los diputados, y como la mayoría de las preguntas se refieren al distrito por el que son elegidos, la divulgación de las preguntas a través de la prensa local y de las organizaciones locales se convierte en el principal mecanismo de relación con el distrito.

El rendimiento de este trabajo es limitado como *función de decisión*, como veremos después, porque sobre todo en las III y IV legislaturas, en las que se incrementan estas actividades, la mayoría socialista tramita y aprueba pocas iniciativas.

c) ¿Qué piensan los ciudadanos del parlamento?

Esta institución goza de un apoyo difuso o abstracto, que le garantiza una legitimidad latente similar a la de 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. Dos tercios de los encuestados consideran que es una institución muy o bastante imprescindible para el funcionamiento de la democracia, pero hay pocos que enjuician su labor negativamente, a pesar de que tiene poco poder; sin embargo la valoración de su labor varía según el momento: cuando se pregunta por la importancia de cada cámara, el Senado es percibido como menos importante, así como la función legislativa: si en 1982 el 48% pensaba que las Cortes hacen las leyes, este porcentaje desciende en 10% tras cinco años de gobiernos socialistas. Además, manifiestan 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 a la nación (32%), legislar (25%) y controlar al gobierno (20%); para casi la mitad de los encuestados (41%) los diputados representan poco o nada los intereses de quienes los 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 sobre los rendimientos diarios, en sintonía con lo que ocurre en otros países democráticos.¹⁷

¹⁷ Las encuestas españolas y europeas sobre esta institución muestran similitudes, principalmente en lo que se refiere al poder real del parlamento en relación con otras instituciones, o las relativas a sus funciones y legitimación (Montero y Rodrigo, 1990:101-106 y 243-291).

CUADRO 5
 INICIATIVA LEGISLATIVA Y FUNCIÓN DE IMPULSO.
 NÚMERO DE INICIATIVAS PRESENTADAS Y PORCENTAJE DE APROBADAS

	C		I		II		III		IV		V	
	Nº	%										
Presentados	187	71	287	72	200	91	125	86	137	80	130	86
Proyectos ley	72	11	200	17	109	12	139	7	154	10	140	12
Proposición ley	65		579		223		501		716		953	

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del CD; los de la Constituyente son provisionales; no se presenta el porcentaje de las proposiciones no /ley porque muchas se reconvierten, decaen, se reúnan, etcétera.

CUADRO 6

ALGUNAS INICIATIVAS DE CONTROL

<i>Iniciativas</i>	<i>C</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>
Solicitudes informe	*	120	732	1 927	4 956	2 977
Preguntas orales	109	1 067	1 798	3 103	5 214	3 475
Preguntas escritas	263	3 892	9 216	19 457	17 967	14 886
Comparecencia pleno	*	9	9	26	58	34
Comparecencia comis.	*	612	912	2 247	2 655	1 785
Solicitud crear**	*	*	6	14	84	7

* Datos provisionales.

** Comisiones especiales (estudio, investigación).

FUENTE: Elaboración propia sobre datos del CD.

CUADRO 7

PORCENTAJES DE PREGUNTAS ORALES (EN PLENO Y COMISIÓN)
DURANTE LAS III, IV Y V LEGISLATURAS

<i>GP</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>
Socialista	2.3	5.6	15.2
Popular	77.2	56.3	61.5
Demás GP	20.5	38.1	23.4

FUENTE: Elaboración propia sobre datos del CD.

3) *Función de decisión*

En este apartado me ocupo de la tercera función clásica 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; se trata de responder brevemente a varias preguntas que contribuyen a evaluar el rendimiento del parlamento en torno a las decisiones adoptadas: *a)* cuántas leyes se aprueban; *b)* que tipo de políticas regulan, y *c)* finalmente, quiénes son los principales actores que intervienen en las actividades parlamentarias y qué alcance tienen en su función de articular los diversos intereses sociales.

a) Aprobación de leyes

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 toda la actividad parlamentaria de la legislatura constituyente. Sin embargo, a lo largo del periodo se aprueba

un número similar de leyes en todas las legislaturas (cuadro 8), las cuales desarrollan el texto constitucional, pero que también se ocupan de la legislación ordinaria; cuantitativamente esta cifra es similar en gran parte de los países occidentales; cualitativamente, una parte son leyes que reforman leyes 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, la cual sigue recibiendo un alto grado de consenso.¹⁸ No parece pues que en términos agregados la producción legislativa sea muy alta, de tipo "reactivo", y en aspectos generales, el rendimiento de esta función legislativa no se ve alterada por razones de coyuntura política.

Otro rasgo común al periodo, al margen del tipo de gobierno, es que 90% de la legislación aprobada es de origen gubernamental (proyectos de ley y decretos-ley); se aprueba el 70% de estas iniciativas presentadas, salvo en la II legislatura cuando esta *efectividad* legislativa llegó al 90%, fruto de una actividad parlamentaria intensa del primer gobierno socialista. Pero es precisamente en este periodo cuando la función legislativa estuvo más condicionada en todos los mecanismos procedimentales, debido al uso del modelo mayoritario de la hegemonía socialista: en realidad el parlamento ratifica rápidamente,¹⁹ y a veces casi sin debate, lo que el gobierno propone; algunos de los proyectos que siguen el procedimiento legislativo normal no reciben enmiendas (un 24% en el Congreso y un 30% en el Senado). Casi la mitad de los proyectos enmendados lo son en el Senado (en la III legislatura este porcentaje ascendió al 77% y en la IV al 81%), que de esta forma incrementa su protagonismo como cámara de "enfriamiento", 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 (López Garrido y Subirats, 1990:45).²⁰ En todo caso, otro aspecto que puede permitir evaluar esta función legislativa, es lo relativo al tipo de políticas que concentran la actividad parlamentaria.

b) Actividad legislativa y políticas

En este inciso presentamos un avance de un análisis en curso sobre dos legislaturas (III y IV), que relaciona las actividades parlamentarias con las políticas públicas, lo cual enriquece el conocimiento sobre el rendimiento de esta institución. De acuer-

¹⁸ Las leyes orgánicas de desarrollo constitucional tienen un importante número de "sí" en todas las legislaturas, aunque más o menos un 20% de diputados no asiste a las votaciones (Capo, 1990:97).

¹⁹ La duración del trámite parlamentario desde que el gobierno presentó los proyectos de ley en el CD hasta su aprobación duró alrededor de 5 o 6 meses en las II y III legislaturas.

²⁰ Reproducimos este término de quienes lo acuñaron, ya que el calificativo "enfriamiento" ilustra cómo el necesario trámite del Senado sirve para dar tiempo a que se atenúe el conflicto en la opinión pública. Un ejemplo de este papel ha sido la proposición de ley de huelga: como había posiciones encontradas entre el gobierno y el grupo parlamentario socialista, este último aprovechó el trámite del Senado para introducir enmiendas y negociarlas con el gobierno, antes de que el proyecto volviera al Congreso (febrero-abril de 1993).

do con las hipótesis sobre los factores que relacionan la participación del parlamento con las políticas (Olson y Mezey, 1991:3-21), el caso español se situaría en una baja participación en las políticas para la mayoría de las hipótesis: las comisiones legislativas han mantenido una denominación similar durante el periodo estudiado y, por tanto, las competencias sobre las políticas. Sin embargo, la falta de correspondencia entre la estructura ministerial y las comisiones, así como la alta renovación de sus miembros, muestran la menor influencia del parlamento en esta fase del proceso de puesta en marcha de las políticas públicas. Otros indicadores que pueden contribuir a evaluar el alcance de la participación del parlamento en las políticas son el análisis de las políticas que han sido más reguladas (cuántos proyectos y proposiciones de ley han sido aprobados) y cuáles han merecido más tiempo de actividad (cuánto tiempo han sesionado las comisiones correspondientes). Para ello hemos agrupado las comisiones en los cuatro grandes grupos de políticas: presupuestaria, distributiva, defensa y valores (Olson y Mezey, 1991).

La mitad de la legislación aprobada regula políticas presupuestarias; por el contrario, sólo el 10% son leyes de propagación de valores en las legislaturas estudiadas (cuadro 9), aunque este porcentaje llega al 15% en la II legislatura (Alda y L. Nieto, 1993:262). Estas políticas, más "políticas", fueron prioritarias para el gobierno socialista al principio de su mayoría: incluía tanto legislación de desarrollo constitucional, como otras, que modificaban y diseñaban el nuevo modelo educativo. Las políticas relativas a la seguridad interior e internacional (defensa) representan un 20% de las leyes aprobadas, aunque la mayoría se refiere a políticas de justicia e interior en ambas legislaturas. Otro grupo lo integran leyes sobre políticas distributivas y regulativas (22% en la III y 15% en la IV) que prácticamente se aprueban directamente en las comisiones con plena capacidad legislativa sin publicidad, pero que consumen proporcionalmente el mayor tiempo de debate porque se consensúan más y responden a políticas sustantivas que no están en la opinión pública y permiten más acuerdo entre los grupos parlamentarios (Subirats, 1992:96). Por ello, en ambas legislaturas, estas políticas consumen casi la mitad del tiempo sesionado (40%); éste sería otro indicador para evaluar el peso de las diversas políticas, aunque hay que recordar que además de debatir los proyectos, las comisiones realizan otras actividades (véase nota 11).

A estas políticas les siguen las presupuestarias en la III (30%) aunque en la siguiente (IV) redujeron sensiblemente el tiempo de trabajo (19%); las de defensa interior y exterior ocuparon alrededor de 20% en las dos legislaturas. Se advierte que los gobiernos establecen prioridades en cada legislatura al impulsar los diversos tipos de políticas. Cuando éstas son nuevas, afectan a numerosos y diversos grupos: en tales casos se identificarían con una alta participación del parlamento en las políticas. Hay que seguir comprobando estas hipótesis con más profundidad a través de estudios sobre el contenido de la legislación en esta línea aplicada al caso español (Capo, 1990). Finalmente, la función de decisión exige analizar el alcance y la influencia del parlamento sobre las políticas a través de la capacidad de articulación de los diversos intereses de la sociedad.

CUADRO 8
 NÚMERO DE LEYES APROBADAS POR LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES
 Y PORCENTAJE DE TIEMPO SESIONADO(*)
 (III y IV Legislaturas)

Comisiones	III		IV	
	Núm. leyes Proy./Propo.	Núm. horas Sesiones	Núm. leyes Proy./Propo.	Núm. horas Sesiones
<i>Política presupuestaria</i>				
Economía	27	1	30	182
Presupuestos	24	—	21	258
Total pol. presup.	59(39%)	—	54(51%)	440(19%)
<i>Política distributiva</i>				
Agricultura	3	—	3	197
Industria, Obr. publ.	21	2	8	411
Pol. soc./empleo	4	3	5	226
Total pol. distrib.	28(22%)	—	16(15%)	834(40%)
<i>Política defensa</i>				
Asuntos exteriores	2	—	3	131
Defensa	3	—	2	153
Justicia e Inte.	21	5	16	299
Total pol. defensa	26(20%)	—	21(20%)	583(26%)
<i>Política de valores</i>				
Constitucional	7	1	5	63
Educación/cultura	4	—	6	197
Total pol. valores	11(%)	—	11(11%)	260(12%)

* Además de discutir y aprobar leyes, las comisiones desarrollan muchas otras actividades; están excluidos del cuadro los datos de la C. de administraciones públicas que aprueban 3 y 2 leyes, respectivamente (más 1 proposición) y sesionan 2% y 7%, respectivamente; Proy. = proyectos de ley; Propo. = proposiciones de ley.

FUENTE: Elaboración propia sobre datos del CD.

CUADRO 9
NÚMERO DE PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS
POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

GP	I		II		III		IV		V	
	Pr.	Apr.								
PSOE	83	10	5	4	6	3	9	6	7	
AP/PP	11	2	48	2	49	2	11	1	61	
PCE/IU	32	3	22	3	22	3	25	3	47	
UCD/CDS	15	5	—	—	18	2	11	1	—	
CiU	15	4	23	2	12	1	19	3	2	
PNV	—	—	6	1	8	0	12	0	10	
Mixto*	44	9	4	2	33	4	3	0	4	
Total	200	33	108	13	148	15	140	15	140	

* Incluye las iniciativas de Coalición Canaria. Pr.= presentadas; Apr.= aprobadas.

FUENTE: Elaboración propia sobre datos del CD.

c) Articulación de intereses

Como hemos visto antes, la mayoría de la legislación aprobada es de origen gubernamental; además del gobierno, los grupos parlamentarios, el Senado, las CCAA y los ciudadanos pueden presentar iniciativas legislativas; en la práctica, la mayoría de sus proposiciones sólo son recogidas parcialmente a través de enmiendas que acepta la mayoría parlamentaria, aunque a veces se ha aprobado el texto completo. Los GP han presentado a lo largo de este periodo un número similar de iniciativas legislativas, que en las tres últimas legislaturas (III, IV y V) superan a las presentadas por el ejecutivo. Sin embargo, en las tres primeras los gobiernos asumieron el mayor protagonismo (cuadro 5), aunque el *éxito* de las mismas ha sido poco, ya que sólo han conseguido que se aprobase un promedio de 12% (cuadro 9).

Si analizamos qué grupos han logrado la aprobación de más proposiciones de ley, vemos que únicamente el socialista en las II, III y IV legislaturas ha logrado el éxito significativo de sus propuestas; menos generosos fueron los gobiernos de la UCD con las proposiciones de su grupo, ya que sólo se aprobó el 33%, 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. El gobierno socialista ha utilizado este argumento al valorar la actividad parlamentaria de la V legislatura y contrasta con las denuncias del principal grupo de la oposición: las proposiciones de ley aprobadas son cuestiones puntuales, de

modificación de leyes aprobadas y de alcance sectorial, con la excepción de las proposiciones presentadas por todos los grupos.²¹

Por ello, parece que la función de articulación de intereses tiene un alcance muy limitado, quizá porque como señalábamos antes, hay poca conexión del parlamento con los grupos 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 con su función, que no se ha visto mermada a pesar del escaso éxito, quizá porque luego sus partidos políticos la utilizan como arma electoral y política.

Los otros actores que pueden presentar iniciativas legislativas son el Senado, las CCAA y los ciudadanos. Salvo las CCAA, los demás han sido muy poco activos, quizá por la cuasi marginalidad de los mismos en el sistema político (cuadro 10). Las CCAA muestran su creciente institucionalización y protagonismo, lo cual se traduce en la continua demanda para asumir nuevas competencias: la mayoría de sus proposiciones versan sobre la reforma de sus estatutos de autonomía. De nuevo, las mayorías de gobierno limitan el éxito de este tipo de iniciativas, aunque en el caso de las CCAA y de los ciudadanos, no parecen disuadirlos de sus intentos de presentarlas.

CUADRO 10

OTRAS PROPOSICIONES DE LEY

<i>Iniciativa</i>	<i>C</i>		<i>I</i>		<i>II</i>		<i>III</i>		<i>IV</i>		<i>V</i>	
	<i>Pr.</i>	<i>Apr.</i>										
Senado	18	6	7	6	1	1	2	1	—	—	4	4
CCAA	—	—	1	0	17	6	18	3	13	1	18	3
I. Popular	—	—	—	—	3	0	2	0	7	0	6	—

FUENTE: Elaboración propia sobre datos del CD.

Pr.= presentadas; Apr.=aprobadas.

Finalmente, hay que mencionar el aspecto relativo a la presencia e influencia del parlamento en la sociedad: la capacidad de influencia en el nombramiento de todos o de la mayoría de quienes integran los consejos más importantes del Estado, entre los que se encuentran el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Radiotelevisión; estas instituciones tienen además otro tipo de vinculación con las Cortes, ya que de una u otra forma deben rendir cuentas o informar al parlamento de las actividades y acción de la administración. El Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Consejo de RTVE son las instancias

²¹ En la II legislatura, el grupo parlamentario socialista no aceptó ninguna proposición de ley introducida por los grupos parlamentarios juntos; en la III fueron aprobadas dos: una sobre financiamiento de los partidos políticos y la otra sobre implantación de legislación europea. En la IV, ello ocurrió con una reforma a la Ley Electoral.

que tienen más contacto con las Cortes, lo que explica la existencia de comisiones mixtas permanentes para hacer el seguimiento y controlar de cerca a la administración a través de estas instituciones.²²

RECAPITULACIÓN

El balance de veinte años de funcionamiento del Congreso de los Diputados español, exige hablar de un modelo de relaciones legislativo/ejecutivo diverso, quizá porque no puede ser de otra manera, y porque es posible que se perpetúe de este modo cambiante en los próximos años. En consecuencia, el papel de esta institución central del sistema político también ha sido cambiante, pero continúa siendo una institución central del mismo. Está sujeta a los cambios y reformas a las que se ven sometidos los sistemas políticos, sus instituciones, actores y dinámicas políticas en este final de siglo. Todo ello exige a quienes analizamos tales cuestiones, más dedicación y empeño para estudiar lo que acontece y evaluar cuidadosamente los resultados; para conseguirlo, a veces tenemos que proponer nuevas tipologías que permitan definir los elementos de continuidad y cambio en nuestros objetos de análisis.

BIBLIOGRAFÍA

- Alda, M. y L. López Nieto, 1993, "El parlamento español, 1977-1993: una revisión de su papel en la transición y en la consolidación", en *REP*, núm. 81, pp. 241-264.
- Blondel, J., 1992, *Comparative government*, Philip Allan, Nueva York.
- Capo, J., 1990, "La legislación estatal en la España democrática: una aproximación politológica", *Cuadernos y Debates*, núm. 26, CEC, Madrid.
- Capo *et al.*, 1990, "From Constitutionalism to a Majoritarian Parliamentary System: the Rise and Decline of Spanish Cortes", en Liebert Cotta, *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, pp. 92-130.
- Carey, J. M. y M. S. Shugart, 1992, *Presidents and Assemblies*, U. P., Cambridge.
- Cazorla, J. y Ruiz Robledo, 1992, "EL funcionamiento de las instituciones", en R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática, 1975-1986*, CIS, Madrid.

²² Desde 1985 los GP nombran a casi todos los miembros de los cuerpos y consejos constitucionales y otros cuerpos consultivos. Desde ese año y hasta la V legislatura, el grupo parlamentario socialista introdujo, para la nominación de los cargos de los citados órganos, un reparto partidario basado en la mayoría parlamentaria; cuando el PSOE perdió esta hegemonía, el PP bloqueó la renovación de estos órganos y ha sido en la VI cuando se han reelegido, con base en un criterio proporcional de la representación parlamentaria

- Colomé, G. y L. Nieto, 1989, *Leadership Selection in PSOE and AP, ICEPS*, Barcelona.
- Cotarelo, R., 1986, "Las Cortes Generales", en *Sistemas Políticos*, vol. 2, UNED, Madrid.
- Gangas, P., 1994, "Desarrollo organizativo de los partidos españoles", tesis doctoral, Madrid.
- Heywood, 1992, "Governing a new democracy: the power of the prime minister in Spain", *West European Politics*, vol. 2, pp. 97-115.
- Katz, R. y P. Mair, 1995, "Changing models of party organizations and party democracy", *Party Politics*, vol. 1, núm. 1, pp. 5-28.
- Liebert, U., 1988, "Parlamento y consolidación democrática en la Europa del Sur", *REIS*, núm. 42, pp. 93-136.
- Lijphart, A., 1992, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Linz, J., 1972, "Continuidad y discontinuidad de la élite política española", *Estudios de Ciencia Política y Sociología*, Madrid, pp. 361-424.
- Linz, J., 1992, *Problemas de la democracia*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- López Garrido y J. Subirats, 1990, "El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones gobierno-parlamento en España (1977-86)", *Papers*, núm. 33, pp. 35-49.
- L. Nieto y Ruiz A., 1985, "Los candidatos y electos de UCD, PSOE, PCE y AP", *Cuadernos de Ciencia Política*, Madrid, pp. 65-81.
- López Nieto, L., 1996, "El sistema electoral en la Comunidad de Madrid: las especificidades de una comunidad uniprovincial", mimeo., Sevilla, "Reforma del sistema electoral español".
- Mény, Y., 1987, *Politique comparé: les democracies*, Montchrestien, París.
- Montero, J. R., 1990, "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales", en Garrorena, *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, pp. 101-106.
- Montero, J. y F. Rodrigo, 1990, "Conocer el parlamento: una selección de datos de encuestas sobre las Cortes Generales", *Revista Cortes Generales*, núm. 20, Madrid, pp. 243-291.
- Montero, J. R., y J. M. Vallès, 1992, "El debate sobre la reforma electoral: ¿para qué las reformas?", *Claves de la Razón Práctica*, núm. 22, pp. 2-11.
- Norton, P., 1990, *Parliaments in Western Europe*, F. Cass, Londres.
- Olson, D. y M. Mezey, 1991, *Legislatures in the Policy Process*, Cambridge University Press, Cambridge.

Packenham, R. A., 1970, "Legislatures and political development" en Musolf y Riggs, pp. 521-82.

Subirats, J., 1986, "An approach to the legislative production of the Spanish parliament (1979-1982)", *European Journal of Political Research*, núm. 14, pp. 321-338.

Subirats, J., 1991, "Evaluación del proceso autonómico: algunos indicadores", *Poder político y CCAA*, Parlamento Vasco, pp. 97-124.

Subirats, J., 1992, "Un problema de estilo: la formación de políticas públicas en España", *Cuadernos y Debates*, núm. 38, CEC, Madrid.