

El parlamento en España. Procedimientos de elección y funciones¹

PABLO OÑATE*

ANTONIA MARTÍNEZ**

Resumen: En un gran número de análisis se destaca la crisis en que se encuentra inmersa la institución representativa por antonomasia. El acuerdo no es, sin embargo, unánime ni sobre el escenario ni tampoco sobre las causas. En este trabajo se analizan algunas de las cuestiones planteadas para el caso de España, incidiendo en el papel que el parlamento ha ocupado en el sistema político desde la transición hasta nuestros días. Se explora, además, la influencia que los procedimientos de selección de los representantes tiene sobre el lugar que la institución parlamentaria ocupa en el sistema político español.

Abstract: Several studies have highlighted the crisis currently being experienced by this representative institution par excellence. However, they fail to agree on either the scenario or the underlying causes. This study analyzes some of the issues posed by the case of Spain, exploring the role played by parliament in the political system since the transition. It also examines the influence of the selection procedure for representatives on the role of parliament in the Spanish political system.

LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA HA concitado en las últimas décadas un creciente interés entre los analistas y políticos de las democracias occidentales. Desde una u otra perspectiva, el parlamento ha constituido el objeto de una ya ingente literatura politológica que ha puesto de relieve sus aspectos estructurales, funcionales, institucionales y sociológicos.² Puede afirmarse que hoy estamos más cerca de conocer esta fundamental institución de la vida política de nuestras democracias. No obstante, su dinamismo, su relevancia en el seno del sistema político y su —pese a todo— vitalidad manifiesta recomiendan seguir prestándole una intensa atención.

* Dirigir correspondencia a la Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de Madrid, Campus de Cantoblanco, Madrid, España. Tel.: 34-1-397-49-12.

** Correspondencia: Área de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, Campus Unamuno, 37007 Salamanca, España. Tel.: 34-1-390-06-70, e-mail: antoniam@gugu.usal.es.

¹ Este artículo se inscribe dentro de un proyecto de investigación sobre parlamento en España y México financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología del gobierno español, n.º ref. SEC96-0630.

² Cf. los trabajos contenidos en los números monográficos dedicados a esta cuestión de *Parliamentary Affairs*, vol. 50, núm. 3, de 1997; de *West European Politics*, vol. 13, núm. 3 de 1990; o los estudios contenidos en las obras editadas por G. W. Copeland y S. C. Patterson, *Parliaments in the Modern World, Changing Institutions*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994, o Ph. Norton, *Legislatures*, Oxford University Press, Oxford, 1990. Las referencias bibliográficas en ellos son, prácticamente, inabarcables.

En buena parte de los estudios dedicados al parlamento se acentúa la crisis o el declive que la institución estaría experimentando en nuestros días. Se manifiesta su carencia de poder efectivo por estar sometida a las maquinarias de los partidos políticos; el vaciamiento de las principales funciones que tradicionalmente tenía atribuidas en beneficio de otras instituciones, fundamentalmente el ejecutivo, o grupos; la ausencia de debate en su seno, actividad que la definiera en "otro tiempo"; la impotencia del parlamentario individual para cumplir el cometido que teóricamente debería realizar, etcétera.

Pero muchos de esos argumentos se construyen cuando se compara la institución de nuestros días con un modelo teórico que, se supone, existió en una hipotética época dorada del parlamento difícilmente localizable en la historia de cada sistema político (Santamaría, 1994). Época dorada que, además, coincidiría con aquella fase en que los parlamentos no eran elegidos sino por una pequeña y homogénea proporción de la población, no precisamente representativa del conjunto de ésta.

La mayoría de esas críticas a la institución contemporánea apuntan que el declive del parlamento liberal es una consecuencia del desequilibrio de poderes en su relación con el ejecutivo, al haberse robustecido el papel de éste en detrimento del de aquél. Se señala que mediante el mecanismo de los partidos políticos, y el consiguiente juego de mayorías parlamentarias que apoyan al ejecutivo, se ha roto aquella armonía entre poderes que se vigilaban en el respectivo cumplimiento de sus funciones. Pero esas críticas pierden de vista que ese supuesto equilibrio nunca fue tal, y que la balanza se ha inclinado en distintas coyunturas en favor de uno u otro de los poderes, dando lugar, desde las primeras aplicaciones de la teoría liberal, a un equilibrio inestable, desigual y, desde luego, cambiante.

Por otro lado, quienes se apresuran a afirmar el declive del parlamento parecen perder igualmente de vista las enormes transformaciones a las que los sistemas políticos —y sus instituciones fundamentales— han tenido que hacer frente en el último siglo: universalización del sufragio, aparición y consolidación de consistentes organizaciones partidistas, considerable extensión de las tareas estatales en el seno del Estado de bienestar, complejización y tecnificación de la vida política, aumento de la participación política ciudadana y de las demandas a la clase política, incremento del papel de los medios de comunicación de masas, especialmente de la televisión, etc. Se podría decir que los sistemas políticos contemporáneos poco tienen ya que ver con aquellos que existían a finales del siglo pasado. Los parlamentos han demostrado una enorme capacidad de adaptación al hacer frente a esas innovaciones sin desmoronarse. Por todo ello, antes de manifestar el estado moribundo del parlamento es preciso analizar con mayor detenimiento las mutaciones que esta institución ha experimentado para adaptarse a aquellos cambios ya que, de otra forma, perderíamos de vista las potencialidades que, en los complejos sistemas políticos contemporáneos, ofrece ese imprescindible pilar.

I. EL PAPEL DEL PARLAMENTO EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

Circunscribiéndonos al caso que en estas páginas nos interesa, hemos de comenzar apuntando que, junto a los radicales cambios someramente señalados más arriba, el actual parlamento español (propriadamente, Cortes Generales, con sus dos Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado) hubo de hacer frente a otro de no menor relevancia (ni menos importantes consecuencias para la institución), consistente en la transición de un régimen autoritario a uno democrático. Ello explica que ciñamos estas breves reflexiones al tiempo transcurrido desde entonces, aproximadamente 20 años. Pueden señalarse, en este lapso, varias fases que la deriva del parlamento español habría atravesado y alterarían su relevancia en el seno del sistema político.

Existe un acuerdo generalizado tanto en el mundo académico como en el político acerca del papel central que el parlamento desempeñó en el proceso de transición a la democracia. Las Cortes jugaron un papel protagónico en la vida política española, ya que funcionaron como el principal —casi único— foro de negociación y toma de decisiones entre las diversas fuerzas políticas. El parlamento se constituyó como el único enclave en el que los diversos intereses eran discutidos y negociados, y en su seno se llegó a alcanzar eventualmente un acuerdo que integraba a las diversas posturas. El parlamento cumplió más que satisfactoriamente su función de integración de las diversas fuerzas políticas y de canalización, regulación y resolución del conflicto social. Como consecuencia, se granjeó el apoyo social mayoritario, contribuyendo enormemente a la legitimación del nuevo —y frágil— sistema político. La inexistencia en aquel momento de otra élite que la política, reunida en el parlamento, para representar los intereses de los ciudadanos, contribuyó, como bien se ha apuntado (Capo *et al.*, 1990:102), a ese protagonismo del parlamento como exclusiva institución de representación. En su seno se elaboró la vigente Constitución española con el consenso generalizado de las fuerzas políticas presentes en las cámaras, consenso ratificado casi unánimemente por el conjunto de la ciudadanía española en referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978.³

Esa vitalidad del parlamento se habría visto truncada con la victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en octubre de 1982, que dio paso a la segunda de las etapas mencionadas. La mayoría absoluta del partido ganador (revalidada en sucesivas consultas electorales) y la constatación de la consolidación de la democracia pusieron fin a la política de consenso que caracterizó al periodo de transición. De esta forma, la homogeneidad y disciplina que se impuso en el partido mayoritario —y, correlativamente, en su grupo parlamentario— inauguraron una dinámica diferente en el parlamento, en la que éste fue relegado como foro de discusión, debate y decisión respecto de los principales problemas del país. La mayoría parlamentaria

³ Tan sólo en el País Vasco se registraron reticencias respecto del texto constitucional, sin duda influido por la defensa que los partidos de carácter nacionalista hicieron de la abstención en la mencionada consulta. De esta forma, la Constitución obtuvo el respaldo de apenas el 50% de la población en ese ámbito.

se impuso a los intentos de la oposición por establecer un debate efectivo acerca de las cuestiones políticas del momento. Por otra parte, la cohesión y disciplina que caracterizaba entonces al PSOE y a su grupo parlamentario llevaron a los parlamentarios de este partido a estar completamente supeditados en su actuación a lo que se dictara desde el gobierno de la nación, que encabezaban los máximos dirigentes del partido con una carencia total de autonomía, iniciativa e independencia en su actividad.

De esta manera, en el contexto de un partido con mayoría absoluta predominante y altamente homogénea, y de unos partidos de oposición con serios problemas de divisiones internas y crisis de liderazgo, la actividad parlamentaria quedó prácticamente reducida a la ratificación y legitimación jurídica de decisiones adoptadas previamente en otra instancia. El legislativo quedó claramente supeditado al ejecutivo y a las decisiones que éste alcanzaba con la concurrencia esporádica de otros actores sociales. Estas transformaciones propiciaron que renacieran en la ciudadanía determinadas actitudes de desafección, desinterés y apatía por la política, que entroncaban con pautas de cultura política que habían sido dejadas de lado, al menos temporalmente, en el proceso de transición (Montero y Torcal, 1990; Botella, 1992; Torcal, 1992; Morán y Benedicto, 1995). En otro lugar hemos apuntado algunos factores y circunstancias que habrían coadyuvado a la implantación de esa tendencia:⁴ una oposición sin *cancha* en la que jugar su papel; un grupo parlamentario mayoritario completamente supeditado a los líderes del gobierno (que coincidían con los del partido); un sistema de hacer carrera política en el que nada, o casi nada, influía la trayectoria parlamentaria; un altísimo índice de renovación de las élites parlamentarias (de casi el 50% en cada convocatoria electoral); un sistema electoral con listas cerradas y bloqueadas que no facilitaba, precisamente, la comunicación de los representados con los representantes; una normativa relativa a las relaciones ejecutivo-legislativo de las más pro-gubernamentales de Europa y claramente restrictiva de la actividad de los grupos parlamentarios; una dinámica parlamentaria mortecina, anestesiada por la existencia de sucesivas mayorías absolutas o, en su defecto, por acuerdos post-electorales adoptados fuera del parlamento, que hacían intrascendente la discusión en las Cortes y, así, la aniquilaban; el surgimiento de nuevos canales e instancias de participación y representación de intereses políticos y sociales, al margen del parlamento, inexistentes en la fase de transición a la democracia; una tradición política en la que, dadas las frecuentes interrupciones de la normalidad constitucional, los hábitos parlamentarios asentados no son precisamente una característica definitoria, etc. Como consecuencia de todo ello, el parlamento español sería criticado en la prensa por su “considerable pérdida de prestigio”, el “menoscabo de su credibilidad” o la “agonía de su actividad” (recogidos por Montero, 1989).

⁴ Irene Delgado, Antonia Martínez y Pablo Oñate, 1998, *El Parlamento y la opinión pública en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998.

Esa fase de adormecimiento del parlamento terminaría con la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE en las elecciones de 1993, cuando un fortalecido Partido Popular (PP) estuvo cerca de arrebatárselo, incluso, la victoria electoral. El partido mayoritario tuvo que pactar con otras fuerzas políticas para encontrar el necesario respaldo gubernamental, lo que propició un renacimiento de la actividad parlamentaria que, a partir de entonces, iría paulatinamente incrementándose, así como su repercusión en la vida pública.⁵ En aquella legislatura, se estableció la presencia semanal del presidente del gobierno en el Congreso de los Diputados para responder a preguntas de los grupos parlamentarios y se crearon varias comisiones de investigación en un intento por aclarar algunos casos de corrupción y de terrorismo de Estado que estaban sacudiendo la vida pública española del momento, al tiempo que se incrementó la actividad de control hacia el ejecutivo. Esa dinámica continuó una vez que el Partido Popular ganó las elecciones en marzo de 1996. Tampoco alcanzó la mayoría absoluta de escaños, por lo que tuvo, igualmente, que acudir a pactos con otras fuerzas del arco parlamentario para gozar del necesario apoyo en las cámaras.

Podemos decir, por tanto, que el proceso de transición a la democracia, acontecido a finales de los años setenta en España, incorporó nuestro sistema político a los del entorno occidental con todas las consecuencias, por lo que las Cortes Generales adolecerían de bastantes de los problemas y carencias que experimentan las asambleas parlamentarias de esos sistemas políticos. Pero junto a esos problemas comunes, el parlamento español presenta ciertas peculiaridades de las que no se debe prescindir. Una de ellas proviene del punto de partida de la vida parlamentaria en el periodo objeto de estudio: los albores de la democratización propiciaron que las Cortes tuvieran un papel protagónico en aquellos primeros estadios de la vida democrática, un papel que no encuentra parangón entre las democracias largamente asentadas de nuestro entorno (Santamaría, 1994). El declive, por tanto, sería más acuciente en el caso español.

Otro factor que es, en buena medida, característico del caso español, es la cultura política en la que se incardina la institución, cuya importancia para el funcionamiento del sistema político fue claramente puesta de relieve ya en los estudios de Almond y Verba (1963). Tanto la historia político-social española más reciente como la más antigua de los dos últimos siglos ha coadyuvado a la configuración de una cultura política peculiar, en la que se registra entre la ciudadanía un altísimo grado de desafección, cinismo, desconfianza y apatía por los asuntos políticos.⁶ Esas pautas tendrán, inevitablemente, consecuencias para la institución representativa por antonomasia, así como en las percepciones que de su actividad tengan los ciudadanos. Dado que hay en esta misma revista otro artículo específicamente dedicado a esta cuestión, permítasenos dejarla aquí simplemente apuntada, a modo de aviso para

⁵ Ya desde 1990, aproximadamente, el PP incrementó notablemente su actividad de oposición en el parlamento y la difusión de la misma. También Izquierda Unida aumentaría desde aquellas fechas su labor en el parlamento en todos los frentes. Véase, en este sentido, Alda y López Nieto (1993).

⁶ Véanse, al respecto, las referencias citadas páginas atrás.

navegantes a la hora de abordar el estudio del papel del parlamento español: el “apoyo específico” (Easton, 1965:267 y ss. y 1975:437) del que goza la institución entre la ciudadanía es considerablemente bajo, aunque sí disfruta de un considerablemente alto nivel de “apoyo difuso” (Easton, 1965:343 y ss. y 1975:444 ss.), lo que asegura, al menos a corto y medio plazo, la legitimación del sistema democrático.

Pero como decíamos, junto con estos factores, que son específicos del parlamento español, hay otros que comparte con los de los países del entorno occidental y que estarían empujando a las instituciones parlamentarias a un paulatino declive en las últimas décadas. Entre ellos cabe mencionar la constatación de que los parlamentos han dejado de ser el espacio en el que se discuten y adoptan las decisiones relevantes para el país, en favor de ejecutivas de los partidos, agentes sociales, técnicos y expertos, además, claro, del ejecutivo. La complejización y especialización de la vida política en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial, el incremento de la actividad intervencionista del Estado, así como el carácter urgente de muchas de las decisiones adoptadas, habrían llevado a la pérdida de importancia del parlamento como foro de discusión y toma de decisiones. Y hace ya algunos años quedó dicho que lo más relevante para que un parlamento gozara del apoyo de la sociedad era la importancia de los temas que se discutieran en su seno (Liebert, 1990:20).

Esa ausencia de debate y discusión se vería incrementada por las limitaciones con las que se estarían encontrando los parlamentarios, procedentes de sus respectivos partidos políticos y grupos parlamentarios. Mucho se ha hablado de la carencia de libertad del diputado o senador, por la que son tildados, incluso, con calificativos despectivos.⁷ Las maquinarias de los partidos impondrían a los diputados y senadores una nueva especie de mandato imperativo que suele estar prohibido por las constituciones de los respectivos sistemas políticos.⁸ Por otro lado, esa disciplina del respectivo grupo parlamentario estaría dando lugar a que la aportación de un buen número de diputados o senadores tuviera un carácter meramente numérico, con lo que se desperdician su preparación, valía y capacidades. Al propio tiempo, esta pérdida de identidad individual en favor de una colectividad numérica generaría una gran insatisfacción entre los parlamentarios que se verían empujados a abandonar la actividad política para dedicarse a tareas profesionales de carácter privado. Esta hipótesis ayudaría a explicar, en el caso español, la alta tasa de renovación de la élite parlamentaria, cercana al 50% en cada convocatoria, así como su cada vez más deficiente cualificación académica (Morán, 1989; Alda y López Nieto, 1993; Jerez, 1997).

Esas tendencias impuestas por los grupos parlamentarios se ven incrementadas en muchas ocasiones por consideraciones de procedimiento interno de la Cámara respectiva. Así, en el caso español, la existencia y funciones de la Junta de Portavoces, que reúne a los presidentes o portavoces de cada grupo parlamentario con el pre-

⁷ Max Weber (1993:1087) llegó incluso a calificarles de “ganado votante bien disciplinado”.

⁸ El artículo 67.2 de la Constitución española de 1978 establece literalmente que “los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”.

sidente de la cámara, o las tareas que desarrolla el portavoz de cada partido en la correspondiente comisión, tienden a disminuir la relevancia del diputado o senador individual. La dependencia del parlamentario respecto de su partido de cara a ser reelegido es casi total. La dirección de éste decide si es o no incluido en las listas electorales (y, en el caso de los diputados, el orden en el que aparecerá en la lista cerrada y bloqueada), por lo que su reelección dependerá de criterios que no siempre tienen en consideración la tarea realizada. Supone, por otro lado, un importante condicionante para la libre actuación del parlamentario, quien sabe que su reelección peligra si desobedece la disciplina interna de su grupo parlamentario. Como veremos en el siguiente apartado, la cuestión de las listas tiene incidencia en la relación del diputado con su partido y con sus representados, aunque no tanta como en principio suele atribuírsele.

Pero recordemos que, además de por los factores que podríamos denominar externos, la vida parlamentaria española se ha visto condicionada, en buena medida, por los sucesivos sistemas de partidos que se han configurado tras cada uno de los procesos electorales habidos en estos últimos 20 años de experiencia democrática y las distintas dinámicas que cada uno de esos sistemas ha impuesto. Prestemos atención, por tanto, a cómo se configura el parlamento en nuestro sistema político.

2. SISTEMA DE CONFORMACIÓN DEL PARLAMENTO

La Constitución española de 1978 establece las Cortes Generales como un parlamento constituido por dos cámaras: el Congreso de los Diputados, en el que prima la representación de la población, y el Senado, supuestamente cámara de representación territorial (de las Comunidades Autónomas). El diseño constitucional establece claramente un parlamentarismo bicameral de carácter asimétrico con claro predominio de la cámara baja. Ésta, mediante unos u otros instrumentos,⁹ tiene asignadas las funciones de designación y control de la acción de gobierno. A ello también contribuye el hecho de que el Senado, más que una cámara de representación territorial, funciona como una cámara de segunda lectura. Su reforma, en el sentido de dotarle de ese carácter territorial, es una de las cuestiones pendientes desde hace tiempo en la agenda política española. Que no esté todavía completamente terminado el diseño de la organización territorial del Estado influye, sin duda, en esta situación de provisionalidad. Una vez que se complete aquel diseño podría abordarse con mayores probabilidades de éxito la reforma iniciada.

⁹ Son muchos los mecanismos a través de los cuales se ejerce esa primacía. Es ante el Congreso de los Diputados donde el candidato a presidente del gobierno expone su programa, solicitando la confianza de la cámara, y es ésta la que se la otorga o no. También ante esta cámara se sustancia la posibilidad de que el presidente del gobierno sea sometido a juicio criminal. El gobierno responde de su gestión política ante el Congreso de los Diputados y será también ésta la cámara en la que se decidan las mociones de censura y las cuestiones de confianza.

En cuanto al sistema para elegir a los representantes de los ciudadanos, la Constitución recogió en sus artículos 68 y 69 los criterios establecidos con carácter provisional por la Ley para la Reforma Política, primer paso institucional en la senda de la transición a la democracia.¹⁰

En el artículo 68 de la Carta Magna se recogen los criterios generales para la elección del Congreso de los Diputados. En él se establece que el Congreso se compondrá de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. También por mandato constitucional, la circunscripción o distrito electoral será la provincia (tradicional unidad de división administrativa en nuestra historia política).¹¹ Para la distribución de los escaños entre los distintos distritos se establece en el mismo artículo un doble criterio: por una parte, se atribuye a cada distrito un mínimo inicial de escaños (criterio territorial), distribuyéndose los demás en proporción a la respectiva población (criterio proporcional). El inciso tercero de este artículo determina que “la elección se verificará en cada distrito atendiendo a criterios de representación proporcional”. Por último, se establece que el mandato de los diputados será de cuatro años.

El siguiente artículo de la Constitución, el 69, es en el que quedaron fijados los criterios básicos para la elección del Senado. Así, tras manifestarse expresamente que “el Senado es la Cámara de representación territorial”, se determina que la circunscripción electoral será igualmente la provincia en la que se elegirán cuatro senadores, con algunas excepciones respecto de las Islas Canarias y Baleares, así como de las ciudades de Ceuta y Melilla.¹² Por otra parte, y en el sentido de afirmar el carácter territorial de la cámara alta, el parlamento de cada una de las Comunidades Autónomas designará un número de senadores proporcional a su población.¹³ De esta forma, el Senado queda compuesto por 204 senadores elegidos por sufragio universal, libre, secreto, igual y directo, más los designados por las Comunidades Autónomas, cuyo número varía en función de la población. Como decíamos, la alteración del procedimiento de elección para los senadores, para reforzar el carácter territorial de la representación de la Cámara, es una de las cuestiones presentes en toda discusión sobre la reforma constitucional.

¹⁰ Esos criterios se establecían en la Ley 1/1977, del 4 de enero, para la Reforma Política, y se desarrollaron con mayor detalle en el Decreto-Ley 20/1977, del 18 de marzo, de normas electorales. Estas normas, dictadas por el gobierno predemocrático, debían regir aquella primera convocatoria electoral; las nuevas cámaras democráticamente elegidas debían elaborar el sistema electoral por el que se conducirían las sucesivas consultas. Esa regulación no se aprobó sino hasta 1985, por lo que las convocatorias de 1979 y 1982 se rigieron todavía por el Decreto-Ley de 1977.

¹¹ Las ciudades de Ceuta y Melilla, situadas en el norte de África, constituirán sendas circunscripciones en cada una de las cuales se elegirá un diputado.

¹² En cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla se elegirán dos senadores, mientras que en cada una de las islas de Gran Canaria, Tenerife y Mallorca se elegirán tres senadores, y en cada una de las islas de Menorca, Gomera, Fuerteventura, Hierro, Lanzarote, La Palma y la conjunción de Ibiza y Formentera se elegirá un senador.

¹³ Según el inciso 5 del artículo 69, cada Comunidad Autónoma designará un senador y otro más por cada millón de habitantes que resida en su territorio.

Hasta aquí los criterios básicos contemplados en la Constitución para la elección de ambas cámaras. Para lo demás, la Carta Magna se remite a la Ley Orgánica¹⁴ que debía aprobarse inmediatamente y en la que debía fijarse el sistema electoral en todos sus detalles. Como también apuntábamos, esa Ley no se aprobó sino hasta varios años más tarde, y mientras tanto las elecciones se rigieron por la norma provisional cuyos principios básicos la Constitución no había alterado. Así, en mayo de 1985 las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) que contó con un amplio apoyo parlamentario.¹⁵ Siguiendo la *ley de la inercia* de las normas electorales, la LOREG no supuso modificaciones sustanciales respecto de la regulación contemplada en la legislación que venía a sustituir, desarrollando con todo detalle lo estipulado en los artículos 68 y 69 de la Constitución.

En la LOREG se establece que el Congreso de los Diputados tendrá 350 escaños, que se elegirán con un sistema formalmente proporcional. A cada circunscripción corresponderá un mínimo inicial de dos escaños, distribuyéndose los 248 restantes en proporción a la respectiva población. Los partidos presentarán candidaturas con formato de listas cerradas y bloqueadas en cada uno de los distritos plurinominales (excepción hecha de los de Ceuta y Melilla); para participar en el reparto de escaños, los partidos deberán haber superado la barrera legal del 3% de los votos válidos en el nivel de la circunscripción. La asignación de escaños entre los partidos contendientes se realizará utilizando la fórmula D'Hondt¹⁶ que, en principio, debe considerarse como una fórmula proporcional.

Para la elección del Senado se establece un sistema mayoritario simple con voto múltiple limitado y listas abiertas y no bloqueadas. Esto es, se elige a los senadores mediante un sistema de *panachage* donde el elector puede distribuir sus votos entre candidatos presentados por distintos partidos, confeccionando al efecto su "propia lista". De esta forma, los ciudadanos no sólo se configuran como *electores*, sino además como *selectores* de sus representantes. La consecuencia de que el voto sea limitado (los electores tienen una opción menos de los escaños a cubrir en el distrito) suele ser que, en todas las circunscripciones, haya representación de al menos dos partidos.

Es sabido que para calificar un sistema electoral no debemos conformarnos con la designación formal que hagan las normas que lo establecen, sino que hay que atender las consecuencias que de él se derivan en un sistema político dado (Rae, 1971; Nohlen, 1981). Así, tanto la Constitución como, coherentemente con ella, la LOREG,

¹⁴ Frente a las ordinarias, se trata de un tipo de ley que requiere una mayoría cualificada (mayoría absoluta) para su aprobación y modificación.

¹⁵ Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, de Régimen Electoral General. En el Congreso de los Diputados fue aprobada tan sólo con dos abstenciones y ningún voto en contra.

¹⁶ Como es sabido, la fórmula D'Hondt es una fórmula proporcional de divisor, cuyo procedimiento de cálculo consiste en dividir el número de votos logrados por cada partido por una serie de números naturales sucesivos. Los escaños se irán distribuyendo a los cocientes más altos hasta completar el número que corresponde al distrito en cuestión.

establecen un tamaño de Congreso de los Diputados bastante pequeño si se le compara con las cámaras bajas de los parlamentos de otros países del entorno (Lijphart, 1994). Ese reducido número de diputados combinado con un alto número de distritos (50, más las ciudades de Ceuta y Melilla con un escaño elegido en cada una) da lugar a un *tamaño o magnitud* de distrito bastante pequeño; y también sabemos que el tamaño del distrito es el factor fundamental para la determinación de la proporcionalidad del sistema, siendo su relevancia mucho mayor que la derivada del resto de los elementos del mismo (Taagepera y Shugart, 1990:112). El tamaño *medio* del distrito electoral para el Congreso de los Diputados es de 6.7 escaños, uno de los promedios más bajos de Europa: al tener la mayoría de las circunscripciones españolas una magnitud “pequeña”, nada menos que en 30 distritos se eligen cinco o menos diputados; en ellos la elección adopta un perfil claramente mayoritario, prueba de lo cual es que en 27 de esos 30 distritos sólo dos partidos obtienen representación.¹⁷ La desproporcionalidad generada por esa reducida magnitud de circunscripción se ve incrementada por la fórmula utilizada para el reparto de los escaños entre los partidos. La fórmula D’Hondt pertenece a la familia de las proporcionales y genera estos efectos siempre que sea aplicada en distritos de tamaño o magnitud media o grande, pero en distritos pequeños genera significativos sesgos mayoritarios (Lijphart, 1986; Taagepera, 1990). Y así ocurre en el caso español: sólo se alcanzan resultados mínimamente proporcionales en los distritos de Madrid y Barcelona, cuyos tamaños superan la treintena de escaños (Crespo, 1997:251-245).

Pese a que la elección debería “verificarse en cada distrito atendiendo a criterios de representación proporcional”,¹⁸ lo cierto es que si nos fijamos en las consecuencias que genera, el sistema electoral español para el Congreso de los Diputados no es un sistema proporcional corregido, como fue formalmente calificado, sino más bien uno mayoritario (aunque atemperado) (Montero y Vallès, 1992:7). El sistema ha primado, sistemáticamente, en su representación a los dos primeros partidos más votados, en mayor medida al primero, concediéndoles mayores porcentajes de escaños que los que habían logrado de voto. Paralelamente, se castiga o penaliza a los pequeños partidos, infrarrepresentándoles en la Cámara también de forma sistemática. Por otro lado, aquellos partidos que concentran sus apoyos electorales en pocos distritos suelen lograr un grado de representación bastante proporcional a su porcentaje de voto, como ocurre con los partidos de ámbito no estatal, de carácter regionalista o nacionalista (Montero y Gunther, 1994:19).¹⁹

¹⁷ Datos correspondientes a las elecciones legislativas de 1996. En los tres distritos restantes sólo tres partidos lograron representación parlamentaria (Álava, Lleida y Navarra).

¹⁸ Así lo establece, como mencionamos más arriba, el apartado tercero del artículo 68 de la Constitución de 1978.

¹⁹ Junto a estos efectos *mecánicos*, el sistema también ha generado significativos efectos *psicológicos* en la población, cristalizados en tendencias al voto *útil, estratégico o sofisticado*, especialmente en los distritos de reducida magnitud (Montero y Vallès, 1992:4 y 5; Montero y Gunther, 1994:18ss.). Así lo establece, como mencionamos más arriba, el apartado tercero del artículo 68 de la Constitución de 1978.

Estas distorsiones de la proporcionalidad en el sentido de generar considerables sesgos mayoritarios han llevado a que la barrera legal del 3% se haya vuelto totalmente irrelevante: no se ha aplicado nunca, ya que la *barrera efectiva* o *de facto* se ubica en un porcentaje muy superior (10.2 de media, según los cálculos de Lijphart, 1994:22) que es tan sólo superado en Irlanda entre los países occidentales. De hecho, si se atiende al índice de desproporcionalidad generado por el sistema y se compara con los registrados en otros sistemas del entorno, se observa que el sistema electoral español para el Congreso de los Diputados se ubica, en cuanto a sus sesgos desproporcionales, entre los mayoritarios, como Francia, Gran Bretaña o Australia, por ejemplo (Gallaher, 1991:46; Lijphart, 1994:160 y ss.). Similar posición ocupa el sistema español si se atiende al *número efectivo de partidos* que se registran en su seno.²⁰ El número efectivo de partidos parlamentarios que se registra en España está sistemáticamente entre los más bajos de Europa, incluso por debajo del que se alcanza en países que se rigen mediante un sistema electoral. Pero más significativa todavía es la diferencia que se alcanza entre las versiones electoral y parlamentaria de este número. Esa diferencia es la más elevada de las medidas en todos los sistemas europeos, a considerable distancia de la generada en países cuyo sistema electoral es mayoritario. Todo ello es una manifestación de la alta intensidad que el *mecanismo de desfragmentación* alcanza en España (Rae, 1993).

Junto a estos efectos *mecánicos*, también se aprecian otros de carácter psicológico, que llevan a que los electores orienten su voto atendiendo a los efectos o consecuencias que genera el sistema electoral, especialmente en aquellos distritos en los que la desproporcionalidad es más alta. Así, desde las primeras convocatorias electorales, se ha registrado una considerable utilización del denominado *voto útil, sofisticado* o *estratégico* (Montero y Gunther, 1994). Conscientes de que como consecuencia de los sesgos mayoritarios del sistema electoral su candidato no va a lograr representación parlamentaria, los electores optan por no “perder” su voto y, así, en lugar de optar por su candidato o partido preferido (que no lograría representación) votan por otro, cercano en términos ideológicos o programáticos, que tiene claras probabilidades de lograr un escaño. Esto aumenta la concentración del voto en los partidos grandes, en detrimento del apoyo a los pequeños.

No obstante, la generación de estos efectos fue algo querido por quienes diseñaron originariamente el sistema que había de regir la elección del Congreso de los Diputados. En unas circunstancias de inestabilidad política típicas de un proceso de transición a la democracia, se intentó que la Unión de Centro Democrático (UCD), partido que estaba conduciendo el proceso, alcanzara en las primeras elecciones democráticas la mayoría absoluta de escaños en el Congreso de los Diputados con

²⁰ Este índice, con sus dos valores —número efectivo de partidos electorales y número efectivo de partidos parlamentarios— permite apreciar fácilmente cuántos partidos compiten electoralmente y cuántos existen parlamentariamente, teniendo en cuenta en ambos casos sus tamaños relativos respectivos. Sobre este índice, véase Laakso y Taagepera (1979); Taagepera y Shugart (1989 y 1993); y Lijphart (1990 y 1994).

tan sólo un 36-37% del voto válido; y que, de paso, para conseguir esa misma mayoría absoluta de escaños, el primer partido de la oposición (el PSOE) necesitara alzarse con un 39-40% del voto (Alzaga, 1989:127). Esos efectos se consiguieron con una distribución desigual de los escaños parlamentarios entre las distintas circunscripciones que confirió a las menos pobladas una sobrerrepresentación que no correspondía en estricta proporcionalidad a su respectiva población. De esta forma, el número de votos necesarios para alcanzar un escaño en Madrid o Barcelona quintuplicaba al que se necesitaba para conseguirlo en distritos de carácter rural poco poblados como, por ejemplo, Soria. Este desigual reparto de escaños entre los diversos distritos incrementó los ya considerables efectos desproporcionales del sistema electoral y abrió la puerta a la posibilidad de constituir *mayorías manufacturadas* (Sartori, 1994) que, inevitablemente, habrían de afectar a la dinámica parlamentaria y de gobierno en España.

Los objetivos que se perseguían al instaurar este sistema se concretaban, fundamentalmente, en primar la gobernabilidad por encima de la representatividad política proporcional, tratando, de todas maneras, de combinar equilibradamente ambas. Se persiguió asegurar la estabilidad institucional y gubernamental mediante el fácil establecimiento de mayorías parlamentarias suficientes que apoyaran y sostuvieran gobiernos monocromáticos. Al tiempo, se consideró necesario propiciar el acceso a las Cámaras de pequeños partidos de carácter regional o nacionalista periférico, cuya presencia en las Cortes coadyuvaría a legitimar el Estado y el nuevo régimen allí donde esa legitimación experimentaba déficit preocupantes (especialmente en un proceso de transición). Y puede decirse que esos objetivos han sido cumplidos satisfactoriamente por el sistema electoral.

El rendimiento del sistema después de 20 años de funcionamiento presenta aspectos positivos y negativos. El rendimiento global del sistema ha sido generalmente valorado de forma positiva, tanto por la clase política como por los estudiosos del mismo.²¹ Ha fomentado el asentamiento y la consolidación de la democracia, evitando una excesiva fragmentación del sistema de partidos que impidiera la gobernabilidad; ha propiciado el funcionamiento del sistema político al dar lugar a la formación de mayorías parlamentarias suficientemente estables; ha promovido las dinámicas centrípetas de la competición partidista al imponerse las tendencias moderadas en la vida política del país; ha coadyuvado a la consolidación y el fortalecimiento de unos partidos políticos inicialmente frágiles y con débil tradición en la política española; ha permitido la presencia en las Cámaras de los pequeños partidos regionalistas o nacionalistas, etc. Ha colaborado notablemente, en definitiva, a la legitimación del nuevo sistema político democrático, que hoy es apenas cuestionado entre la ciudadanía.

Los principales aspectos negativos se resumen, por un lado, en la desigualdad generada por el sistema tanto en la dimensión territorial como en la partidista. El

²¹ Cf. Montero (1997:13). Este autor recoge el testimonio de politólogos y de políticos en este sentido.

hecho de que haya tanta diferencia en cuanto al número de votos necesarios para alcanzar un escaño en distintos distritos (llega a quintuplicarse en algunos casos) genera una desigualdad difícilmente compatible con el tenor de la manifestación constitucional en el sentido de la igualdad del voto de todos los españoles. En lo que respecta a los partidos, la desigualdad de trato entre los que ocupan la primera o segunda posición y los que ocupan las siguientes ha sido considerablemente criticada. El sistema ha primado en su representación sistemática y considerablemente de los dos primeros partidos, en detrimento de los terceros y cuartos.

Por otro lado, el segundo aspecto negativo de los efectos generados por el sistema electoral se refiere a la cuestión de la forma de la candidatura utilizada para elegir a los diputados. Como se puso de manifiesto más arriba, los miembros del Congreso de los Diputados son elegidos mediante listas cerradas y bloqueadas; la utilización de esta forma de candidatura ha recibido todo tipo de críticas, y se le responsabiliza de muchos de los males que acucian a nuestra joven democracia: excesivo poder de los aparatos partidistas, falta de relación entre elegidos y electores, vaciamiento de las funciones del parlamento al imponerse en su seno la autoridad del grupo parlamentario respectivo sobre la libertad del parlamentario, etc. Estas críticas se han visto acompañadas de propuestas en el sentido de introducir modificaciones para convertir al elector en selector, dotándole de la capacidad para mostrar sus preferencias entre candidatos de un mismo partido.

Pese a esa valoración global positiva que el sistema ha recibido de forma generalizada, en España se ha dado el curioso fenómeno de que se han formulado críticas y propuestas de reforma del sistema electoral desde su misma implantación. Tempranamente, se propuso reformar el sistema para mejorar su proporcionalidad, tanto en la dimensión territorial como en la que afecta a los partidos, así como para otorgar a los electores la posibilidad de manifestar sus preferencias entre los diversos candidatos que les presentaban los partidos. No obstante, la ley de la inercia que suele regir la regulación de los sistemas electorales se ha hecho presente también en nuestro país. La Constitución recogió, como ya se ha mencionado, los criterios básicos que la normativa electoral predemocrática establecía, y la LOREG apenas introdujo modificaciones en su desarrollo de todos los aspectos del proceso electoral.²² El sistema electoral no podría modificarse sin el concurso de los grandes partidos, es decir, los mismos que son, sistemáticamente, primados en su representación por el sistema vigente. Es, por ello, poco probable que sean muy propicios a introducir modificaciones que vayan, a buen seguro, a perjudicar sus intereses electorales.

No obstante, las propuestas de reforma no han cesado, perfilándose a medida que avanzaba el tiempo, haciéndose más certeras en cuanto a los objetivos que se pretendía

²² Ni siquiera las Comunidades Autónomas han dejado de seguir miméticamente esas consideraciones al elaborar sus respectivas leyes electorales (para elecciones de carácter autonómico), acogiendo la misma configuración de los distintos elementos del sistema que establece la LOREG.

lograr; se pueden sintetizar en tres grandes grupos.²³ Por un lado, las encaminadas a lograr una mayor proporcionalidad: se ha propuesto aumentar el número de escaños del Congreso de los Diputados²⁴ y reducir el mínimo inicial de escaños que corresponde a cada distrito.²⁵ De esta forma se lograría una mayor proporcionalidad tanto territorial (entre el voto de un ciudadano que esté censado en una circunscripción de gran tamaño y el de uno que resida en una de magnitud pequeña) como entre los partidos (al aumentar el tamaño de los distritos y tener los pequeños partidos, por tanto, más posibilidades de lograr representación). Igualmente, se ha propuesto establecer un sistema de atribución de escaños en dos niveles (provincia y comunidad autónoma), como el que se utiliza en Alemania, y que genera unos niveles de proporcionalidad bastante aceptables.

Este tipo de medidas se ha comenzado a considerar a partir del momento que la distribución del voto ha propiciado que ningún partido alcanzara la mayoría absoluta de escaños y que los partidos nacionalistas se convirtieran, dado el reparto de fuerzas en el Congreso, en los árbitros de la situación política y en garantes de la gobernabilidad desde 1993. No obstante, parece que se trata de propuestas que no gozan de los mínimos apoyos para salir adelante y se reducen más bien a manifestaciones de carácter testimonial.

Un segundo grupo de propuestas se refiere a la cuestión de la forma de la candidatura, esto es, a la selección de los candidatos. De forma generalizada se ha apuntado la necesidad de “desbloquear” las listas electorales, introduciendo alguna modalidad de voto preferente, acumulado o, incluso, estableciendo también para la elección del Congreso de los Diputados el sistema de *panachage* o de “listas abiertas” que se usa para el Senado. El PSOE está introduciendo, en la actualidad, el sistema de elecciones primarias para la designación de los que serán los candidatos electorales, aunque la dirección del partido conservará algún tipo de control sobre el proceso. Mecanismos similares vienen siendo utilizados por la coalición Izquierda Unida para el mismo propósito. Se trataría de incrementar la intervención de los ciudadanos en la elección y selección de los que serán sus representantes, disminuyendo al tiempo el poder de las cúpulas dirigentes de los partidos políticos. Con ello se dotaría al parlamentario —dicen quienes proponen estas reformas— de mayor autonomía en relación con su respectivo grupo parlamentario y se fomentaría el contacto entre los electores y los representantes.

No obstante, las características del funcionamiento del sistema político y de la cultura política de nuestro país permiten atisbar que la introducción de ese tipo de medidas no tendría consecuencias significativas. La experiencia que proporciona la existencia de listas “abiertas” para la elección del Senado apunta en ese sentido. Y

²³ Sobre estas propuestas, sus autores, objetivos a reformar y consecuencias previsibles, véase Montero (1997).

²⁴ Hasta los 400 permitidos por la Constitución o superando esa cifra, para lo que habría que afrontar una reforma de la Carta Magna, lo que complicaría bastante el proceso de reforma.

²⁵ De dos a uno, o eliminando totalmente ese mínimo mediante la reforma del artículo constitucional que lo establece.

lo mismo puede decirse de la experiencia de otros sistemas en los que el elector tiene conferido algún tipo de opción a la hora de seleccionar los candidatos. Los electores suelen seguir las propuestas de los partidos y a la hora de votar atienden más a las siglas partidistas por las que un candidato se presenta que a la persona de éste (Bogdanor, 1985; Montero y Gunther, 1994; Norris, 1995).

El tercer grupo de reformas se refiere a la cuestión de la financiación de los partidos políticos.²⁶ En la actualidad, la mayoría de sus gastos se financian con fondos públicos,²⁷ y en los últimos años han aflorado varios casos de corrupción relacionados con la financiación ilegal de partidos políticos. Se trata de una de las cuestiones cuya necesidad de reforma es manifestada por todos los partidos, aunque se muestran divergentes en cuanto al sentido de la misma. Hoy los partidos tienen tres fuentes de financiación: la primera está constituida por los fondos que reciben en función de los resultados electorales que obtengan (un tanto por voto conseguido y otro tanto por escaño logrado). La segunda viene dada por una asignación anual que se calcula tomando como base el apoyo electoral del correspondiente partido. La tercera proviene de las asignaciones atribuidas a los grupos parlamentarios para atender a sus gastos de funcionamiento. Ese apoyo económico se atribuye al respectivo grupo parlamentario y no al representante individualmente considerado, lo que supone otra atadura y elemento de supeditación del parlamentario al grupo al que pertenece, en detrimento de su independencia de criterio y actuación.

Las propuestas de reforma de este grupo tienden tanto a fortalecer la posición del parlamentario individual como a limitar la aportación estatal, fomentando el desarrollo de la captación de recursos económicos por parte de los partidos. Al tiempo, se pretende mejorar los mecanismos de control y auditoría, para asegurar que la financiación de los partidos se ajuste a la legalidad vigente y se eviten casos como los que han sacudido la vida pública española en los últimos años.²⁸

El cuarto grupo de propuestas de reforma del sistema electoral se orienta a dotar al Senado de un verdadero carácter de cámara de representación territorial. Esas propuestas son de muy distinto tipo y se estudian en la actualidad en la correspondiente comisión parlamentaria para reformar los reglamentos de las cámaras en ese sentido. Se pretende modificar tanto la forma de elección de los senadores, para que su representación se ajuste a la estructura autonómica del Estado español, como las competencias que la Cámara tiene atribuidas, en el sentido de superar las funciones que en la actualidad cumple como una simple cámara de segunda lectura. En cuanto a la forma de elección, habría que fijar distritos que coincidieran con el respectivo ámbito autonómico de forma que los senadores lo fueran, efectivamente,

²⁶ No podemos detenernos aquí en esta cuestión. Sintetizamos, a continuación, los principales rasgos de la financiación pública de los partidos, remitiéndonos para su estudio más detallado a la reciente y documentada obra de Santiago González-Varas Ibañes, *La financiación de los partidos políticos*. Dykinson, Madrid, 1995.

²⁷ Recordemos que esta característica no es privativa del sistema político español. Sólo en Holanda, Gran Bretaña y Estados Unidos el volumen de la financiación privada es mayor que el de la pública.

²⁸ FILESA, Cruz Roja, *Boletín Oficial del Estado*, Urralburu, Túnel de Soller, etcétera.

de su respectiva Comunidad Autónoma. Respecto de las competencias que debería asumir la cámara, poco podemos decir aquí. Se trata de una cuestión que está siendo profusamente debatida, sin que hasta la fecha se haya alcanzado un acuerdo de mínimos al estar implicados partidos de ámbito estatal, partidos de ámbito regional, representantes de Comunidades Autónomas y de la administración central.

CUADRO I

VOTOS Y ESCAÑOS POR PARTIDO Y ELECCIÓN, 1993-1996

| | 1993 | | 1996 | |
|-----------------|---------|------------|---------|------------|
| | % votos | escaños | % votos | escaños |
| UCD | — | — | — | — |
| PSOE | 38.8 | 159 | 37.5 | 141 |
| PCE/IU | 9.6 | 18 | 10.6 | 21 |
| AP/CP/PP | 34.8 | 141 | 38.9 | 156 |
| CDS | 1.8 | 0 | — | — |
| CIU | 4.9 | 17 | 4.6 | 16 |
| PNV | 1.2 | 5 | 1.3 | 5 |
| EE | — | — | — | — |
| EA | 0.6 | 1 | 0.5 | 1 |
| ERC | 0.8 | 1 | 0.7 | 1 |
| HB | 0.9 | 2 | 0.7 | 2 |
| PAR | 0.6 | 1 | — | — |
| UV | 0.5 | 1 | 0.4 | 1 |
| BNG | 0.5 | 0 | 0.9 | 2 |
| CC | 0.9 | 4 | 0.9 | 4 |
| Otros | 4.1 | 0 | 3.2 | 0 |
| Total | 100 | 350 | 100 | 350 |
| Electores | | 31 030 511 | | 31 962 620 |
| Participación % | | 76.4 | | 78.1 |

El debate acerca de la reforma electoral está hoy en la práctica circunscrito a las cuestiones de las listas electorales y su eventual "apertura", y a la financiación de los partidos políticos (aparte de la reforma del Senado y su conversión en verdadera cámara de representación territorial). Ello significa que la tendencia a la formación de mayorías suficientes para gobernar con un mínimo grado de estabilidad seguirá presente en la política española. Como se dijo, desde 1982 hasta 1993 el PSOE disfrutó de mayoría parlamentaria y tuvo que pactar con una coalición nacionalista desde 1993, dado que sus apoyos parlamentarios quedaron por debajo de ese umbral en los comicios celebrados en junio de aquel año. En los de marzo de 1996 el Partido

Popular fue el partido más votado, aunque tampoco alcanzó la mayoría absoluta de españoles, por lo que hubo de celebrar acuerdos de legislatura con fuerzas nacionalistas para garantizar el apoyo parlamentario a su gobierno.

El que los partidos vencedores en las elecciones legislativas no hayan alcanzado la mayoría absoluta ha provocado un cierto despertar del parlamento, que estaba *amodorrado* tras 13 años de vida mortecina bajo la mayoría absoluta socialista. De hecho, en los últimos años se ha incrementado notablemente la actividad parlamentaria, especialmente debido a la iniciativa de los grupos de oposición, tanto en lo que toca a iniciativas legislativas como a las tareas de control del gobierno, expresadas en preguntas y comparecencias de las autoridades gubernamentales.²⁹ Una muestra de ese mayor protagonismo del parlamento es la comparecencia semanal en la Cámara Baja del presidente del gobierno, para responder a las preguntas que los diputados tengan a bien formularle. Este tipo de comparecencia se inauguró en la anterior legislatura, cuando el PSOE ya no disponía de mayoría absoluta, y goza hoy de una considerable audiencia, ya que los medios de comunicación prestan especial atención a los debates que motiva.

3. LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO EN EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

El artículo 66 de la vigente Constitución española establece que las Cortes Generales representan al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, controlan la acción del gobierno y aprueban los presupuestos generales del Estado. El Congreso de los Diputados y el Senado comparten con diferente intensidad y procedimientos el cumplimiento de las funciones representativa, legislativa y de aprobación de los presupuestos generales del Estado aunque, como ya se ha dicho, el Congreso tiene una primacía nada desdeñable sobre el Senado en ese cumplimiento. La función de nombramiento y control del gobierno es realizada en exclusiva por el Congreso de los Diputados, lo que todavía le dota de mayor primacía en el régimen parlamentario español.

Dado que las funciones representativa y legislativa son objeto de estudio de sendos artículos incluidos en este volumen,³⁰ nosotros nos vamos a centrar en este apartado en las relaciones parlamento-gobierno, esto es, en la función de control y cómo ésta es desarrollada por el Congreso de los Diputados.

Dada la inestabilidad política del momento, quienes elaboraron la Constitución de 1978 configuraron un sistema de relaciones parlamento-gobierno en el que el ejecutivo estuviera notablemente reforzado, en detrimento de la soberanía y autonomía del legislativo, que quedaron considerablemente mermadas. De hecho, la

²⁹ Nos remitimos al artículo de la profesora López Nieto que se publica en este mismo número, en el que se estudia de forma sistemática la cuestión del rendimiento y actividad de las Cortes españolas y, por tanto, su evolución.

³⁰ Nos referimos a los de Ismael Crespo, Jordi Calvet y Lourdes López Nieto.

normativa española relativa a las relaciones ejecutivo-legislativo es una de las más progubernamentales de Europa y claramente restrictiva de la actividad de los grupos parlamentarios (López Garrido y Subirats, 1990; Capó *et al.*, 1990; Heywood, 1992). Muestras de esa primacía del ejecutivo son el establecimiento de un sistema electoral con claros sesgos mayoritarios, una moción de censura de carácter “constructivo”, el requisito de mayoría simple para ganar una cuestión de confianza, el nombramiento de los ministros por el presidente del gobierno sin intervención del parlamento, restricciones para la formación y el funcionamiento de los grupos parlamentarios, el significativo papel del presidente de cada cámara —nombrado por el partido ganador— a la hora de establecer la respectiva agenda política, la posibilidad de legislar desde el ejecutivo a través de la figura del Decreto Ley, etc. Todas estas medidas coadyuvaron, sin duda, a que la transición a la democracia fuera un éxito pero, como dijera Liebert (1990), hicieron de la soberanía del parlamento un mito desde su misma construcción democrática, lo cual, como no podía ser de otra forma, tuvo evidentes consecuencias en la percepción de los ciudadanos respecto de la representatividad de las cámaras y de los parlamentarios.

En lo que se refiere a la designación y composición del gobierno, como ya se ha anticipado, el parlamento sólo interviene para nombrar, otorgándole su confianza, al presidente del mismo. Después de cada elección (o del cese del anterior presidente), el rey, tras consultar con los representantes de todos los partidos políticos, propondrá al Congreso de los Diputados un candidato, que deberá defender ante la Cámara el programa político del gobierno que pretenda formar solicitando la confianza de la Cámara. Si lograra el apoyo de la mayoría absoluta de los diputados, sería nombrado presidente del gobierno por el rey; en caso de no lograr esa mayoría, bastará con que le apoye la mayoría simple de diputados en una votación que se celebrará 48 horas después de la primera.³¹ Los demás miembros del gobierno serán nombrados por el rey a propuesta del presidente, sin la intervención ya del parlamento. La designación y remoción de los ministros es una competencia exclusiva del presidente del gobierno.³² Esta regulación parte de la preferencia por las mayorías amplias y estables, y se establece como subsidiaria la eventualidad del otorgamiento de la confianza por mayoría simple.

El parlamento interviene, por tanto, en la designación del presidente del gobierno, aprobando o no su programa político, pero sin tener ni voz ni voto en la designación de los ministros, que podrán ser o no miembros del parlamento. El papel que juega el rey en este procedimiento es meramente protocolario; está condicionado por los resultados electorales. Los verdaderos protagonistas en el nombramiento del presi-

³¹ Artículo 99 de la Constitución española. Este mismo artículo prevé que en caso de no lograr el candidato esa mayoría simple, el rey propondrá otros candidatos y se procederá de igual forma. Si en el plazo de dos meses ningún candidato lograra el respaldo de la cámara, el rey procedería a disolver las Cortes y a convocar elecciones generales. Resulta curioso que, sin intervenir en el proceso, el Senado puede verse disuelto por no alcanzar mayorías suficientes en el Congreso de los Diputados.

³² Artículo 100 de la Constitución española.

dente del gobierno (aparte de los ciudadanos que le otorgan el apoyo mayoritario) son los partidos políticos que deciden el candidato y, sobre todo, establecen los contactos y pactos destinados a alcanzar una mayoría parlamentaria suficiente y estable. Esas negociaciones, relativas a las personas que ocupan la presidencia y las distintas carteras ministeriales así como al programa de gobierno, son irrelevantes cuando un partido ha logrado la mayoría absoluta de escaños, pero cobran extraordinaria importancia cuando no se da este caso, tal y como viene ocurriendo desde junio de 1993.

Otro de los principales mecanismos de control del legislativo sobre el ejecutivo es la cuestión de confianza, esto es, una demanda por parte del presidente del gobierno de apoyo parlamentario. En el sistema español, el presidente presenta esta cuestión al Congreso de los Diputados previa consulta no vinculante al Consejo de Ministros, sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada, según el artículo 112 de la Constitución, cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados. En caso de que el presidente del gobierno no lograra el respaldo de esa mayoría, se considerará presentada su dimisión.

Pero quizá el instrumento más importante para controlar al gobierno y exigirle responsabilidades sea la moción de censura. La modalidad que establece la vigente Constitución es la denominada moción de censura constructiva, esto es, la que exige como requisito que para cesar a un presidente se otorgue la confianza a otro. La presentación de la moción de censura debe ir acompañada del nombre del candidato que quedará investido con la confianza del Congreso de los Diputados. Y para que éste quede investido, se exige el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados.³⁵ Los constituyentes siguieron el modelo alemán, que refuerza de esta forma la figura del presidente frente a la cámara, cerrando el camino a las mayorías negativas, es decir, a aquellas que, pudiendo ponerse de acuerdo para derribar a un presidente de gobierno, no lograrían, sin embargo, un acuerdo acerca de la persona a sucederle. En la práctica resulta extremadamente difícil que la oposición consiga ponerse de acuerdo para sacar adelante una moción de censura de este tipo, lo cual evita la inestabilidad gubernamental.

La Constitución española no contempla ningún mecanismo que pueda funcionar como una moción de censura dirigida a un ministro individualmente. El gobierno responde ante el Congreso de su gestión política solidariamente, por lo que si cesa el presidente se considera que cesan los ministros, pero sólo el presidente puede cesar a éstos individualmente. No obstante, cabe a los diputados presentar mociones de reprobación, desaprobación o condena, y aunque estos mecanismos carecen de consecuencias jurídicas, sí tienen relevantes efectos políticos.

En la actual etapa democrática no ha triunfado ninguna moción de censura, aunque han sido presentadas dos, con un claro carácter testimonial o de condena política del gobierno. La primera se presentó contra el gobierno de Adolfo Suárez poco antes de que él presentara su dimisión, mientras que la segunda tuvo como destina-

³⁵ Artículos 113 y 114 de la Constitución española.

tario un gobierno del Partido Socialista Obrero Español.³⁴ En ambas ocasiones, como decimos, la utilización de este instrumento respondió más a una lógica de estrategia de desgaste del gobierno y de lanzamiento a la opinión pública de un candidato, que a un intento serio de derribar el gobierno.

Junto a estos mecanismos de control, los diputados, individualmente, o a través de su respectivo grupo parlamentario, pueden presentar interpelaciones y preguntas (escritas y orales) a los miembros del gobierno, quienes están obligados a responderlas; las cámaras y sus comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del gobierno. Por otra parte, como se mencionó anteriormente, desde la anterior legislatura, el presidente del gobierno acude todos los miércoles al Congreso de los Diputados para responder a preguntas de los parlamentarios por espacio de 15 minutos.

Tanto el Congreso de los Diputados como el Senado, o ambas cámaras conjuntamente, pueden constituir en su seno comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público; es obligatorio comparecer ante ellas cuando lo demanden. Éste es otro mecanismo de control al ejecutivo que ha sido utilizado en diversas ocasiones en nuestro país para investigar asuntos en los que algún extremo de la actividad del gobierno suscitaba recelos entre los parlamentarios.

Por último, el mecanismo de control parlamentario de la actividad del gobierno por antonomasia es la aprobación de los presupuestos generales del Estado, sin los cuales el gobierno no podría llevar a cabo el desarrollo de su programa político. No obstante, como ya hemos visto, los sesgos mayoritarios del sistema electoral generan una sobrerrepresentación del partido más votado, dando lugar a mayorías monocromas o coaliciones de dos partidos que dotan de la suficiente estabilidad al gobierno y sus previsiones de gasto. De hecho, en las Cortes Generales sólo en 1995 el gobierno socialista no contó con el apoyo parlamentario suficiente para aprobar los presupuestos del siguiente año, razón esencial para explicar el adelanto electoral a marzo de 1996.

Esas dinámicas mayoritarias han propiciado que el parlamento sea obviado en muchas ocasiones como foro de debate y de toma de decisiones, que han sido desplazadas fuera del mismo. De hecho, la relación política más habitual es la que tiene lugar entre gobierno y grupo parlamentario de la oposición, y queda eclipsada, en muchas ocasiones, la existencia del grupo parlamentario que sostiene al gobierno, por la "actividad parlamentaria" de éste. En cualquier caso, la ausencia de mayorías absolutas ha significado un despertar de la aletargada vida parlamentaria española, cuya vitalidad debe evitarse comparar con la que tuvo la institución en la fase de transición, dado el especial relieve que en esos procesos corresponde jugar a los parlamentos, el cual desaparece cuando la democracia ya está claramente consolidada, como ocurre en países de larga tradición democrática (Liebert y Cotta, 1990: *passim*).

³⁴ Las mociones de censura se presentaron en mayo de 1980 y marzo de 1987, respectivamente.

El parlamento español tiene, sin duda, asignaturas pendientes y aspectos mejorables. En todo caso, se trata de una institución viva, que desarrolla un más que aceptable nivel de actividad en todos los frentes que tiene asignados (nivel que se ha incrementado en los últimos años) y que goza de un apoyo difuso considerablemente alto entre la población, en tanto que institución imprescindible para el funcionamiento del sistema democrático, por mucho que ese alto nivel de apoyo se reduzca cuando adopta el perfil específico. En cualquier caso, la tendencia de su actividad y relevancia en el sistema político no permite afirmar que se trate de una institución en declive, sino más bien lo contrario. Se diría que las Cortes Generales están paulatinamente fortaleciendo su presencia en el sistema político, lo que tarde o temprano se reflejará en la percepción que de la institución tengan los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alda, M. y L. López Nieto, 1993, "El Parlamento español: 1977-1993. Una revisión de su papel en la transición y consolidación", *Revista de Estudios Políticos*, 81 (241-264).
- Almond, G. A. y S. Verba, 1963, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, New Jersey.
- Alzaga, O., 1989, "I rapporti tra capo dello Stato, Governo e Parlamento", en G. Rolla (comp.), *II X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi prospettive*, Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, Siena, pp. 69-82 y 127-133.
- Baras, M. y J. Botella, 1996, *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid.
- Bogdanor, V., 1985, "Conclusion", en V. Bogdanor (comp.), *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, Gower, Londres.
- Botella, J., 1992, "La cultura política en la España democrática", en R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 121-136.
- Capo, J., 1990, *La legislación estatal en la España democrática: una aproximación politológica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Capo, J. et al., 1990, "By Consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: the Rise and Decline of Spanish Cortes", en U. Liebert y M. Cotta (comps.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Pinter Publishers, Londres, pp. 92-130.
- Copeland, G. W. y S. C. Patterson (comps.), 1994, *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

- Crespo, I., 1997, "El sistema electoral", en M. Alcántara y A. Martínez (comps.), *Política y gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Easton, D., 1965, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley and Sons, Nueva York.
- Easton, D., 1975, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, n. 5, pp. 435-457.
- Gallager, M. 1991, "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", *Electoral Studies*, 10 (33-51).
- Heywood, 1992, "Governing a New Democracy: the Power of the Prime Minister in Spain", *West European Politics*, vol. 2 (97-115).
- Jerez, M., 1997, "La élite parlamentaria", en M. Ramírez (comp.), *El parlamento a debate*, Trotta, Madrid, pp. 111-136.
- Laakso, M. y R. Taagepera, 1979, "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12 (3-27).
- Laundy, Ph., 1989, *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, Londres.
- Liebert, U., 1990, "Parliament as a Central Site in Democratic consolidation", en U. Liebert y M. Cotta (comps.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Pinter Publishers, Londres, pp. 3-30).
- Liebert, U. y M. Cotta, 1990, "Parliaments in the Consolidation of Democracy: a Comparative Assessment of Southern European Experiences", en U. Liebert y M. Cotta (comps.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Pinter Publishers, Londres, pp. 249-272.
- Lijphart, A., 1986, "Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas", en B. Grofman y A. Lijphart (comps.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, Nueva York.
- Lijphart, A., 1990, "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85", *American Political Science Review*, 84 (481-496).
- Lijphart, A., 1994, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford.
- Loewenberg, G. (comp.) 1971, *Modern Parliaments. Change or Decline?*, Aldine Atherton, Chicago.
- López Garrido, D. y J. Subirats, 1990, "El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones Gobierno-parlamento en España 1977-1986", *Papers*, 33 (35-49).
- López Nieto, L., 1997, "El parlamento en España", en M. Alcántara y A. Martínez (comps.), *Política y gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 132-140.

- Montabes, J., 1997, "El gobierno en España", en M. Alcántara y A. Martínez (comps.), *Política y gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 126-130.
- Montero, J. R., 1989, "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2 (65-97).
- Montero, J. R., 1997, "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos*, 95 (9-46).
- Montero, J. R. y J. García Morillo, 1984, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid.
- Montero, J. R. y R. Gunther, 1994, "Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España", en *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (13-88).
- Montero, J. R. y F. Rodrigo, 1990, "Conocer el Parlamento: una selección de datos de encuestas sobre las Cortes Generales", *Revista de las Cortes Generales*, 20 (243-291).
- Montero, J. R. y M. Torcal, 1990, "La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y de cambio", *Sistema*, 99 (39-74).
- Montero, J. R. y J. M. Vallès, 1992, "El debate sobre la reforma electoral. ¿Para qué las reformas?", *Claves de Razón Práctica*, 22 (2-11).
- Morán, M. L., 1989, "Un intento de análisis de la clase parlamentaria española: elementos de renovación y de permanencia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 45 (61-84).
- Morán, M. L. y J. Benedicto, 1995, *La cultura política de los españoles: un ensayo de reinterpretación*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Nohlen, D., 1981, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Norris, P., 1995, "Introduction: The Politics of Electoral Reform", *International Political Science Review*, 16 (5-15).
- Norton, Ph., 1990, (comp.), *Parliaments in Western Europe*, Frank Cass, Londres.
- Norton, Ph., 1997, "Conclusion: Stronger Links, Weaker Support", *Parliamentary Affairs*, vol. 50, n. 3 (468-475).
- Paniagua, J. L., 1997, "Spain: A Fledgling Parliament 1977-1997", *Parliamentary Affairs*, vol. 50, n. 3 (410-422).
- Pau Vall, F., 1995 (coord.), *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid.
- Porrás Nadales, A. P., 1997 (comp.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid.

- Rae, D. W., 1971, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven.
- Ramírez, M., 1997 (comp.), *El parlamento a debate*, Trotta, Madrid.
- Santamaría, J., 1994, "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después", *Revista de Estudios Políticos*, 84 (9-25).
- Santamaría, J., 1997, "El debate sobre las listas electorales", en A. J. Porras Nadales (comp.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, pp. 231-263.
- Santaolalla López, F., 1984, *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid.
- Santaolalla López, F., 1989, *El parlamento en la encrucijada*, EUEMA, Madrid.
- Sartori, G., 1987, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Sartori, G. 1994, *Comparative and Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, Londres.
- Sartori, G. 1993, "Análisis del sistema electoral español en el marco de la representación proporcional", en D. Rae y V. Ramírez (comps.), *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*, McGraw Hill, Madrid(1-48).
- Taagepera, R. y M. S. Shugart, 1990, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven.
- Taagepera, R. y M. S. Shugart, 1993, "Predicting the Number of Parties: a Quantitative Model of Duverger's Mechanical Effect", *American Political Science Review*, 87 (455-464).
- Torcal, M., 1992, "Análisis dimensional y estudio de valores: el cambio cultural en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 58 (97-122).
- Vallès, J. M. y A. Bosch, 1997, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona.
- Weber, M., 1993, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- Wert, J. I., 1996, "Sobre cultura política, legitimidad, desafección y malestar", en Tusell, Lamo de Espinosa y Pardo (comps.), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Alianza Editorial, Madrid, pp.113-151.