

La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del «gobierno de partido»

Activity of the Spanish Cortes Generales between 1979 and 2000 from the viewpoint of «the party government»

Manuel SÁNCHEZ DE DIOS*

Universidad Complutense de Madrid
msanchez@cps.ucm.es

Recibido: 8.10.03

Aprobado: 2.03.04

RESUMEN

En este artículo se analiza la actividad de las Cortes Generales en la producción de leyes y el control parlamentario del Gobierno durante las seis primeras legislaturas. Se pone la atención principalmente en la actividad de la cámara baja, debido al bicameralismo asimétrico y al débil status del Senado. La actividad legislativa y de control se analizan tomando en consideración las diferentes situaciones de «gobierno de partido». En términos generales, las Cortes han sido siempre muy activas en el control del ejecutivo y, además, su participación en la producción legislativa ha sido muy relevante cuando se ha dado la situación de gobierno minoritario.

Al ser los partidos políticos los actores centrales en el parlamento, y debido a la fuerte disciplina de partido que se da en el caso español, en este trabajo se considera el output del parlamento desde la perspectiva de las estrategias seguidas por los grupos de oposición. Algunas veces los partidos actúan a través de los procedimientos parlamentarios en un sentido competitivo, mientras que otras veces se comportan de manera cooperativa. La mitad de las legislaturas tuvieron gobiernos minoritarios en las que los pequeños partidos nacionalistas jugaron un papel muy relevante como soporte del Gobierno en el parlamento; por otro parte, el principal partido de oposición nunca ha sido el mismo, ya que ha habido dos alternancias en el poder.

PALABRAS CLAVE: Cortes Generales, cámara baja, actividad legislativa y de control, gobierno de partido, partido de la oposición

ABSTRACT

In this paper we will consider the activity of the Spanish Cortes in law production and the control of the executive during the six parliaments of the democratic government. We mainly pay attention to the output of the lower chamber due to the asymmetrical bicameralism and weak status of the Senate. In Spain the legislative output has been dependent on different situations of party government. In general terms the Cortes have been

always very active in controlling the executive and its participation in law-making was highly relevant when there was a minority government.

Because parties are central actors in parliament and due to the strong party discipline in the Spanish case we mainly studied parliament output from the viewpoint of strategies of opposition parties. Sometimes parties behaved through parliament procedures in a competitive way while in others they behave cooperatively. There was a great variety of patterns of strategic behavior on account of the different situations of party government and the diverse opposition parties. Half of the parliaments had minority governments in which minority parties were playing a very relevant role supporting the government in parliament; however, the main opposition party was never the same since there were two alternations in government

KEY WORDS: Spanish Cortes Generales, lower chamber, legislative output, party government, opposition parties.

1. INTRODUCCIÓN

En una democracia parlamentaria la función más importante del cuerpo legislativo es establecer y apoyar un Gobierno. Ello depende de la mayoría que haya en la asamblea, y está estrechamente relacionado con la fortaleza de los diferentes partidos, que son los actores principales del parlamento. Esta es la razón por la que generalmente se considera que un sistema parlamentario es ante todo un régimen de «gobierno de partido», como muy bien han apuntado Blondel y Cotta, y se entiende que la actividad del parlamento depende de la relación entre los partidos y el Gobierno. Consiguientemente, si alguien quiere evaluar la actividad realizada por un parlamento (el *output*) lo primero que tiene que tener en cuenta es el o los tipos de gobierno de partido a los que está vinculada. El *output* del parlamento es distinto con los gobiernos mayoritarios, minoritarios y de coalición y asimismo varía entre las diferentes clases de cada tipo, como ha sido el caso en España.

Entre 1996 y el año 2000, en España hubo tres casos de gobierno minoritario y tres de gobierno mayoritario, con diferentes subtipos cada uno. Dos gobiernos minoritarios se apoyaron en un partido débil y dividido, mientras que dos gobiernos mayoritarios se enfrentaron a una oposición parlamentaria muy dividida, con un alto grado de competición entre los propios partidos de oposición. Como vamos a ver, todo ello ha generado una actividad parlamentaria muy diferente en cada legislatura.

Un parlamento participa en el proceso de toma de decisiones y elaboración de políticas (*policy-making*) de dos maneras básicas: produciendo leyes y ejerciendo control sobre el ejecutivo. Desde el punto de vista de su capacidad legislativa, de acuerdo con la clasificación de Mezey, los parlamentos democráticos pueden ser básicamente «activos» o «reactivos» y, si seguimos el criterio algo más preciso de Norton, también podemos clasificar los segundos en dos grados más: los de «medio nivel» y los «débilmente» reactivos. Para medir la capacidad de un órgano legislativo tenemos que considerar el «poder de veto» que pueda tener en el proceso legislativo, en los términos utilizados por Tsebelis (1995, 303). Normalmente, el poder de veto está definido de manera formal, pero debe ser explicado materialmente en el proceso de toma de decisiones. En este artículo vamos a

medir el poder de veto en el Congreso de los Diputados mediante la consideración de las enmiendas legislativas, las proposiciones de ley presentadas y aprobadas, y el porcentaje de proposiciones de ley de la oposición que han sido presentadas y aprobadas.

El control del ejecutivo es un principio fundamental del gobierno representativo y responsable. Como ha apuntado K. Strom (2000, 267), la democracia representativa se basa en «una cadena de delegación del poder» a diferentes niveles. Los niveles principales son, por un lado, el que hay entre los votantes y los parlamentarios y, por otro, el que hay entre los legisladores y el órgano ejecutivo. Esta cadena de delegación se reproduce de manera invertida en una estructura de responsabilidad, que se plantea desde el Gobierno hacia el electorado por mediación del parlamento. En el sistema parlamentario, el control del ejecutivo se localiza en el corazón de «la cadena de la responsabilidad». Así, el control del ejecutivo tiene que ser analizado como una de las cuestiones centrales de la actividad de cualquier órgano parlamentario. Es por esto por lo que cuando se estudia un caso tenemos que considerar todo el arsenal de herramientas existentes para obtener información del Gobierno, para hacer un seguimiento de su actividad o para inducir al ejecutivo a defender sus posiciones públicamente, ya que, como muy bien ha apuntado T. Saalfeld (2000, 365), en un régimen parlamentario la oposición está muy motivada para hacer uso de tales herramientas.

Para evaluar el *output* de un parlamento y llevar a cabo su clasificación, también tenemos que considerar su «grado de institucionalización» (Norton, 1998, 8; Patterson y Copeland, 7). La institucionalización de un parlamento tiene diferentes aspectos; algunos de ellos están relacionados con la organización, los procedimientos, las convenciones establecidas, etc., que son muy relevantes, ya que determinan el proceso desde el que se lleva a cabo el *policy-making* y queda definido el poder de veto. En este sentido, para conocer el nivel de institucionalización de las Cortes ponemos la atención sobre la variedad y complejidad de los distintos tipos de proyectos legislativos y procedimientos de control, e incluso consideramos el tipo de mayoría exigida en cada caso para aprobar una propuesta. También tenemos en cuenta los incentivos que tienen los parlamentarios y los partidos para usar tales procedimientos formales.

Por otra parte, un parlamento es una «arena» institucional en la que se desarrollan las relaciones entre el Gobierno de turno y la oposición o, dicho en los términos de A. King, un lugar para el desenvolvimiento del «*opposition mode*». Esta es la principal relación que tenemos que considerar cuando analizamos el parlamento en una perspectiva dinámica. La forma en que está estructurado «el modo oposición» determina las características del poder de veto en un parlamento y la forma en que se lleva a cabo el control del ejecutivo. De manera complementaria, hay que considerar los otros dos modos establecidos por King: el «*intraparty mode*» y el «*interparty mode*», es decir, la relación entre el Gobierno y su partido y la relación entre el ejecutivo y los partidos que le apoyan en el caso de un Gobierno de coalición. En este artículo el «modo oposición» se analiza considerando los tipos de partido de oposición y sus estrategias. Es decir, por una parte se considera al partido principal de oposición en cada legislatura, cuyo interés objetivo es sobre todo conseguir la alternancia, y por otra parte se consideran los varios partidos pequeños, interesados principalmente en conseguir fortaleza parlamentaria e influencia política.

Algunos determinantes de la actividad parlamentaria son la estructura general y la manera en que está organizado el parlamento. Cuando la estructura es bicameral, cosa que ocurre en el caso español, hay dos características que tienen que ser tomadas en cuenta: una es la representatividad y otra es el poder institucional de cada cámara (Tsebelis y Money, 44). Por otra parte, en relación con la organización del parlamento, tenemos que analizar básicamente la estructura de grupos parlamentarios y el sistema de comisiones. Como los grupos parlamentarios son un instrumento necesario en la actividad parlamentaria, hay dos dimensiones que deben ser consideradas para entender su *rol*. Una es su organización interna; la otra es la coherencia del partido (Heidar y Koole, 9). En este trabajo, ambas son observadas desde los puntos de vista del tamaño y de la disciplina de partido.

Examinar el sistema de comisiones es muy importante para evaluar la actividad legislativa en todos los casos. Cuando la actividad legislativa se realiza principalmente a través de las comisiones, se demuestra que hay un elevado grado de institucionalización y especialización parlamentaria. En este sentido, la importancia

de las comisiones, o «viscosidad» de un parlamento para emplear los términos de P. Norton (1998), es un buen indicador del desarrollo de la actividad legislativa.

Para utilizar la estructura analítica expuesta mas arriba, consideramos en este trabajo, en primer lugar, el gobierno de partido en España, ya que hay diferentes situaciones que determinan la naturaleza o el tipo de *output* parlamentario. En segundo lugar prestamos atención al bicameralismo débil y asimétrico, debido en gran medida a un déficit de legitimidad del Senado. Luego vamos a atender a la actividad general de las Cortes y a la particular de cada cámara, con especial atención a la del Congreso de los Diputados, analizando tanto la producción legislativa como la actividad de control. Investigamos los tipos de procedimientos que se utilizan y la forma en que se emplean y, para ello, exploramos el comportamiento de los partidos. Finalmente, consideramos el sistema de comisiones en el Congreso de los Diputados.

Hemos analizado la actividad de las Cortes Generales entre 1979 y el año 2000. El caso español es especialmente interesante porque ha evolucionado muy rápidamente, dando lugar a una democracia estable en la que se han producido una gran variedad de situaciones de «gobierno de partido» en un corto periodo de tiempo. En este periodo, han habido seis legislaturas de diferente duración cada una, por lo que, cuando comparamos la actividad desarrollada en cada una de ellas, sólo consideramos los datos en porcentajes. Toda la información ha sido obtenida de la base de datos del Archivo del Congreso de los Diputados, que ofrece una información mucho más elaborada y de más fiabilidad que la que aportan las Memorias de Legislatura de las cámaras, y también es más completa que la que se puede obtener de las páginas web del Congreso y del Senado: www.congreso.es y www.senado.es.

2. LOS TRES PERIODOS DE GOBIERNO DE PARTIDO

El gobierno de partido en una democracia parlamentaria descansa en el principio de que los partidos han de establecer y mantener un Gobierno por mediación del parlamento. El apoyo parlamentario al Gobierno puede establecerse de acuerdo con diferentes patrones: por un

sólo partido o por una coalición, que a su vez puede de ser una mayoría o una minoría de representantes parlamentarios. El gobierno de partido en España ha evolucionado en diferentes configuraciones de acuerdo con los cambios habidos en el sistema de partidos.

El caso español puede ser clasificado como de sistema multipartidista moderado (Colomer, 211, Delgado, 293; Maravall, 29; Cotarelo, 308). Descansa en un consenso básico con fuertes tendencias centrípetas (Colomer, 211) apoyado por un electorado moderado (Montero, 251) que favorece la alternancia entre dos grandes partidos nacionales situados en el continuo izquierda-derecha. No llega a alcanzar el molde bipartidista porque existen áreas geográficas divergentes donde se han generado partidos nacionalistas dominantes, y estos son necesarios y vitales para los gobiernos minoritarios (Capo, 1984). Por otro lado, todos los partidos se caracterizan por tener una dirección fuerte, al mismo tiempo que un bajo nivel de militancia: solamente un 2% de los votantes de cada partido son al mismo tiempo militantes (Gallagher, Laver y Mair, 245).

Como se puede ver en la tabla 1, el sistema de partidos ha tenido tres periodos. De 1979 a 1982 hubo un gobierno minoritario reformista apoyado en un partido organizado débilmente: la Unión de Centro Democrático (UCD). En ese momento, el PSOE se convirtió en el principal partido de la oposición después de integrar en su seno los diferentes grupos socialistas. El «modo oposición» se basaba en el consenso de la transición que permanecía tras establecerse la nueva Constitución de 1977.

En el segundo periodo de 1982 a 1996 hubo un gobierno socialista que comenzó con una

fuerte mayoría y terminó como un gobierno minoritario. Los grupos de oposición del centro-derecha evolucionaron en un proceso que comenzó con una coalición inicial en 1982 y se dividió en 1986, generando una gran competitividad entre los grupos resultantes. Finalmente, estos grupos se unificaron de nuevo desde 1989 en el Partido Popular. Mientras que los pequeños grupos nacionalistas se mantuvieron estables, el de Izquierda Unida (IU) progresivamente incrementó su fuerza en competición con el Gobierno. En la legislatura que comenzó en 1986, debido a la gran división entre los partidos de oposición y por la debilidad de la mayor parte de ellos, fue necesario establecer nuevas estructuras organizativas llamadas «Agrupaciones Parlamentarias» para que los pequeños grupos pudieran actuar dentro del Congreso de los Diputados, aunque con un poder limitado.

Finalmente, en el tercer periodo, desde 1996 a 2000, hubo un gobierno minoritario de centro-derecha del Partido Popular, que consiguió alcanzar una mayoría absoluta en la legislatura que comenzó en el 2000.

Todos los gobiernos se apoyaron en un solo partido y la mitad de ellos en una mayoría. Los gobiernos minoritarios obtuvieron el soporte parlamentario adicional de los pequeños grupos nacionalistas. Los gobiernos minoritarios de las legislaturas de 1979 y de 1993 fueron, además, muy débiles, debido a las fracciones existentes en los grupos parlamentarios de apoyo, y dieron paso a una alternancia en el poder. Sin embargo, el gobierno de la legislatura de 1996 comenzó un nuevo periodo con un grupo muy cohesionado en el parlamento (López Nieto, 242).

Tabla 1

Los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados entre 1979 y 2000

	1979	1982	1986	1989	1993	1996
UCD	168	12	--	--	--	--
SOCIALISTA	121*	202	184	175	159	141
CD/ POPULAR	9	106	73	107	141	156
COMUNISTA/IU	23	4**	7***	17	18	21
M. CATALANA	8	12	18	18	17	16
VASCO	7	8	6	5	5	5
CDS	--	2**	19	14	--	--
AG. PDP	--	--	21	--	--	--
AG. PL	--	--	11	--	--	--
ANDALUCISTA	5	--	--	2**	--	--
COAL. CANARIA	--	--	1**	1**	4	4
MIXTO	9	4	10	9	6	7

* Incluye a socialistas Catalanes y Vascos; ** Miembros del grupo mixto; *** IU era una AG: *Agrupación Parlamentaria*.

LA DISCIPLINA DE PARTIDO EN EL CASO ESPAÑOL

El gobierno de partido en España se basa en una fuerte disciplina de partido (Sánchez de Dios, 1996, 1999). La principal razón de ello es la ley electoral que coloca en las manos de la dirección de los partidos la capacidad de decidir quién ha de figurar en la lista electoral. Además, la disciplina de partido está reforzada por el *rol* principal que los partidos juegan en el sistema parlamentario. Así, de acuerdo con el Reglamento del Congreso de los Diputados, los grupos parlamentarios forman la Junta de Portavoces, que es quien está al cargo de organizar el trabajo parlamentario; también deciden la composición de las comisiones parlamentarias, que se basa en la cuota que corresponde a cada grupo de acuerdo a su tamaño.

Los grupos parlamentarios se consideran como actores unitarios con una sola voz, de tal forma que, cuando el grupo actúa a través de un representante, su voto vale exactamente el número de miembros del grupo (voto ponderado). Esto significa que el representante o «portavoz del grupo» vota en sustitución y por delegación del grupo entero en cada comisión parlamentaria o en los órganos principales de las cámaras. Además, en el proceso legislativo, las

proposiciones de ley tienen que ser firmadas por el partido en el Senado, o al menos por 15 diputados en el Congreso. En este caso está claro que solamente si un grupo da apoyo a una propuesta, esta podrá ser debatida. Adicionalmente, los diputados individuales pueden presentar enmiendas totales o parciales a los proyectos legislativos, pero todas las enmiendas tienen que ser firmadas por el portavoz del grupo parlamentario (art. 110 del Reglamento del Congreso)

En el caso del control del ejecutivo mediante debate en las cámaras solamente las preguntas orales están totalmente reservadas a los parlamentarios, pero hay un número limitado para cada grupo que los dirigentes administran. Por lo demás, cuando hay un debate, como en los casos de interpelaciones o mociones, los únicos intervinientes son los portavoces de los grupos.

3. EL OUTPUT DEL SENADO ESPAÑOL

Las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, por tanto la legislatura es bicameral. Se trata de un bicameralismo asimétrico y débil ya que, en términos generales, la cámara baja es mucho más importante que el Senado.

El Senado tiene un déficit de legitimidad porque su modelo de representación no está completamente perfilado todavía; la ambigüedad proviene del consenso del proceso de la transición (Solé y Aparicio, 31). De acuerdo con la Constitución, se trata de una cámara territorial en un sistema «cuasi-federal», pero sólo una parte de los representantes están elegidos sobre una base regional, por las asambleas o los ejecutivos regionales. Un importante número de senadores (208 de 263) es elegido directamente por los votantes en circunscripciones provinciales, que son las circunscripciones estatales. Debido a ello, los partidos tienden a tener más o menos la misma fuerza en las dos cámaras, con predominio de una tendencia rural y conservadora en el Senado.

Como ocurre con otros casos, el déficit de legitimidad afecta al *status* del Senado y a su eficacia como actor, y le lleva a ser una institución débil (Mastias y Grangé, 55; Tsebelis y Money, 42). Por esta razón ha habido siempre un claro interés por parte de socialistas, nacionalistas y comunistas en reformar la naturaleza representativa del Senado, con el objetivo de establecer una cámara de representación territorial similar al *Bundesrat* alemán (Paniagua, 1999; Roller, 2002).

El Senado solamente tiene «poder de veto» limitado en el proceso de decisión, debido a restricciones formales. En primer lugar, de acuerdo con la Constitución en caso de conflicto legislativo entre ambas cámaras, el Congreso tiene la última palabra. En segundo lugar, el Senado puede debatir e incluso vetar y enmendar decisiones sobre cuestiones constitucionales, como los estatutos regionales, que deben ser aprobados como leyes orgánicas, pero siempre es una mayoría cualificada del Congreso la que finalmente decide. En tercer lugar, todos los proyectos de ley han de ser aprobados primero en el

Congreso y luego pasan al Senado. Finalmente, los decretos leyes solamente pueden ser convalidados por el Congreso.

Como podemos ver en la tabla 2, el *output* del Senado es reducido tanto en la producción de leyes como en el control del Gobierno. En cada periodo legislativo examinado, solo un pequeño número de proposiciones de ley se ha presentado y se ha tomado en consideración en el Senado, y todavía un número menor se ha iniciado, es decir, se ha aprobado en primer lugar en el Senado: solamente 12 entre 1979 y 2000. De manera similar un número reducido, menos de la mitad, de los proyectos aprobados primero en el Congreso, fueron enmendados o modificados en el Senado. Normalmente las enmiendas son utilizadas por la mayoría en el Senado para plantear las reformas menos relevantes o de último momento.

En términos de control del ejecutivo, hay también algunos límites formales al Senado. Por ejemplo, solamente el Congreso puede votar la investidura del Presidente de Gobierno y solamente el Congreso decide sobre la moción de censura o un voto de confianza planteado por el Presidente de Gobierno. El control se ha desarrollado principalmente en los plenos, pero la mayoría de las comparecencias han tenido lugar en las comisiones parlamentarias. En la última legislatura el elevado número de procedimientos de control se debió a un incremento de la actividad en comisión. El control parlamentario en el Senado se ha hecho más frecuente alcanzando cierta relevancia con los años, transformando al Senado en una «cámara reactiva». El incremento de la actividad de control comenzó en el Senado en la legislatura de 1989, cuando la oposición conservadora consiguió tener la mayoría durante unos meses —debido a la representación regional—, y continuó en 1993 y 1996 porque había gobiernos minoritarios.

Tabla 2

Actividad del Senado entre 1979 y 2002

rodu i n de leyes						
	1979	1982	1986	1989	1993	1996
Iniciadas en el Senado	5	1	1	0	4	8
Enviadas al Senado	275	211	120	148	142	243
Modificadas en el Senado	103	115	61	70	84	109
ontrol del e uti o						
	1979	1982	1986	1989	1993	1996
Preguntas escritas	1480	4.755	5.049	11.048	10.672	30.015
Preguntas orales	181	369	453	938	599	2.097
Interpelaciones	95	87	103	155	106	134
Mociones	42*	12	12	146	106	272
Comparecencias	n.d	n.d	n.d	207	183	374

* Proposiciones no de ley.

4. PRODUCCIÓN DE LEYES POR LAS CORTES GENERALES

Como se puede ver en la tabla 3, entre 1979 y 2000 las Cortes aprobaron 1.371 leyes. En términos comparados, la producción de leyes en España es baja, ya que en Italia se aprobaron solamente 318 leyes entre 1994 y 1996 (Della Sala, 91), y en Alemania se aprobaron 507 entre 1994 y 1997 (Saalfeld, 1998, 47). Podemos afirmar que la renovación legislativa ha sido lenta en el periodo, aunque fue necesario transformar todo el sistema legal desde un esquema autoritario a otro democrático. No podemos decir que esto fuera debido a dificultades técnicas, ya que se han podido utilizar los procedimientos de urgencia o actuar a través de las comisiones legislativas. J. Capo apunta que en España la cultura de la elite parlamentaria se basa en una fuerte confianza en la producción legislativa del ejecutivo, y es por esto por lo que casi el 25 % de las leyes proceden de decretos leyes. La primacía de la iniciativa gubernamental también está relacionada con el hecho de que en España hay una preeminencia institucional del ejecutivo sobre el parlamento, como ha hecho notar Heywood (1998,118)

La renovación ha sido más elevada en las dos primeras legislaturas debido a la necesidad de

consolidación de la democracia. La tercera legislatura fue el momento de la menor producción legislativa de las Cortes, pero debe tenerse en consideración que al mismo tiempo se daba el proceso de descentralización regional, y una gran parte de las nuevas leyes se estaba generando en el ámbito regional (Subirats, 167). En la sexta legislatura hubo un alto grado de renovación, comparado con las primeras legislaturas, debido a la alternancia en el poder: un gobierno socialista fue sustituido por otro conservador. Parece paradójico que las dos legislaturas con mayor producción legislativa fueran las de los gobiernos minoritarios de centro-derecha, ya que parece más difícil aprobar leyes con gobiernos minoritarios. Sin embargo, la necesidad de renovación legislativa era muy elevada en ambos casos.

Las Cortes producen distintos tipos de leyes. Las leyes orgánicas que regulan derechos fundamentales, los estatutos de autonomía, las leyes electorales y las instituciones constitucionales tienen que ser aprobadas por una mayoría cualificada en el Congreso (50% de los Diputados). Estas han sido importantes en todas las legislaturas y, como son necesarias para dar estructura al sistema democrático y al sistema de distribución territorial del poder, han sido muy numerosas cuando se trataba de crear nuevas institucio-

nes o de reformarlas. De hecho, como la descentralización ha sido un proceso abierto hasta la actualidad, la mayor parte de los estatutos de autonomía han sido modificados mediante ley orgánica para incrementar las competencias regionales.

Los decretos-leyes se producen por el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad, y no pueden regular los derechos humanos o las instituciones básicas del Estado; además, tienen que ser convertidos en leyes por el Congreso, que los puede tramitar como proyectos de ley. En el periodo considerado, los decretos leyes han constituido aproximadamente el 25% de toda la producción legislativa, pero

estos nunca han alcanzado la proporción a la que han llegado últimamente en Italia (Della Sala, 80). Este es un buen instrumento en manos de los gobiernos minoritarios para ser usado por razones de «urgencia», y por ello ha sido ampliamente empleado por los gobiernos de centro-derecha.

El decreto legislativo es un mecanismo de reforma basado en una delegación precisa de las Cortes al poder ejecutivo. Se ha usado principalmente con los gobiernos socialistas en el segundo y tercer periodo legislativo, cuando la legislación de la Unión Europea fue incorporada al sistema español a través de los decretos legislativos.

Tabla 3

La producción legislativa de las Cortes

	1979	1982	1986	1989	1993	1996
Ley rg ni a	38	40	17	24	38	40
Ley ordinaria	156	170	104	109	109	180
e reto ley	78	40	20	30	40	85
e reto legislativo	5	17	18	6	5	2
TOTAL	277	267	159	169	192	307

A) LA PRODUCCIÓN DE LEYES POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Si ponemos atención al origen de los proyectos legislativos, encontramos que en las dos primeras legislaturas ha habido más proyectos de ley de procedencia gubernamental que de otra procedencia (ver tabla 4), pero desde la tercera legislatura las cosas han cambiado completamente y se han presentado más propuestas legislativas que no proceden del Gobierno. La razón de ello es que desde 1989 los grupos de oposición progresivamente incrementaron la cantidad de sus propuestas legislativas; sin embargo, solamente una pequeña proporción del 12% de tales propuestas tuvo éxito

En términos comparados, el caso español es similar al italiano (Della Sala, 91) y algo diferente del alemán (Saalfeld, 1998, 47). Como ocurre en Italia, cuando hay gobiernos mayoritarios los partidos de oposición presentan más proyectos legislativos que en Alemania, pero su éxito (eficacia) ha sido similar en todos los

casos. Por otro lado, cuando hay Gobiernos minoritarios en España el éxito de las proposiciones de ley es superior al que tienen en Alemania o en Italia. Por ello podemos decir que el Congreso es realmente «activo» en la producción de leyes en los periodos en que hay Gobiernos minoritarios. Esto se confirma, además, si tomamos como referencia lo que ocurre en Dinamarca, donde abundan los Gobiernos minoritarios y donde el número de proposiciones de ley aprobadas con este tipo de Gobiernos siempre ha sido muy bajo (Damgaard, 42).

Otra comparación que podemos hacer es sobre el origen de los proyectos legislativos (tabla 4). En España, al igual que ocurre en Alemania, ha habido más leyes originadas como proyectos de ley (de procedencia gubernamental) en el periodo, que en Italia, Bélgica (De Winter, p 110) o en Finlandia (Anjkar, 176). El número de leyes que se han originado por proposiciones de ley (de procedencia parlamentaria) se incrementó desde la legislatura

de 1989, cuando comenzó la crisis de la mayoría socialista y en los dos últimos periodos

legislativos, debido a la existencia de Gobiernos minoritarios.

Tabla 4

Número leyes por su origen, presentadas y aprobadas

	1979	1982	1986	1989	1993	1996
Proyectos de ley presentados*						
Proposiciones de ley presentadas						
Proyectos de ley aprobados*						
Proposiciones de ley aprobadas						

* Excluidos los procedentes de decretos-leyes.

En términos de eficacia, los proyectos de ley siempre alcanzaron una tasa muy elevada en España, ya que han sido aprobadas el 85% de las propuestas, que es una tasa superior a la de Italia (Della Sala 91). Sin embargo, la eficacia de las proposiciones de ley sólo alcanzó una tasa del 12%, con su nivel más bajo en la legislatura de 1986, momento en el que había una fuerte división entre los partidos de oposición. El mayor número de proposiciones de ley aprobadas respecto de las presentadas se dio en las legislaturas de 1979 y 1993, en las cuales había fraccionalismo en los partidos de gobierno que, además, eran minoritarios. En definitiva, podemos decir que el Congreso es más activo legislando cuando los partidos de oposición son más fuertes y cuando la mayoría está debilitada.

Entre las proposiciones de ley, las propuestas por las autoridades regionales fueron las más efectivas, aunque no han sido demasiado numerosas. De hecho, las reformas de los Estatutos de Autonomía mediante ley orgánica siempre han sido muy exitosas y basadas en un consenso general.

La eficacia de las leyes orgánicas no ha sido muy elevada, y solamente un tercio de ellas han sido aprobadas. Durante los gobiernos minoritarios de 1979-82 y 1993-96 la eficacia fue mayor. Esto muestra que, a pesar de desarrollar una estrategia competitiva, los partidos principales de la oposición y el Gobierno generaron un con-

senso sólido en relación con las grandes reformas institucionales, ya que las leyes orgánicas tienen que ser aprobadas por una mayoría cualificada.

Los decretos leyes fueron convertidos en leyes en un 100 %, lo que es una diferencia llamativa con otros casos como el italiano, donde solamente un 30 % de los decretos leyes pasaron a ser leyes entre 1994 y 1996 (Della Sala, 80). Por otro lado, el Congreso habitualmente ha modificado la mayor parte de los proyectos legislativos, hayan sido proyectos o proposiciones. Como se puede ver en la tabla 5, alrededor del 75% de los proyectos fueron aprobados con modificaciones. Es un porcentaje similar al descrito por Frears en el caso francés (p. 43). Es significativo el número elevado de proyectos de ley que fueron aprobados con modificaciones en las legislaturas de 1989 y 1993 porque era un momento de elevado fraccionalismo en la mayoría gubernamental.

En suma, el Congreso de los Diputados ha sido muy activo en la producción de leyes. A pesar de que la elite parlamentaria acepta que sea el ejecutivo quien someta las propuestas para la deliberación y aprobación, se ha desarrollado una tendencia a incrementar el número de proposiciones de ley, lo que ha sido favorecido por la existencia de gobiernos minoritarios y partidos fuertes en la oposición.

Tabla 5*Aprobados con enmiendas, como porcentaje*

	1986	1989	1993	1996
Proyectos de ley	67	68	81	63
Proposiciones de ley	92	58	77	75

B) LOS DIFERENTES PROCEDIMIENTOS PARA INCREMENTAR LA VELOCIDAD DEL PROCESO LEGISLATIVO

En el caso español hay tres vías para incrementar la velocidad del proceso legislativo: el procedimiento de urgencia, el procedimiento de lectura única y la delegación de la capacidad legislativa en las comisiones permanentes (Moles y Pitarch, p.164). De hecho, el 15 % de los proyectos legislativos han sido aprobados bajo el procedimiento de urgencia, que reduce a la mitad los plazos de tramitación. Este procedimiento ha tenido una tasa de actividad más elevada con los gobiernos minoritarios; también ha sido usado con más frecuencia con los proyectos de ley: aproximadamente un 18 % de ellos fueron tramitados con este procedimiento, y fue usado aún más cuando los decretos leyes se han tramitado como proyectos de ley, pues alrededor de un 25 % de ellos se tramitaron por procedimiento de urgencia

El procedimiento de lectura única se ha usado con el 13 % del total de los proyectos de ley. En este caso no hay intervención de las comisiones, y el debate y la votación tienen lugar únicamente en los plenos. Algunos proyectos legislativos han pasado por ambos procedimientos, de lectura única y de urgencia, lo que ha ocurrido con aproximadamente una quinta parte de los proyectos de ley de los últimos gobiernos minoritarios.

Como en Italia, en España las comisiones legislativas permanentes tienen capacidad legislativa plena, en cuyo caso no hay una votación final sobre el proyecto legislativo en sesión plenaria. Aproximadamente el 45 % de los proyectos de ley se han aprobado en comisión. La tasa ha sido superior con las proposiciones de ley, que alcanzaron el 50 %. Sin embargo, el porcentaje de leyes aprobado en comisión no ha lle-

gado nunca al 65 % (v. tabla 12), que es el que en promedio se ha alcanzado en Italia hasta la década de 1990 (Della Sala, 91).

La tendencia a aprobar proyectos de ley en comisión comenzó con los gobiernos socialistas. El incremento progresivo en ese periodo es un indicador de que la negociación a través de las comisiones ha sido considerada un incentivo por los partidos de oposición. Esta tendencia quebró en el periodo legislativo de 1996-2000 debido a la alternancia en el poder y por el alto grado de renovación legislativa realizada con un gobierno minoritario; por ello un abundante número de proyectos de ley se aprobaron en los plenos.

La legislatura de 1989 fue la más irregular en términos de uso de los procedimientos legislativos. La mayor parte de los proyectos de ley (85 %) se aprobaron mediante el procedimiento de lectura única, o en comisión, y también un importante número de proposiciones de ley se aprobaron en comisión. Sin embargo, esta legislatura tiene que ser considerada como un caso de «legislatura madura», ya que no había una gran necesidad de renovación legislativa y, al mismo tiempo, había una mayoría gubernamental sólida y una oposición bien estructurada.

Hay otro procedimiento especial que puede ser tenido en cuenta en este apartado: tal es el de los decretos leyes que se tramitan como proyectos de ley. Este procedimiento abre la posibilidad de que una vez que un decreto-ley ha sido aprobado, puede tener un segundo debate en comisión y en el pleno, y puede incluso ser modificado. Como se puede ver en la tabla 6, en torno al 25 % de los decretos leyes han seguido este procedimiento, y ha sido utilizado principalmente en las dos primeras legislaturas cuando la necesidad de una renovación legislativa era más urgente.

Tabla 6*Proyectos de ley tramitados de forma especial en porcentaje*

	1979	1982	1986	1989	1993	1996
Lectura única	n.d	11	12	23	14	9
Procedimiento de urgencia	n.d	15	5	4	10	13
Aprobado en comisión	n.d	32	44	60	63	24
Decreto-ley como proyecto de ley	46	28	10	23	25	22

C) LAS PROPOSICIONES DE LEY DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Aunque sólo menos del diez por ciento de las leyes aprobadas en el periodo fueron propuestas por los grupos parlamentarios, como podemos ver en la tabla 4 casi el 40% del total de los proyectos legislativos fueron propuestos por ellos y la mayor parte por los partidos de oposición. Habitualmente el principal partido de la oposición ha presentado un número de proposiciones de ley proporcional a su fuerza parlamentaria; sin embargo, estas proposiciones nunca han obtenido un gran éxito, ya que sólo en una parte muy pequeña han sido aprobadas. Únicamente el partido socialista ha conseguido que en el primer periodo legislativo fueran aprobadas 15 proposiciones de ley (16% de las presentadas), debido al hecho de que era un tiempo de consenso con un gobierno minoritario.

Por otro lado, algunos partidos minoritarios han venido siendo muy activos con las propuestas legislativas, en particular el Grupo Comunista/IU, que ha tenido una tasa de proposiciones de ley presentadas mucho más elevada que su fuerza de oposición. Este grupo siempre ha exhibido un comportamiento muy competitivo, ya que el número de sus proposiciones convertidas en ley ha sido bajo. Otro grupo muy activo en el periodo ha sido el grupo catalán, que ha tenido una tasa elevada de proposiciones de ley presentadas. Sin embargo, contrariamente a lo ocurrido al Grupo de Izquierda Unida, el catalán ha sido el grupo más exitoso y eficaz entre los grupos de oposición, con el mayor

número de proposiciones transformadas en ley. El Grupo de la Minoría Catalana ha sido realmente eficaz con los gobiernos minoritarios de las legislaturas de 1993 y 1996, en las que éste sirvió de soporte parlamentario de tales gobiernos. Entre los pequeños grupos de centro derecha, el reformista CDS fue muy activo, tanto en la legislatura de 1986 como en la de 1989, y el grupo cristiano-demócrata (PDP) fue muy activo en la legislatura de 1986; empero, estos grupos no tuvieron mucho éxito con su actividad legislativa. La elevada actividad legislativa y al mismo tiempo su baja eficacia ponen en evidencia la alta competitividad que se daba en este momento entre los partidos de centro derecha.

En cada periodo legislativo hubo algunas proposiciones de ley propuestas por el partido del gobierno, en torno a un 10% del total, de las cuales fue aprobado un número elevado. Esto significa que la cámara ha sido considerada como un *locus* para el debate político entre el Gobierno y su mayoría de apoyo, y como un complemento de los encuentros extraparlamentarios regulares entre ambos.

En conclusión, con los gobiernos minoritarios el principal partido de la oposición fue la primera fuente de las proposiciones de ley aprobadas, pero con los gobiernos mayoritarios fue el partido de gobierno. Sin embargo, es significativo que el grupo catalán siempre consiguió que algunas de sus proposiciones fueran aceptadas. Debido a su posición central, el Grupo de la Minoría Catalana siempre ha jugado un *rol* cooperativo y de influencia en la política española.

Tabla 7

Proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios

	opular	o ialista	om	at	as o				Total
1979	7	45	20	8	--	8			193
1982	44	6	n.d.	22	7	1			108
			n.						
1986	35	4	14	7	6		12	12	139
1989	44	7	17	13	9		9		154
1993	45	5	33	9	7				140
1996	11	30	32	6	2				261

A (actividad): % proposiciones de ley presentadas por cada grupo cada legislatura;

E (eficacia): % de proposiciones de ley presentadas por el grupo y aprobadas cada legislatura.

Total: número de proposiciones presentadas (A) y aprobadas (E) cada legislatura.

5. ACTIVIDAD DE CONTROL EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Como señala Frears (33), el control del ejecutivo es una actividad fundamental de un parlamento moderno. De hecho, podemos afirmar que las Cortes han sido «altamente reactivas» en este tipo de actividad y, como resultado, se puede constatar la gran vitalidad de la democracia parlamentaria española desde el punto de vista de la actividad de control. El control del ejecutivo ha estado creciendo de forma constante en las primeras legislaturas hasta alcanzar un nivel que podemos considerar normalizado de actividad desde 1986. El control ha sido el principal *output* parlamentario contabilizando el número de procedimientos y ha acabado siendo muy preciso y especializado con el tiempo.

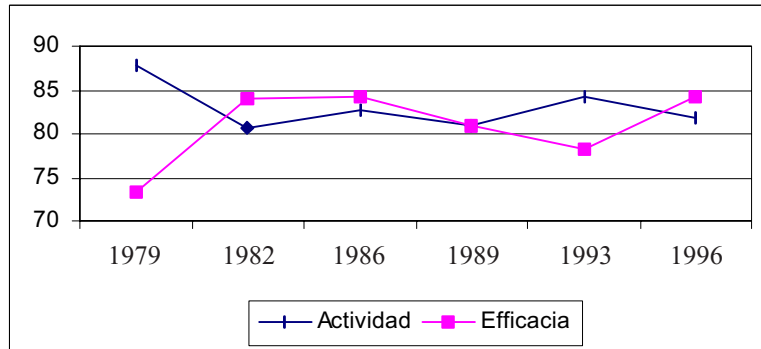
Aunque los partidos son en el caso español los principales agentes de la «cadena de responsabilidad», el mayor número de procedimientos de control (preguntas escritas e informes admi-

nistrativos) han sido producidos por los diputados individualmente considerados (véase tabla 10). Estos han sido muy relevantes cuando al partido promotor de las mismas le ha faltado cohesión interna, pero generalmente se han considerado como un mecanismo complementario de la actividad de grupo.

Un buen indicador de la actividad de control es el porcentaje de procedimientos sobre el total de procedimientos presentados (legislativos, de control y otros), que habitualmente ha sido superior al 80%. Como se puede ver en la tabla 8, la cantidad aumentó con los gobiernos minoritarios, justo antes de que se produjera la alternancia en el gobierno en 1979 y 1993, y además, ello no fue debido a un crecimiento de las preguntas escritas. Empero, su eficacia, es decir, el porcentaje de procedimientos presentados que han sido tramitados, ha sido más baja en esos dos periodos legislativos, lo que justamente se ha debido a que la actividad ha sido más elevada.

Tabla 8

Actividad y eficacia del control parlamentario en el Congreso de los Diputados



Actividad: % procedimientos de control sobre el total presentados cada legislatura.

Eficacia: % de procedimientos de control que han sido tramitados cada legislatura.

En el caso español hay una gran variedad de procedimientos de control que al mismo tiempo están claramente diferenciados. Están regulados por la Constitución de 1978 y el Reglamento del Congreso de 1982. La diversidad de procedimientos significa un gran desarrollo del control parlamentario, ya que abre un gran número de posibilidades para controlar al Gobierno. El hecho de que unos partidos usen unos procedimientos en lugar de otros con eficacia y precisión depende del tipo de partido de oposición y de la fuerza de la mayoría parlamentaria. En términos generales, podemos decir que algunos procedimientos, como las preguntas escritas o los informes administrativos, permiten a los diputados desarrollar una actividad individualizada, representando los intereses locales o de los grupos de interés. Sin embargo, el control en las comisiones es un control especializado y está relacionado con la actividad de vigilancia del Gobierno. Hay también actividad de *indirizzo*, mediante proposiciones no de ley y mociones que permiten la crítica y (re)orientación de la acción de gobierno. Hay procedimientos de control crítico, como son los debates en pleno, las interpelaciones, las comparencias y las comisiones de investigación. Finalmente, es posible hacer un seguimiento preciso y examinar con cuidado sus políticas mediante preguntas, informes y comparencias (Sánchez de Dios, 2004).

Hablando en términos generales, el control parlamentario en España entre 1997 y 2000 ha

tenido diferentes intervalos en los cuales ha evolucionado su uso. En la primera legislatura, debido al consenso constitucional y al comienzo de la vida parlamentaria, los procedimientos de *indirizzo* fueron dominantes junto a la actividad en busca de acuerdos en las comisiones. Por otro lado, las interpelaciones y las preguntas no estaban aún bien diferenciadas y ni perfiladas.

Un segundo intervalo se dio entre 1982 y 1989, principalmente caracterizado por una vigilancia general de las políticas gubernamentales, debido en parte a la fuerte mayoría y a la división de los partidos de oposición. La principal actividad fue la de las preguntas al gobierno. Al mismo tiempo, la búsqueda de información mediante los informes de la administración comenzó a ser una actividad relevante. El tercer intervalo se dio entre 1989 y 1996, en el que la fortaleza de la oposición produjo un tipo de control específico, centrado en el seguimiento y la crítica del gobierno; este era un tiempo de «control crítico». Los principales procedimientos fueron comparencias de los miembros del gobierno y la solicitud de informes administrativos y las proposiciones no de ley. Finalmente, en el último periodo legislativo (1996-2000) hubo un incremento del escrutinio de las políticas del gobierno, y también *indirizzo* mediante proposiciones no de ley, comportamiento típico de la oposición con los gobiernos minoritarios.

A) LOS DIFERENTES PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

Las preguntas son el procedimiento de control más importante en número; son aproximadamente el 75% del total. Como ocurre en otros parlamentos, por ejemplo en la Asamblea Nacional francesa (Frears, 34), en la Cámara de Diputados belga (De Winter, 110) o en la Asamblea de Portugal (Leston Bandeira, 155), más de la mitad del total de la actividad del control son preguntas escritas. Su elevada cantidad se debe al hecho de que no hay ningún límite ni control por los grupos parlamentarios sobre el número de preguntas que los diputados pueden presentar. Otra ventaja de las preguntas escritas es que siempre son tramitadas y su respuesta es muy precisa: en torno al 90% son contestadas, y por eso se considera un buen instrumento de vigilancia. Este procedimiento ha sido más relevante en los momentos de gobierno mayoritario.

De acuerdo con Solé y Aparicio *las preguntas orales en pleno* son un medio satisfactorio de control, aunque no han llegado a tener el impacto político que tienen en *Westminster* o en otros países, si bien el Presidente de Gobierno se somete a este tipo de procedimiento desde 1983. Las preguntas orales son administradas por los grupos parlamentarios y su número es similar a los parámetros de Francia o Bélgica. Este fue un procedimiento muy importante en la legislatura de 1982 para controlar al gobierno socialista. Con el tiempo, este procedimiento se ha hecho más efectivo y relevante.

Las preguntas orales en comisión han sido un buen instrumento para llevar a cabo un control especializado y preciso, y han sido usadas principalmente por los grupos de oposición fuertes para hacer un seguimiento de las políticas. Aunque el número de estas preguntas ha sido importante, su eficacia ha sido limitada, ya que sólo la mitad de ellas han sido respondidas y el resto quedaron convertidas en preguntas escritas.

Las interpelaciones son un medio tradicional de control en España. Están administradas por los grupos, que disponen de un número limitado

en cada periodo de sesiones. En términos comparados, el número de interpelaciones es algo mayor que en Alemania como ha sido el caso históricamente (Saalfeld, 1990, 79), pero inferior al de Bélgica (De Winter, 110). Desde 1983 las interpelaciones urgentes se han convertido en el procedimiento habitual. Las interpelaciones han sido un instrumento de control crítico de las políticas del gobierno, y han sido muy eficientes cuando la oposición era fuerte, como ha ocurrido en los últimos periodos legislativos.

Las interpelaciones pueden terminar en *una moción*, como ha ocurrido algunas veces, que permite la evaluación de la posición del Gobierno en relación con una política concreta en un segundo debate y mediante un voto de la cámara. La eficacia de las mociones está estrechamente vinculada a la fuerza de la oposición y de los gobiernos minoritarios, siendo más elevado su número en esos casos.

En España, *las proposiciones no de ley* (también llamadas resoluciones o acuerdos de la cámara) se presentan la mayoría de las veces después de una comunicación del Gobierno. Están reservadas a los partidos y pueden ser debatidas de una manera similar a las mociones: en comisión o en el pleno. Han jugado un papel importante en el control y su uso ha ido creciendo constantemente. Como la aceptación del debate depende de la mayoría, cuanto más fuerte es la oposición hay más número de proposiciones no de ley que se tramitan.

En el caso español las proposiciones no de ley y las mociones, que son muy similares, son algo intermedio entre la actividad legislativa y de control. Estas permiten un control crítico del Gobierno y ambas están relacionadas con la idea italiana de *indirizzo*, que significa influencia en términos parlamentarios. Ninguna de ellas tiene efectos legales pero tienen efectos políticos. Habitualmente su relevancia se debe a la publicidad que rodea su debate. La actividad de *indirizzo* ha sido muy alta cuando hubo un gobierno minoritario en las legislaturas de 1979, 1993 y 1996. Fue más elevada en 1979-82 debido al consenso de la transición democrática (tabla 9)

Tabla 9*Procedimientos de indirizzo y su eficacia como porcentaje*

	1979	1982	1986	1989	1993	1996
Actividad	11	2	2	3	4	5
Eficacia	25	19	18	20	37	36

Actividad: % procedimientos de *indirizzo* que se han presentado sobre el total de la actividad de control.

Eficacia: % de procedimientos de *indirizzo* que se han tramitado cada legislatura.

Las comparencias pueden ser solicitadas por el pleno o pueden ser decididas por el propio Gobierno. No sólo los ministros sino también los altos cargos, funcionarios e incluso ciudadanos son objeto de este procedimiento. Este procedimiento es el segundo por su número y son muy relevantes en comisión (ver tabla 10). Aproximadamente el 80% de ellas se refieren a los miembros del segundo nivel del gobierno y a los funcionarios. Están principalmente orientadas a hacer un seguimiento de las políticas gubernamentales y solamente una pequeña parte de ellas, aproximadamente el 5% o menos, están relacionadas con debates de tipo legislativo. El número de comparencias se ha incrementado progresivamente entre 1996 y 2000, y la cantidad solicitada por la oposición ha crecido incluso a una tasa más elevada.

Los informes administrativos han acabado siendo con los años un medio de control muy impor-

tante. Más del 90% fueron solicitados a la administración central, convirtiéndose en una buena fuente de información para los diputados, junto a las preguntas escritas, para ejercer la vigilancia de la acción de gobierno. Fueron muy relevantes en la legislatura de 1989 debido a la elevada petición de informes realizada por el Partido Popular.

Aunque las *comisiones de investigación* son un poderoso medio de control, habitualmente son rechazadas por la mayoría. La mayor parte de las veces que han sido creadas se debió a un acuerdo entre los partidos, pero han sido más efectivas con los gobiernos minoritarios, tal como ocurrió en la legislatura de 1993. Otro tipo de control por vía de comisión que se puede establecer en España son los comités de «encuesta» o subcomisiones para reunir información sobre cuestiones de carácter menor. De acuerdo con los datos disponibles, estos cada vez son más relevantes.

Tabla 10*Procedimientos de control habidos en el Congreso (1979-2000)*

	1979	1982	1986	1989	1993	1996
Proposiciones no de ley en pleno	42	16	23	44	83	125
Prop. No de ley en comisión	51	25	39	76	221	675
Interpelaciones	158	66	115	151	110	180
Mociones	34	10	23	40	50	175
Preguntas orales en pleno	188	953	1.085	1.509	1.196	1.732
Preguntas orales en comisión	437	97	907	1.248	969	1.090
Preguntas escritas	3.224	8.401	17.981	14.224	12.976	30.866
Comparencias en pleno	8	3	14	24	19	46
Comparencias en comisión	436	845	1.634	2.093	2.152	2.995
- De altos cargos	- n.d.	- n.d.	- 1.409	- 1.696	- 1.665	- 2.236
Informes administrativos	90	407	1.244	4.316	2.790	2.314
Comisiones de investigación	3	4	0	3	5	3
- otras comisiones de control	n.d.	n.d.	n.d.	-9	- 28	- 43

B) LA ACTIVIDAD DE CONTROL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Cuando se analiza la actividad de control de los partidos se obtiene información sobre sus objetivos, ya que el uso de los diferentes procedimientos depende de su estrategia de oposición. Por medio de los procedimientos de control, los partidos pueden actuar cooperativa o competitivamente con el Gobierno. El objetivo de un comportamiento competitivo es la alternancia en el poder; por ello la competitividad se incrementa cuando la alternancia es realmente posible. Sin embargo, los pequeños partidos, cuyo principal objetivo es ser influyentes, habitualmente desarrollan una estrategia cooperativa. Como vamos a ver, normalmente los principales partidos de oposición, socialistas o populares, se han entregado a un comportamiento muy competitivo con el Gobierno, similar al desarrollado por la oposición en un sistema bipartidista, pero los pequeños partidos de oposición, Izquierda Unida y los nacionalistas, actuaron al mismo tiempo de manera competitiva y cooperativa con el objetivo de ser influyentes.

Al analizar el control del poder ejecutivo por los partidos, consideramos diferentes indicadores. La fuerza de oposición es el porcentaje de diputados que tiene un partido en relación con los partidos de oposición. La actividad (del partido) es el porcentaje de procedimientos planteados por el partido en relación con el total de la actividad de control de cada periodo legislativo. La eficacia mide el porcentaje de procedimientos presentados por el grupo que han sido debatidos, votados, aprobados, etc., en cada legislatura.

1. *El control por el Grupo Socialista*

Siendo el principal grupo de oposición entre 1979 y 1982, el partido socialista desarrolló una estrategia que era, al mismo tiempo, competitiva y cooperativa. Era competitiva cuando intentaba atraer el apoyo de la opinión pública para alcanzar el gobierno, lo que ocurrió en 1982. Era cooperativa debido al consenso constitucional y a la necesidad de dar estabilidad a un gobierno minoritario en el proceso de transición. Su actividad se desarrolló principalmente en comisiones, complementada por preguntas

escritas y solicitud de informes. En todos los casos fue una actividad efectiva, lo que pone en evidencia una tendencia clara hacia un control estrecho del Gobierno cuando se acercaba el momento de la alternancia. Hubo algo de debate con el Gobierno y cierta actividad de *indirizzo* desde el lado socialista, pero el consenso entre el Gobierno y los socialistas se fundamentó sobre todo en acuerdos producidos fuera de la cámara.

Entre 1982 y 1996 la actividad del grupo socialista no fue relevante (tabla 11) ya que era el partido de gobierno y las relaciones intra-partido se manejaban fuera del parlamento. Con el paso del tiempo, y en particular en la legislatura de 1993, cuando el fraccionalismo dentro del grupo empezó a ser importante (Guillespie, 1992), los diferentes subgrupos del PSOE empezaron a practicar cierta actividad de *indirizzo* que no podían realizar en los encuentros regulares entre el grupo parlamentario y el Gobierno.

De nuevo en 1996 el PSOE volvió a ser el principal partido de oposición, pero su estrategia no estaba claramente orientada hacia la alternancia ya que, debido al fracaso electoral, el partido tuvo que cambiar de líderes. En esta legislatura el PSOE desarrolló un tipo de control general buscando el debate con el Gobierno en los plenos.

2. *El control por el Grupo Popular*

En la primera legislatura este grupo era un pequeño grupo conservador (llamado Coalición Democrática) que tenía menos del 5% de la fuerza parlamentaria y representaba intereses del pasado franquista de carácter residual. A pesar de ello el grupo fue muy activo y eficiente en el parlamento. De hecho, su tasa de actividad era superior a su fuerza de oposición, y su efectividad controlando al Gobierno, incluso mayor. Mediante procedimientos de *indirizzo* el grupo trataba de influir en las políticas del Gobierno de centro-derecha y, al mismo tiempo, de hacer patente ante la opinión pública que se oponía a las políticas reformistas.

En el periodo socialista (1982-1996) el Grupo Popular era el principal partido de oposición y desarrolló una estrategia competitiva, por lo que, en términos generales, su actividad de control fue superior a su fuerza de oposición. Sin

embargo, entre 1982 y 1989 su actividad estuvo limitada por su baja fuerza de oposición y, además, estaba reorientada hacia la competición con otros grupos de centro derecha con los que compartía el mismo electorado. Cuando tuvo la perspectiva de entrar en el gobierno en 1993, se hizo altamente competitivo, desarrollando un tipo de control crítico.

Es significativo que los diputados individualmente considerados hayan jugado siempre un papel importante en el caso del Grupo Popular. Así, en el periodo de gobierno socialista los populares presentaron la mayor parte de las preguntas escritas y de las solicitudes de informes a la administración consiguiendo un gran nivel de eficacia en ello.

Considerando el control por legislaturas, podemos ver diferentes situaciones de oposición del Grupo Popular. Aunque en 1982 comenzó una dinámica bipartidista, el Grupo Popular en realidad estaba dividido en una coalición en la que los aliados liberales y demócrata cristianos, que procedían del grupo reformista de la UCD, querían ser claramente diferenciados en los debates parlamentarios. En general, debido al hecho de que este grupo era el principal actor de la oposición, su actividad fue importante en todo tipo de procedimientos de control, si bien ante la fuerte mayoría socialista, los populares se orientaron principalmente a hacer un seguimiento crítico del Gobierno mediante preguntas orales en la cámara y proposiciones no de ley en comisión. Por otra parte, los populares presentaron la mayor parte de las preguntas escritas y un número elevado de los informes, que es un tipo de control principalmente en manos de los diputados, cuya importancia se explica por la falta de coherencia interna del grupo en este momento.

Debido a su fracaso electoral en 1986 la coalición del Grupo Popular se quebró permitiendo al grupo guardar únicamente el 44% de su fuerza de oposición. Entonces comenzó en el grupo un proceso de renovación y centralización del poder con un cambio de liderazgo y la redenominación del partido como Partido Popular. En términos de control el grupo desarrolló una actividad de seguimiento general de las políticas gubernamentales mediante preguntas orales y solicitando comparecencias en comisión.

Desde 1989 el Grupo Popular se consolidó como el corazón del centro derecha y se volvió más unificado y disciplinado con un liderazgo fuerte. En 1993, el grupo consiguió el 74% de la

fuerza de oposición y entonces apareció la posibilidad de alcanzar el gobierno. Desde 1989 los populares aumentaron el número de interpelaciones y preguntas orales en la cámara, por lo que se desarrolló una mayor competitividad entre los populares y el Gobierno. La confrontación se basó en el debate crítico y se volvió cada vez más intensa a medida que se conocían los casos de corrupción que afectaban a las filas del Gobierno.

En resumen, en el periodo 1982-1996 podemos ver que el Grupo Popular evolucionó para convertirse en el principal partido de oposición en el que todos los demás grupos de centro derecha fueron a recabar consiguiendo, además, gran cohesión interna. Como consecuencia, el grupo fue el más activo en el control y realizó un «seguimiento de cerca» de las políticas gubernamentales, buscando siempre el debate público con el Gobierno con el que se cuestionaban las políticas generales y se oreaban los casos de corrupción en el seno del Gobierno.

En 1996 el Grupo Popular se convirtió en partido de gobierno y por ello su actividad de control se redujo, pero acabó siendo más activo que el grupo socialista cuando este era el partido de gobierno. Fue muy activo mediante preguntas orales en comisión, preguntas escritas y solicitud de informes, lo que pone de manifiesto una vez más la importancia de la actividad de los diputados en busca de información detallada.

3. *El control por los grupos de centro derecha*

La *Unión del Centro Democrático (UCD)* fue el partido de apoyo del gobierno minoritario reformista de 1979-82. Era un partido dividido de tal forma que cada decisión adoptada en el parlamento tenía que ser negociada entre sus fracciones y los partidos de oposición al mismo tiempo. La UCD tuvo, además, una crisis de liderazgo en 1981 que llevó a la sustitución del Presidente de Gobierno. En el periodo de 1982-86 se convirtió en un pequeño partido en descomposición.

La actividad de control de la UCD no fue significativa y era principalmente debida a la falta de cohesión del grupo y al hecho de que parte de la relación entre el Gobierno y la mayoría se llevaba a cabo fuera de la cámara. El grupo también participó en la actividad de *indirizzo* en el Congreso.

El *Centro Democrático y Social (CDS)* fue un grupo escindido de la UCD en 1982. Era un partido reformista vinculado a la organización internacional liberal que alcanzó relevancia en algunos gobiernos regionales formando coalición con los socialistas o con los populares.

El CDS jugó un papel importante desde 1986, pues era un grupo muy activo que pretendía conseguir el reconocimiento público del electorado. Actuando habitualmente como un grupo cohesionado, los centristas presentaron iniciativas en cada campo del control porque estaban desarrollando una estrategia que era a la vez competitiva y cooperativa: para obtener capacidad de negociación y para ser influyentes en el proceso de decisión política. El CDS estaba incentivado por el objetivo de ser un elemento necesario para un futuro gobierno de coalición con los socialistas, mientras que actuaba competitivamente con los populares y otros grupos pequeños de centro-derecha con los que compartía el mismo electorado.

En 1989 el CDS perdió fuerza parlamentaria, lo que quedó reflejado en una menor actividad. Al mismo tiempo el plan de convertirse en un *partenaire* necesario en un futuro gobierno de coalición comenzó a diluirse, y por ello su actividad se orientó hacia ser más influyente en lugar de hacer un seguimiento de las políticas del gobierno.

Entre los grupos de centro derecha que se separaron de la Coalición Popular en 1986 solamente el Partido Demócrata Popular (PDP) desarrolló una actividad de control acorde con su fuerza parlamentaria. De manera similar al resto de los grupos minoritarios, los cristiano-demócratas fueron muy activos orientándose a ejercer influencia sobre las políticas gubernamentales, principalmente a través de los debates parlamentarios; al mismo tiempo, estos desarrollaron también un tipo de control especializado. Mediante la actividad del control el PDP también competía públicamente con los otros grupos de centro-derecha.

4. El control por el Grupo de Izquierda Unida

La actividad del Partido Comunista de España/ Izquierda Unida (PCE/IU) ha estado marcada por la necesidad de competir electoralmente con los socialistas y las disensiones internas. En 1979 el PCE tuvo más del 10% de la

fuerza de oposición, pero en 1982, después de la victoria socialista se convirtió en un grupo marginal. En 1986 se creó la coalición IU (dominada por el PCE) y hubo un cambio de liderazgo con el que se produjo una intensificación de la confrontación con los socialistas, si bien debido a su limitada fuerza tuvo que actuar como una Agrupación Parlamentaria. Sin embargo, en 1989 alcanzó el 10% de la fuerza de oposición, convirtiéndose en el tercer partido nacional en importancia. El PCE/IU desarrolló una estrategia cooperativa en relación con los gobiernos reformistas de 1979 y conservador de 1996, pero fue altamente competitivo con los gobiernos socialistas.

Como se puede ver en la tabla 11, el PCE/IU desarrolló una intensa actividad de control que fue siempre superior a su fuerza parlamentaria y, si la comparamos con la de otros partidos de oposición, fue incluso más elevada en los periodos en que disponía de un grupo formal. Este grupo ofrece unos datos completamente distintos para cada periodo de los tres intervalos indicados más arriba. La eficacia de su control fue baja entre 1979-82; sin embargo, en el periodo socialista su eficacia aumentó muchísimo. Adicionalmente, su actividad se incrementó desde 1989, en el momento en que el gobierno socialista estaba perdiendo fuerza parlamentaria, de tal forma que en 1993-96 su actividad fue más del doble de su fuerza de oposición. Finalmente, con el gobierno conservador de 1996-2000 su actividad fue sólo algo menor que su fuerza de oposición.

En términos generales, el grupo se ha orientado a abrir debates con el Gobierno de turno, principalmente con el objeto de hacer seguimiento de sus políticas, si bien su actividad se ha desarrollado en todos los campos del control. En la legislatura de 1979 el PCE intentó principalmente influir en las políticas mediante una estrategia cooperativa; de hecho, fue muy activo mediante proposiciones no de ley. En las legislaturas de 1982 a 1996 IU empleó todo tipo de procedimientos de control, desarrollando una actitud competitiva hacia el partido socialista, siendo crítico y dialéctico en los debates. Este comportamiento estaba vinculado al hecho de que el grupo intentaba movilizar el mismo electorado que los socialistas, que estaba disgustado con las políticas industrial y laboral y con los casos de corrupción del momento.

Por último, en 1996-2000, debido a un cambio de liderazgo en IU y al hecho de que había un gobierno de centro-derecha minoritario, su comportamiento no fue tan competitivo como antes, incrementándose su actividad de *indirizzo*.

5. El control por los grupos nacionalistas

Los pequeños grupos nacionalistas han tenido habitualmente un comportamiento cooperativo con los gobiernos de turno con el objetivo de ser influyentes. Han servido también de apoyo parlamentario a los gobiernos minoritarios.

El grupo catalán, *Minoría Catalana*, ha sido muy estable, alcanzando en 1986 el 5% de la fuerza parlamentaria. En 1993 y 1996 se convirtió en un grupo de apoyo en el parlamento de los gobiernos minoritarios socialista y popular.

El grupo catalán fue el más activo entre los partidos nacionalistas. Sin embargo, su actividad no fue muy relevante en relación con su fuerza parlamentaria (véase tabla 11). El grado de precisión de su actividad fue remarcable, dando como resultado que su actividad de control ha sido muy eficiente. Fue menos activo pero más preciso con los últimos gobiernos.

El grupo catalán se centró principalmente en los debates públicos con el objetivo de ser influyente y fue muy eficiente en ello. Así, desde 1982 el grupo desarrolló una tendencia a provocar debates públicos en pleno a través de las preguntas orales. En 1986 su actividad evolucionó para hacer seguimiento de las políticas con procedimientos en comisión y solicitud de infor-

mes administrativos, y también aumentó la presentación de mociones. En las legislaturas de 1993 y 1996, cuando el grupo se convirtió en el soporte de gobiernos minoritarios, los procedimientos de *indirizzo* se redujeron debido a que su influencia se imponía en los encuentros regulares de tipo directo con el Gobierno. Pero en estas legislaturas el grupo fue activo en el seguimiento de las políticas por la vía de las comparecencias en comisión, las preguntas escritas y los informes administrativos.

En resumen, el Grupo de la Minoría Catalana siempre desarrolló una actividad orientada a ejercer influencia bajo una estrategia cooperativa. Finalmente, acabó siendo un partido de apoyo parlamentario de diferentes gobiernos, hecho que reforzó su capacidad de negociación pero le obligó a ser muy vigilante de la implementación de políticas.

Manteniendo una fuerza parlamentaria estable en torno al 2% desde 1979, *el Grupo Vasco* sólo ha presentado algunos procedimientos de control en el periodo, aunque con gran eficacia. Su tasa más baja de actividad se dio entre 1986-89, cuando el Partido Nacionalista Vasco tuvo una crisis y se fracturó. Como los otros pequeños grupos, desarrolló su actividad principalmente en los procedimientos de *indirizzo*, básicamente mediante proposiciones no de ley. Desde 1982 el grupo incrementó su actividad en comisiones y también hizo seguimiento de las políticas mediante preguntas orales en pleno, en las que fue muy eficaz. Por esta razón podemos decir que el Grupo Vasco fue eficiente en el control de las políticas y consiguió ser influyente.

Tabla 11

Actividad de control por los partidos y su eficacia en porcentaje

	Popular	Socialista	Com.-IU	Catalán	Vasco	UCD-CDS*	PDP	PL/CC.**	T T L m
1979	8	58	15	3	1	4			6.868
1982	83	6	3	2	1	3			13.169
1986	69	2	3	2	1	9*	8	1	27.474
1989	64	4	16	3	1	5*			29.648
1993	65	5	19	3	2				26.569
1996	11	50	10	2	1			1**	47.633

* UCD: 1979 y 1982; CDS: 1986 y 1989.

** PL (Partido Liberal) en 1986; CC (Coalición Canaria) en 1996.

A: % de procedimientos presentados por el grupo en relación con el total de la actividad de control en cada periodo legislativo (actividad del grupo).

E: % de procedimientos presentados por el grupo que han sido votados, aprobados, contestados, etc. (Eficacia de la actividad del grupo).

Total A: número de procedimientos presentados, Total E: número de procedimientos tramitados (votados, contestados, aprobados, etc).

6. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Las comisiones son muy importantes en la Cortes españolas, existiendo tanto comisiones de tipo permanente como comisiones creadas *ad hoc*, estas últimas para realizar estudios e investigaciones. Las comisiones permanentes se establecieron en los reglamentos parlamentarios provisionales del periodo de la transición, siguiendo una tradición que arranca de 1918 (Paniagua, 1984, 245); son, por tanto, instituciones muy consolidadas del parlamentarismo español. Están especializadas en las áreas departamentales y tienen tanto competencias legislativas como de control.

En el caso español las comisiones son el medio regular del trabajo parlamentario (Solé y Aparicio, 160). Debido al hecho de que la fuerza de las comisiones depende del grado de dis-

ciplina de los grupos parlamentarios, como han apuntado Mattson y Strom, podemos afirmar que en el caso español las comisiones son prácticamente una extensión del poder de los partidos. De hecho, los partidos controlan las comisiones mediante la determinación de su composición, y cada grupo parlamentario tiene un número de representantes y votos en cada comisión que es proporcional a su fuerza. Los dirigentes del partido controlan los nombramientos y, como resultado, los miembros de las comisiones son fundamentalmente agentes de los partidos y actúan con una perspectiva partidista.

Debido al hecho de que hay un número limitado de comisiones y que estas son muy activas (v. tabla 12), se puede afirmar sin reservas que las comisiones legislativas permanentes son realmente relevantes en el sistema parlamentario español. La jurisdicción de las comisiones es precisa, pues tienen el monopolio sobre la legis-

lación y el control en un área de actividad de gobierno. Además, estas pueden crear subcomisiones para cada proyecto legislativo (ponencia) con el fin de elaborar la propuesta correspondiente. En el caso español la mayor parte de los proyectos legislativos pasan por una comisión donde son inspeccionados y posiblemente enmendados, y se propone una decisión final al pleno. Como se puede ver en la tabla 12, únicamente en 1983-93 la tasa de proyectos legislativos que se han tramitado vía comisión fue inferior al 80%.

Las comisiones legislativas permanentes tienen amplia capacidad legislativa, ya que pueden enmendar los proyectos legislativos y, más que esto, pueden aprobar las leyes. Sin embargo, en el ámbito legislativo tienen ciertas limitaciones porque, en primer lugar, las leyes orgánicas y los decretos leyes tienen que ser aprobados en pleno; en segundo lugar, el pleno tiene que delegar a la comisión en cada caso la facultad de aprobar las leyes y el pleno puede recabar el debate y votación de cualquier proyecto en cualquier momento. En el caso español más del 50% de las leyes se han aprobado en comisión (tabla 12). Solamente cuando ha habido un número importante de normas relativas a estatutos regionales, que necesariamente tienen que ser aprobadas por ley orgánica, el número de leyes aprobadas en comisión ha decrecido.

Las comisiones permanentes españolas son muy poderosas, ya que pueden solicitar informes y archivos y pueden reclamar comparencias de los ministros, altos cargos, funcionarios e incluso de simples ciudadanos para testificar, siendo las comparencias obligatorias. Su acti-

vidad en este campo ha sido mucho más importante en relación con la actividad de control y evaluación de las políticas que en el ámbito legislativo. Así, no más del 5% de las comparencias en comisión en la legislatura de 1996 se relacionaron con la elaboración de leyes. Las decisiones políticas del Gobierno pueden ser controladas muy bien, es decir, con seguimiento especializado, a través de las comisiones, ya que es aquí donde habitualmente tienen lugar las negociaciones.

Como se puede ver en la tabla 12, una cantidad significativa de actividad de control ha sido llevada a cabo en las comisiones legislativas permanentes del Congreso. Si excluimos del recuento las preguntas escritas, podemos ver que habitualmente la mitad de la actividad de control se lleva a cabo en comisión. Obviamente, la actividad de control en comisión es más relevante con los gobiernos minoritarios. En 1982-86 su actividad se debilitó, ya que entonces existía la mayoría parlamentaria más importante del periodo.

En términos comparados el caso español tiene una tasa inferior a la italiana en leyes aprobadas en comisión (Cotta, 1994, 64) Sin embargo, la elevada proporción de proyectos legislativos que han sido tramitados y aprobados en comisión nos permite afirmar que, de manera similar a como ocurre en Alemania (Saalfeld, 1990, 82), en el Congreso de los Diputados se ha dado en gran medida la posibilidad de alcanzar compromisos entre partidos en el nivel de las comisiones. Lógicamente, la negociación en las comisiones ha sido más relevante con los gobiernos minoritarios.

Tabla 12

Actividad de las comisiones legislativas permanentes del Congreso de los Diputados en porcentaje

	1979	1982	1986	1989	1993	1996
Proyectos legislativos informados	s.d	89	88	77	86	87
Leyes aprobadas	s.d	33	50	61	59	41
Procedimientos de control*	59	33	51	46	54	63

* Excluidas las preguntas escritas.

EL *OUTPUT* DE LAS PRINCIPALES COMISIONES DEL CONGRESO

Como venimos señalando, el *output* de las comisiones legislativas permanentes del Congreso afecta a dos áreas del *policy-making*: la legislativa, o de toma de las decisiones, y el control de la implementación de las políticas. Las comisiones participan en la actividad legislativa mediante la elaboración de los correspondientes informes sobre los proyectos legislativos y mediante la aprobación de leyes cuando hay una delegación del pleno. Desde la perspectiva del control de las políticas, las comisiones participan por vía de diversos procedimientos como preguntas, comparecencias y proposiciones no de ley.

En la tabla 13 encontramos información sobre la actividad en estas áreas de las principales comisiones permanentes del Congreso para el periodo 1979-2000. Hemos excluido las comisiones sin capacidad legislativa: la de Reglamento, la del Estatuto de los Diputados y la de Peticiones. En cambio, hemos incluido dos comisiones permanentes especiales debido a su relevancia política. La comisión de RTVE, que ejerce un control sobre la actividad de los medios de comunicación de titularidad pública, y la comisión bicameral (Congreso-Senado) sobre la Unión Europea. La comisión sobre RTVE es muy relevante debido al alto grado en que el debate público en España (incluido el debate parlamentario) está influido, y en muchos casos manipulado, por el Gobierno de turno a través de los medios de comunicación públicos, como ocurrió recientemente con la información sobre el atentado de los terroristas islamistas en marzo de 2004, justo en el momento de las elecciones (El País, 2004, 12)

Como se puede ver en la tabla 13, la elaboración de informes sobre los proyectos legislativos es una actividad muy relevante de las comisiones legislativas permanentes, en particular de la Comisión de Presupuestos, que tiene a su cargo informar sobre cualquier proyecto legislativo que afecte al gasto público. Lo mismo ocurre con el caso italiano (Della Sala, 86) donde esta Comisión tiene un papel central en la toma de decisiones, siendo el primer vigilante de toda la legislación de importancia. También es relevante la actividad de elaboración de informes legislativos de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda porque está al cargo de hacer el

seguimiento de la política fiscal. Esta es la Comisión que también ha aprobado más leyes en el periodo.

La elevada actividad de producción de informes de las Comisiones de Justicia e Interior y de la de Asuntos Constitucionales es también importante. Ambas Comisiones tratan temas legislativos que tienen implicaciones constitucionales, como derechos y libertades o la descentralización regional. Sin embargo, la Comisión de Asuntos Constitucionales sólo ha aprobado unas pocas leyes, lo que es lógica consecuencia de que la mayor parte de las cuestiones constitucionales requieren ley orgánica, que ha de ser aprobada por el pleno.

Las comparecencias y preguntas orales en comisión son unos instrumentos muy eficientes de control que permiten a la oposición conseguir y manejar la información relevante; en estas comisiones se da una división del trabajo y especialización por áreas temáticas que permite a los diputados tener una dedicación específica. Como se ve en la tabla 10, estos procedimientos han supuesto en torno al 25% de la actividad total de control. Por otro lado, las comisiones pueden aprobar proposiciones no de ley, que son procedimientos de *indirizzio* utilizados para dar orientación al Gobierno. Este es un procedimiento complementario de las comparecencias y de las preguntas orales que ha sido muy importante con los gobiernos minoritarios.

La Comisión de Presupuestos ha tenido el mayor número de comparecencias. La causa de ello es que cada año fiscal un elevado número de comparecencias se celebran en esta comisión para explicar las diferentes propuestas de gasto, lo que es un buen medio para hacer seguimiento de las políticas. El número de comparecencias en la Comisión de Industria, Energía y Turismo es también elevado. Las comparecencias habidas en la Comisión de Medio Ambiente han de sumarse a las de la comisión anterior para entender mejor su dimensión, ya que esta comisión se separó de la anterior en 1993 (hubo una nueva división de la comisión en 1996) Todas estas comparecencias, que suponen un número muy elevado (más de 1/3 del total) se refieren a las políticas de transporte, comunicaciones y obras públicas, que son las que se llevan la mayor parte del gasto público y, como se demuestra por estos datos, están bajo un estricto control y seguimiento por los partidos de oposición.

Otro grupo de políticas que tienen un importante número de comparecencias es el relacionado con el Estado de bienestar: la política social, el desempleo y la agricultura. La Comisión de Justicia e Interior también ha tenido un importante número de comparecencias debido a los problemas de terrorismo en el País Vasco.

Las preguntas orales se han producido principalmente en las Comisiones de Justicia e Interior, en Asuntos Exteriores y en Defensa, que son políticas «de Estado», en las cuales el interés general está definido en términos muy amplios, pero cuyas políticas tienen que estar sometidas a un control especializado y de vigilancia constante. Otro grupo importante de preguntas orales ha tenido lugar en relación con las políticas del Estado de bienestar y de Industria y Obras Públicas. Sin embargo, no ha habido preguntas orales en las Comisiones de Asuntos Constitucionales y en Presupuestos porque aquí se suele dar un tipo de control *ex ante* basado principalmente en comparecencias.

Un número significativo de proposiciones no de ley se aprobaron en la Comisión de Infraestructuras y Medio Ambiente, que existe sólo desde 1993; en particular, una gran cantidad de ellas se aprobaron en el último periodo legislativo. Tales proposiciones no de ley junto al elevado número de comparecencias habidas en la misma comisión parecen poner de mani-

fiesto que ha habido una gran actividad de *indirizzo* de esta comisión, encargada de las infraestructuras y obras públicas con los gobiernos minoritarios. También es significativo el *indirizzo* con las políticas del Estado de bienestar y en la política exterior.

Finalmente, podemos observar que la Comisión para la Unión Europea, creada en 1985 de acuerdo con el modelo de Dinamarca e Inglaterra (Sánchez de Dios, 1993), no ha sido muy activa hasta la tercera legislatura, y su actividad se ha centrado principalmente en comparecencias de los miembros del Gobierno. Se ha desarrollado así un control *ex post* centrado en obtener información del Gobierno sobre las políticas de la UE. Los datos ponen en evidencia que no ha sido aprobado, ni tampoco informado, ningún proyecto legislativo por esta Comisión y que, por tanto, nunca ha sido atendida la reclamación formulada y defendida en cada legislatura por los partidos de oposición de dotar de competencia legislativa material a esta Comisión. También es significativa la cantidad de preguntas orales planteadas al Gobierno en la Comisión de RTVE. La cantidad ha aumentado año tras año, poniendo en evidencia el gran interés que los partidos de oposición tienen en vigilar la manera en que se forma la opinión pública a través de los medios de comunicación bajo control del Gobierno.

Tabla 13

Actividad de las principales comisiones permanentes del Congreso de los Diputados entre 1979 y 2000

	Legislación		Control		
	Normativa legislativa	Ley aprobada	Proposición de ley	Preguntas orales	Comisiones
Agricultura, Ganadería y Pesca	39	26	147	294	605
Asuntos Exteriores	12	1	134	654	504
Defensa	34	15	37	625	408
Economía, Comercio y Hacienda	187	81	48	221	461
Educación y Cultura	44	15	129	488	529
Industria, Energía, Turismo	47	30	78	462	1.559
Justicia e Interior	138	60	60	655	623
Política Social y Empleo	57	33	80	474	676
Presupuesto	230	32	8	35	2.943
Sanidad y Consumo	6	3	33	108	220
Constitucional	108	7	4	2	187
Infraestructuras, Medio Ambiente*	30	12	214	93	590
Admones. Públicas.	44	23	22	177	186
RTVE	--	--	19	2.249	99
Unión Europea- Bicameral	--	--	24	57	284

* Esta Comisión fue creada en la legislatura de 1993 y en la de 1996 se estableció una nueva Comisión de Medio Ambiente.

7. CONCLUSIONES

En el periodo considerado (1979-2000) las Cortes Generales han jugado un papel fundamental en la consolidación de la democracia parlamentaria. Han sido un elemento generador de legitimidad democrática y de institucionalidad, tanto por su papel representativo como, sobre todo, por la actividad desarrollada en ellas.

Si partimos de la clasificación de Mezey, se puede decir que en general las Cortes españolas han sido «altamente reactivas». Ambas cámaras han sido muy activas en el control del Gobierno, lo que supone que han desarrollado un comportamiento «reactivo», pero el Congreso, al mismo tiempo, ha sido también una cámara muy activa en el ámbito legislativo, en particular con los gobiernos minoritarios.

El «poder de veto» no ha sido relevante en el caso del Senado, porque se creó con un déficit de legitimidad que ha acabado afectando a su actividad. El Senado es considerado una cámara de «segunda lectura» en la elaboración de las leyes, un lugar para introducir las enmiendas menos relevantes. Sin embargo, el poder de veto del Congreso es realmente importante. De hecho, hay diferentes tipos de leyes, alguna de las cuales, como las leyes orgánicas, requieren de una mayoría cualificada, y todos los decretos leyes del Gobierno tienen que ser supervisados por el Congreso. Además, en la práctica, cuando ha habido gobiernos minoritarios, el éxito de las proposiciones de ley de procedencia parlamentaria ha sido muy grande. Por otra parte, el Congreso habitualmente modifica la mayor parte de los proyectos de ley del Gobierno y, con el paso del tiempo, las proposiciones de ley han

sido cada vez más numerosas. En fin, el uso del procedimiento de la «lectura única» para aprobar proyectos de ley ha sido muy limitado.

Los grupos parlamentarios son los principales agentes de la «cadena de responsabilidad» en el sistema parlamentario español, pero la actividad de control de los diputados individualmente considerados ha sido muy significativa en el periodo, en particular de los pertenecientes al Partido Popular.

En este periodo el control del Gobierno se ha desarrollado con muchísima eficacia, de acuerdo con las estrategias de oposición de los partidos. Así, una vez que el Partido Popular se convirtió en una fuerza de oposición potente y próxima a lograr la alternancia, tuvo una estrategia altamente competitiva y, mediante un tipo de control crítico, planteó en el debate público la responsabilidad por las acciones del Gobierno y los casos de corrupción conocidos. La competición mediante el control también fue una estrategia de Izquierda Unida con los gobiernos socialistas; sin embargo, los pequeños partidos nacionalistas tuvieron la mayor parte del tiempo una estrategia cooperativa.

El tipo de control dominante en cada periodo legislativo fue diferente. Entre 1979-82 imperaba el *indirizzo*, mientras que entre 1982-89 primaba una vigilancia de tipo general, pero entre 1989 y 1996 la actividad dominante era de seguimiento y crítica de la acción de gobierno; finalmente, entre 1996 y 2000 el control era principalmente de vigilancia e *indirizzo* de las políticas.

Las Cortes no sólo permitieron que la democracia española alcanzara un elevado grado de institucionalización, sino que también han sido el lugar central en el que se estableció la relación entre el Gobierno y su mayoría y los partidos de oposición (el segundo ámbito en importancia fueron las instituciones regionales). Esto dio legitimidad al Gobierno al mismo tiempo que permitió el pleno desarrollo de la oposición y, en consecuencia, su completa institucionalización.

En el caso español hay una gran variedad de procedimientos legislativos y de control, y al mismo tiempo todos ellos se han utilizado constantemente, en especial en el caso de la cámara baja. Como consecuencia, el proceso de decisión y *el policy-making* se han institucionalizado plenamente a través de la Cortes. El papel del parlamento español ha sido incluso más relevan-

te con los gobiernos minoritarios, cuando los partidos han podido influir más fácilmente en la formación de las políticas. La institucionalización del Senado se ha desenvuelto principalmente en la actividad del control, pero es de esperar que será completada con el tiempo en el campo de la actividad legislativa si el Senado es reformado.

Las Cortes han sido un lugar para la interacción entre el Gobierno y los partidos de oposición basada en la competición y en el consenso, interacción que finalmente ha permitido dos procesos de alternancia en el periodo. El «modo oposición» en el caso español se ha desarrollado en tres tendencias debido al sistema de partidos y a las estrategias de los partidos. Primero, se ha dado la relación entre el Gobierno y el principal partido de oposición, que ha sido una relación habitualmente basada en la competición, y ha pasado a ser de «alta competición» cuando el principal partido de la oposición tenía el incentivo de producir la alternancia. En segundo lugar, se ha dado la relación entre el Gobierno y los pequeños partidos de oposición, en particular los partidos nacionalistas, basada principalmente en la cooperación. Estos partidos han tenido el incentivo de ser influyentes en el proceso de decisión. Finalmente, se ha dado una relación específica entre el Gobierno y el PCE/Izquierda Unida, basada tanto la estrategia cooperativa como en la estrategia competitiva. El incentivo de la estrategia cooperativa para IU ha radicado en la posibilidad de influir en las políticas del Gobierno, pero su comportamiento ha sido principalmente competitivo con el gobierno socialista, ya que Izquierda Unida ha tenido el incentivo de compartir parte del electorado de izquierda.

En el periodo considerado se ha dado siempre cierta relación parlamentaria entre el Gobierno y su mayoría, es decir, el «modo intrapartido» en términos de A. King. En cada legislatura ha habido algunas propuestas legislativas y algunos procedimientos de control procedentes del partido del Gobierno, pero obviamente sólo han sido relevantes cuando el partido estaba dividido internamente, como ocurrió desde 1979 a 1982 y desde 1990 a 1996. En estos casos las Cortes se consideraron un lugar de interacción entre el Gobierno y su propio partido. También se puede identificar la relación del «modo intrapartido» en las legislaturas de 1993 y de 1996, entre los gobiernos

minoritarios y los partidos nacionalistas que les daban soporte parlamentario. Estos grupos consiguieron tener gran influencia al lograr que buena parte de sus proposiciones de ley fueran aprobadas, así como que su actividad de control fuera muy eficiente, es decir, que sus iniciativas fueran tramitadas, debatidas o votadas.

La negociación en las comisiones se ha desarrollado mucho con los gobiernos socialistas, lo que es un buen indicador de la alta «viscosidad» o especialización de las Cortes españolas y, en particular, del Congreso de los Diputados. Las comisiones parlamentarias están bien institucionalizadas al ser comisiones permanentes y estar muy especializadas, y porque pueden hacer un seguimiento de cada uno de los departamentos ministeriales con competencia tanto legislativa como de control. Además, el sistema de comisiones y la disciplina de partido están vinculados de tal forma que los partidos interactúan y negocian por vía de las comisiones parlamentarias.

Las comisiones son el principal locus parlamentario donde la mayor parte de los proyectos legislativos son informados y un importante número de ellos aprobados, y donde la mayor parte de los actos de control son llevados a cabo (excluyendo las preguntas escritas). Su actividad ha sido relevante en todos los campos. Pero resulta realmente llamativa su actividad de control sobre los Presupuestos Generales del Estado y las principales actividades del gasto público: en infraestructuras, transporte y obras públicas. Por otra parte los plenos también han tenido importancia en la actividad parlamentaria.

Finalmente, lo que resulta más relevante en este trabajo es que la actividad de las Cortes ha variado claramente dependiendo de las diferentes circunstancias del «gobierno de partido». Mediante la elaboración y aprobación de leyes y los procedimientos de control, los partidos de oposición han desarrollado sus estrategias y el *output* de las Cortes ha reflejado competición y lucha, así como consenso y cooperación.

En el periodo considerado ha habido tres distintos tipos de gobierno minoritario. Primero hubo un débil gobierno reformista que basó sus políticas en el consenso. Luego hubo un gobierno socialista debilitado por el fraccionalismo interno, que se enfrentaba a una oposición fuerte y muy competitiva. Finalmente, hubo un gobierno conservador emergente apoyado por un partido muy cohesionado, que tenía enfrente

unos partidos nacionalistas dispuestos a cooperar y al principal partido de oposición en un proceso de recambio de dirigentes. Como resultado ha habido diferentes *outputs* en términos de cantidad de proyectos legislativos presentados, leyes enmendadas, y en relación al tipo de actividad de control desarrollada.

De forma más precisa podemos apuntar que, en primer lugar, con el gobierno reformista liberal de la primera legislatura la oposición dirigida por un grupo próximo a la alternancia en el poder jugó un papel consensual y cooperativo. Además, era necesario renovar las anteriores leyes de carácter autoritario y existía falta de experiencia parlamentaria. Consecuentemente, hubo un elevado grado de actividad legislativa en el Congreso y una importante actividad de *indirizzo* parlamentario.

En segundo lugar, en el caso del gobierno minoritario de 1993-96 los grupos de oposición fueron muy influyentes en el proceso legislativo, y el principal partido de oposición desarrolló un comportamiento muy competitivo, en particular en la actividad de control. En tercer lugar, con el gobierno conservador de 1996-2000 los partidos de oposición presentaron más proposiciones de ley que nunca antes y también hubo más actividad de *indirizzo* que en los gobiernos anteriores. La actividad del principal partido de oposición se orientó con este gobierno a hacer un seguimiento de las políticas y a crear debate en los plenos, como también fue el caso de los pequeños grupos de oposición, que también intentaron ganar influencia. Este fue el momento en que ambas cámaras han sido más activas y las comisiones han jugado un papel mayor en la actividad de control.

Por último, cabe apuntar que con los gobiernos mayoritarios socialistas el *output* de las Cortes fue completamente distinto. Así, el ejecutivo jugó un papel muy importante en la elaboración de las leyes y, al mismo tiempo, la actividad en comisión se desarrolló muchísimo, de tal manera que el Gobierno y la oposición pudieron negociar fácilmente. Desde 1986 hubo un incremento de la actividad parlamentaria porque los partidos de centro-derecha competían entre ellos, pero esta situación terminó cuando tales grupos unieron sus fuerzas. Al mismo tiempo el Grupo de IU desarrolló en este momento un comportamiento muy competitivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ANJKAR, D. (1992): «Finland: Dualism and Consensual Role» en DAMGAARD, E. (ed.) *Parliamentary Change in Nordic Countries*, Scandinavian University Press, 192-207.
- BLONDEL, J. y M. COTTA (eds.) (1996): *Party and Government*, Macmillan and St. Martin Press.
- CAPO, J. (1990): *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*. Madrid Centro de Estudios Constitucionales.
- COLOMER, J. M. (ed.) (1995): *La política en Europa*, Barcelona, Ariel.
- COTA, M. (1994): «The Rise and Fall of the Centrality of the Italian Parliament: Transformations of the Executive-Legislative Subsystem after the Second World War» en PATTERSON, S. C. y COPELAND, G. W.: *Parliaments in the Modern World*, The University of Michigan Press, 59-85.
- COTARELO, R. (1982): «Los partidos políticos» en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 299-327.
- DAMGAARD, E. (1992): «Experiments in parliamentary government» en DAMGAARD, E. (ed.) *Parliamentary Change in Nordic Countries*, Scandinavian University Press, 19-52.
- DELGADO, I. (1997): «Partidos y sistema de partidos» en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (eds.): *Política y Gobierno en España*, Valencia Tirant lo Blanch.
- EL PAIS*, 11 Marzo, 2004, www.elpais.es
- FREARS, J. (1990): «The French Parliament: Loyal Workhouse, Poor Watchdog» en NORTON, P. (ed.): *Parliaments in Western Europe*, London Frank Cass, 32-52.
- GALLAGHER, M., LAVER, M. and P. MAIR (1992): *Representative Government in Modern Europe*, McGraw-Hill.
- GUERRERO, E. (1999): «La actualidad del control parlamentario y alguno de sus problemas mas relevantes» en PANIAGUA, J. L. y J. C. MONEDERO (eds.): *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 449-473.
- GUERRERO, E. (2000): *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*, Madrid, Tecnos.
- GUERRERO, E. (2004): *El parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid, Síntesis.
- GUILLESPIE, R. (1992): «Factionalism in the Spanish Socialist Party», en *Working Papers del ICPS* nº 59.
- HEIDAR, K. y R. KOOLE, (eds.) (2000): *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, Routledge, ECPR.
- HEYWOOD, P. (1998): «Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process» en *West European Politics*, 21-4, 103-123.
- KING, A. (1976): «Modes of Executive-Legislative relations: Great Britain, France and West Germany» *Legislative Studies Quarterly* 1/1, 11-34.
- LESTON BANDEIRA, C. (1998): «Relationship between Parliament and Government in Portugal: An expression of the Maturation of the Political System» en NORTON, P. (ed.): *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 142-167.
- LÓPEZ NIETO, L. (1999): «La constitución de un partido abierto: Alianza Popular/Partido Popular» en PANIAGUA, J. L. y J. C. MONEDERO (eds.): *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 233-255.
- MARTÍNEZ, A. (ed.) (2000): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos.
- MASTIAS, J. y J. GRANGE (1987): *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica.
- MATTSON, I. y K. STROM (1995): «Committee power in European parliaments» artículo presentado en el grupo de trabajo sobre *Party Discipline and the Organization of Parliaments*, en las Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Burdeos.
- MARAVALL, J. M. (1981): «Los apoyos partidistas en España: polarización, fragmentación y estabilidad» en *Revista de Estudios Políticos*, 23.
- MEZEY, M. (1979): *Comparative legislatures*, Durham, NC: Duke University Press.
- MOLAS, I. e I. E. PITARCH (1987): *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Madrid, Tecnos.
- NORTON, P. (1998): «Introduction: The Institution of Parliaments» en *Parliaments and Governments in Western Europe*, London Frank Cass, 1-16.
- NORTON, P. (ed.) (1990): *Parliaments in Western Europe*, London Frank Cass.
- PANIAGUA, J. L. (1984): *La organización del Congreso de los Diputados en el Reglamento de 1977*, Universidad Complutense de Madrid, Colección tesis doctorales.
- PANIAGUA, J. L. (1999): «¿Qué Senado? Reflexiones en torno a las propuestas de reforma» en PANIAGUA, J. L. y J. MONEDERO (eds.): *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 427-449.
- PATTERSON, S. y G. COPELAND (eds.) (1994): *Parliaments in the Modern World*, The University of Michigan Press, 1-13.
- ROLLER, E. (2002): «Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?» *West European Politics*, 25-4, 69-93.
- SAALFELD, T. (1998): «The German Bundestag: Influence and accountability in a Complex Environment» en NORTON, P. (ed.): *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 44-73.

- SAALFELD, T. (2000): «Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight» en *European Journal of Political Research* 37, 353-376.
- DELLA SALA, V. (1998): «The Italian Parliament: Chambers in a Crumbling House» en NORTON, P. (ed.): *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 73-97.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1993): «Executive Parliamentary Control» en ALMARCHA, A. (ed.): *Spain and EC Membership Evaluated*, Pinter and St. Marti's Press, 219-229.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1996): «La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados» en *Revista de las Cortes Generales*, nº 39, 183-210.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1999): «Parliamentary Party Discipline in Spain» en BOWLER, S., FARRELL, D. M. y R. KATZ (eds.): *Party Discipline and Parliamentary Government*, Ohio State University Press, 141-167.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (2002): «Las Cortes: El Congreso de los Diputados y el Senado» en ROMÁN, P. (ed.): *Sistema político español*, Madrid, McGraw Hill, 207-235.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (2004): «La práctica del control parlamentario en el Congreso de los Diputados entre 1977 y 2000» en *Revista de las Cortes Generales*, nº 57, en prensa.
- SOLE, J. y M. A. APARICIO (1984): *Las Cortes Generales*, Madrid, Tecnos.
- STROM, K. (2000): «Delegation and accountability in parliamentary democracies» en *European Journal of Political Research* 37, 261-289.
- SUBIRATS, J. (1998): «El papel de la Comunidades Autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales» en R. AGRANOF y R. BAÑÓN (eds.): *El Estado de la Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, IVAP, 167-171.
- TSEBELIS, G. y J. MONEY (1997): *Bicameralism*, Cambridge University Press.
- TSEBELIS, G. (1995): «Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism» en *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.
- WINTER DE, L. (1998): «Parliament and Government in Belgium: Prisoners of Partitocracy» en NORTON, P. (ed.): *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 97-123.