

EL PARLAMENTO EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA: COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO Y VALORACIÓN CIUDADANA

*Miguel Ángel Giménez Martínez*¹
Universidad de Castilla-La Mancha

Desde la recuperación de la democracia en España, las Cortes han cumplido razonablemente bien las funciones que le están conferidas (ejercer el poder legislativo del Estado, aprobar los Presupuestos Generales o controlar la acción del Ejecutivo, entre otras que le atribuye la Constitución) y su actividad es equiparable a la que desarrollan otros Parlamentos de democracias consolidadas. Pero, al igual que sucede con la mayoría de estos, sufre una cierta crisis de identidad: se ha adaptado peor que otras instituciones a los cambios de la sociedad y a día de hoy necesita recalibrar su rol en el sistema político frente a la creciente hegemonía del Gobierno y ante la competencia creciente que encuentra, para algunos de sus cometidos, en otros actores sociales, sobre todo los medios de comunicación.²

La llamada crisis de los Parlamentos no es, ni mucho menos, un fenómeno reciente. Se remonta, tal y como en general se plantea, es decir, por su relación con los Gobiernos, al momento en que la universalización del sufragio y las transformaciones de la democracia acabaron otorgando a aquéllos una legitimación política para la que hasta entonces eran subsidiarios de los Parlamentos, y expandieron continuamente sus funciones y sus medios.³ Aunque en su anatomía se mantuvieron casi inalterables las formulaciones constitucionales, fue cambiando la fisiología del sistema, su comportamiento real. El constitucionalismo de posguerra dio pasos

decisivos en esa dirección, al acotar las funciones de las Cámaras, generalizar las jurisdicciones constitucionales y racionalizar los instrumentos disponibles para la exigencia de responsabilidad parlamentaria a los Gobiernos.⁴

Los constituyentes españoles adoptaron con empeño esa orientación, a pesar de que en los procesos de transición a la democracia los Parlamentos suelen vivir sus momentos de mayor vitalidad y legitimación social, pues por su propia existencia niegan simbólicamente el régimen autoritario que les precede, integran a las fuerzas sociales y políticas, y construyen el consentimiento democrático, por todo lo cual quienes recuperan la ciudadanía se reconocen en el Parlamento, antes de reconocer en el Parlamento al Estado.⁵ También en las transiciones suele reaparecer la cuestión recurrente de la centralidad del Parlamento, entendida como posición hegemónica en el sistema político, que reconquiste capacidad de escoger las grandes opciones y de imponer la dirección política, al tiempo que se constituya en lugar de respuesta inmediata a las demandas provenientes de la sociedad.⁶ En España dicha cuestión se planteó, como una disyuntiva derecha-izquierda, en el ámbito doctrinal y político, aunque tuvo escaso recorrido.

Así pues, en la orientación consolidada progresivamente, el Parlamento carece de la posición de órgano supremo e incondicionado

que le otorgaron las primeras Constituciones liberales. Las actuales son más extensas cuanto más recientes, y marcan con mayor concreción las competencias, así como los términos de su ejercicio. Por otra parte, el surgimiento de jurisdicciones constitucionales sitúa a estas como última ratio de integración política, susceptible de controlar y anular la propia ley parlamentaria, que en otro tiempo constituyó la expresión intocable de la voluntad popular.

Ese esquema aparece con notable fuerza en la Constitución española de 1978. La soberanía reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado. Las funciones del Parlamento, y cómo han de ser ejercidas, aparecen con precisión limitativa a lo largo del texto. En ese marco, el Gobierno protagoniza mayoritariamente la iniciativa legislativa, cuenta con capacidad normativa propia, limitada pero ampliamente disponible, toma decisiones relevantes que no requieren la intervención formal del Parlamento, y define, determina y ejecuta, en el ámbito de sus competencias, las políticas públicas. De hecho, de las cuatro grandes fases de que estas constan —gestación, preparación, deliberación y ejecución—,⁷ las Cortes solo participan decisivamente, cuando lo hacen, en la tercera, si bien en todo caso las controla políticamente. Aunque el Congreso de los Diputados otorgue y retire la confianza a los Gobiernos, dándoles origen y pudiendo concluir con su existencia, lo cierto es que tales procesos están llenos de mecanismos para proteger a estos.

Función representativa

La primera función que cumplen los Parlamentos es la de representar a los ciudadanos. En este sentido, las Cortes españolas son la única institución del Estado que surge directamente de la expresión popular, y solo en ellas se manifiesta la pluralidad y diversidad de intereses de la sociedad, pues el Gobierno nace de la mayoría, aunque decida por y para el conjunto de los ciudadanos. El mecanismo de la representa-

ción política parlamentaria se activa mediante las elecciones, que constituyen la pieza central del sistema democrático por cuanto posibilitan la comunicación de las preferencias políticas de los ciudadanos, canalizan la competencia pacífica con el poder y refuerzan la integración política de los miembros de la comunidad.⁸

A pesar de algunos sesgos, que favorecen a los partidos grandes y penalizan a los pequeños si estos distribuyen sus apoyos por todas o muchas circunscripciones, nuestro sistema electoral ha permitido que estén representadas en el Parlamento las grandes corrientes de opinión y las fuerzas nacionalistas periféricas o de implantación regional, a la vez que ha penalizado la dispersión y fragmentación partidaria, produciendo mayorías suficientes para gobernar con estabilidad. Tras la experiencia de las últimas décadas puede decirse que la larga tradición española de manipulaciones, irregularidades y fraudes electorales ha quedado definitivamente rota, y la nueva democracia ha logrado incluirse en la reducida nómina de países con sistemas democráticos estables y eficientes.

Elecciones y sistema de partidos

Desde 1977 y hasta la fecha se han celebrado once elecciones a Cortes.⁹ Sus resultados, que se suman en el Gráfico I, transmiten la sensación de cambios bruscos en las preferencias de los electores y una acentuada inestabilidad en los resultados de los partidos. Esto es coherente con la instauración de un nuevo sistema democrático tras cerca de cuarenta años de dictadura franquista, la discontinuidad de las formaciones y los líderes democráticos con respecto a la etapa de la Segunda República y la incierta relación de los nuevos partidos con unos *cleavages* muy cambiados después del largo paréntesis autoritario. De hecho, prácticamente todos los partidos han experimentado crisis de todo tipo, incluyendo la dimisión de sus líderes, la recomposición de su imagen y el ensayo, no siempre exitoso, de diferentes fórmulas organizativas.¹⁰

La inestabilidad del sistema de partidos alcanzó su punto culminante en 1982 con la desaparición de Unión de Centro Democrático (UCD), el partido gobernante que había triunfado en dos elecciones sucesivas y que había protagonizado la transición a la democracia.¹¹ Después, esa inestabilidad se contagió a otras latitudes ideológicas. Los diferentes intentos realizados para crear partidos centristas —el más importante de los cuales fue el Centro Democrático y Social (CDS), dirigido por Adolfo Suárez— terminaron en fracaso. Alianza Popular (AP), que sucedió a UCD en la hegemonía dentro del espacio conservador, llevó a cabo en 1989 su refundación en el Partido Popular (PP), tras una infructuosa etapa de coaliciones con partidos democristianos y liberales, para así superar su estancamiento electoral.¹² En la izquierda, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) pudo sobreponerse tempranamente a la crisis derivada del abandono de las tesis marxistas,¹³ mientras que el Partido Comunista de España (PCE) sufrió procesos de escisión a principios

listas que han obtenido representación en las Cámaras, solo la coalición catalana *Convergència i Unió* (CiU) y el Partido Nacionalista Vasco (PNV) se han mantenido en todas las Legislaturas, pero sin lograr evitar conflictos internos y escisiones relevantes.¹⁵

Como puede comprobarse en la Tabla I, las elecciones de 1979 apenas registraron cambios significativos respecto de las fundacionales de 1977.¹⁶ Las preferencias electorales se dirigieron mayoritariamente hacia la UCD de Adolfo Suárez y el PSOE de Felipe González, que sumaron el 64% de los sufragios y el 81% de los escaños. Ambos estaban flanqueados en los extremos por sendos partidos minoritarios, el PCE de Santiago Carrillo en la izquierda y la AP de Manuel Fraga en la derecha. Y todos ellos se encontraban a su vez acompañados por distintos partidos nacionalistas «periféricos» o regionalistas, entre los cuales destacaban CiU y el PNV. El resultado cristalizó en un sistema pluripartidista moderado, caracterizado por la intensa competición existente entre los dos principales

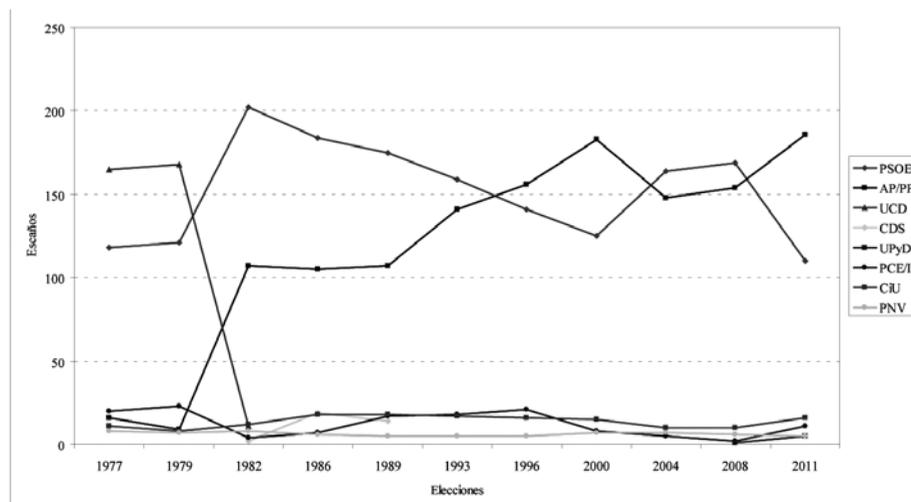


GRÁFICO 1.- Evolución de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados, 1977-2011

de los años ochenta y terminó integrándose en la federación Izquierda Unida (IU) desde 1986, con resultados desiguales.¹⁴ Entre los muchos partidos nacionalistas subestatales y regiona-

partidos, la división del electorado casi a mitades entre izquierda y derecha y la dificultad de los Gobiernos en minoría de UCD para formar coaliciones.¹⁷

	1977			1979		
	% de votos	Escaños	% de escaños	% de votos	Escaños	% de escaños
Izquierda						
PCE*(1)	9,3	20	5,7	10,8	23	6,6
PSOE*(2)	29,3	118	33,7	30,4	121	34,6
PSP/US	4,4	6	1,7	-	-	-
Centro						
UCD	34,4	165	47,1	34,9	168	48
Derecha						
AP*(3)	8,2	16	4,6	5,9	9	2,6
UN	-	-	-	2,1	1	0,3
Regionales						
HB	-	-	-	1	3	0,9
EE	0,3	1	0,3	0,5	1	0,3
PNV	1,6	8	2,3	1,7	7	2
ERC*(4)	0,8	1	0,3	0,7	1	0,3
CiU*(5)	2,8	11	3,1	2,7	8	2,3
UC-DCC	0,9	2	0,6	-	-	-
PSA	-	-	-	1,8	5	1,4
PAR	-	-	-	0,2	1	0,3
UPC	-	-	-	0,3	1	0,3
CAIC	0,2	1	0,3	-	-	-
UPN	-	-	-	0,2	1	0,3
CIC	0,2	1	0,3	-	-	-
Otros*(6)	7,6	-	-	6,8	-	-
Censo	23.583.762			26.836.490		
Votantes	18.590.130			18.259.192		
	(78,8%)			(68%)		
Blancos y nulos	312.075			325.544		
	(1,7%)			(1,8%)		

*(1) Incluyendo su rama catalana, PSUC.

*(2) Incluyendo su rama catalana, PSC.

*(3) En 1979 dentro de CD.

*(4) En 1977 como EC.

*(5) En 1977 como PDC.

*(6) Sin representación parlamentaria.

Fuente: Ministerio del Interior.

TABLA 1. Votos y escaños en las elecciones de 1977 y 1979

En 1982, sin embargo, este panorama sufrió un vuelco extraordinario. Las elecciones de ese año, habitualmente calificadas como «terremoto», trajeron consigo un cambio de proporciones espectaculares que transformó por completo el sistema de partidos y sus integrantes.¹⁸ Según se aprecia en la Tabla 2, UCD quedó triturada por unos electores que rechazaban así las continuas luchas entre los «barones» del partido y la ineficacia de sus Gabinetes. El PSOE

consiguió doblar su electorado y duplicar su representación parlamentaria, lo que le permitió formar Gobierno en solitario por primera vez desde su fundación; era también la primera vez en la historia de España en la que un partido obtenía democráticamente la mayoría absoluta de escaños en las Cortes, y la primera ocasión en la que gobernaba un partido de izquierda desde 1936. El PCE sufrió un considerable retroceso, agravado además por las escisiones internas. El

		1982			1986			1989		
		% de votos	Escaños	% de escaños	% de votos	Escaños	% de escaños	% de votos	Escaños	% de escaños
Izquierda										
	IU*(1)	4	4	1,1	4,6	7	2	9,1	17	4,9
	PSOE	48,1	202	57,7	44	184	52,6	39,6	175	50
Centro										
	CDS	2,9	2	0,6	9,2	19	5,4	7,9	14	4
	UCD	6,8	11	3,1	-	-	-	-	-	-
Derecha										
	AP/PP*(2)	26,3	107	30,6	26	105	30	25,8	107	30,6
Regionales										
	HB	1	2	0,6	1,1	5	1,4	1,1	4	1,1
	EE	0,5	1	0,3	0,5	2	0,6	0,5	2	0,6
	EA	-	-	-	-	-	-	0,7	2	0,6
	PNV	1,9	8	2,3	1,5	6	1,7	1,2	5	1,4
	ERC	0,7	1	0,3	-	-	-	-	-	-
	CiU	3,7	12	3,4	5	18	5,1	5	18	5,1
	CG	-	-	-	0,4	1	0,3	-	-	-
	PA	-	-	-	-	-	-	1	2	0,6
	PAR	-	-	-	0,4	1	0,3	0,4	1	0,3
	AIC	-	-	-	0,3	1	0,3	0,3	1	0,3
	UV	-	-	-	0,3	1	0,3	0,7	2	0,6
Otros*(3)		4,1	-	-	6,7	-	-	6,7	-	-
Censo		26.846.940			29.117.613			29.604.055		
Votantes		21.469.274			20.524.858			20.646.365		
		(80%)			(70,5%)			(69,7%)		
Blancos y nulos		517.674			443.125			294.478		
		(2,4%)			(2,2%)			(1,4%)		

*(1) En 1982 como PCE; incluyendo su rama catalana, PSUC en 1982 e IC en 1986 y 1989.

*(2) AP en coalición con PDP y PL; en 1986 como CP. En Navarra, en coalición con UPN.

*(3) Sin representación parlamentaria.

Fuente: Ministerio del Interior.

TABLA 2. Votos y escaños en las elecciones de 1982, 1986 y 1989

crecimiento de AP le permitió sustituir a UCD en el espacio del centro-derecha, bien que parcialmente, ya que quedó relegada a una notable distancia, en votos y escaños, del PSOE.

La importancia de estas elecciones quedó reforzada por la continuidad de sus resultados durante los años ochenta. Aunque las élites políticas estaban convencidas de que tras ellas tendría que producirse una nueva reestructura-

ción que «normalizara» el sistema de partidos, las elecciones de 1986 y 1989 confirmaron los alineamientos existentes, si bien el apoyo a los socialistas fue reduciéndose progresivamente. El realineamiento electoral ocurrido en 1982 produjo un sistema de partido dominante,¹⁹ en el que el PSOE ocupaba un lugar muy favorable y se enfrentaba a una oposición débil y fragmentada.²⁰

Tras más de una década de hegemonía socialista y de Gobiernos presididos por Felipe González, las elecciones siguientes abrieron una nueva etapa. Como puede comprobarse en la Tabla 3, sus consecuencias se desarrollaron en dos momentos. En 1993, la pérdida de la mayoría parlamentaria absoluta por parte del PSOE vino acompañada por el crecimiento del PP, bajo la dirección de José María Aznar. Los votantes de los partidos de izquierda seguían superando a los de la derecha mientras que los partidos nacionalistas, sobre todo CiU y PNV, lograron

mantener sus niveles de sufragios y escaños. La creciente competitividad entre PSOE y PP, de una parte, y entre PSOE e IU (liderada por Julio Anguita), de otra, implicaba la vuelta a un sistema de partidos pluralista moderado.²¹ Estos cambios cristalizaron en las elecciones de marzo de 1996, en las que la victoria del PP y la derrota del PSOE fueron más ajustadas de lo esperado; en realidad, el primero ganó al segundo por una diferencia de solo 340.000 votos. Aunque logró incrementar sus apoyos, el PP solo consiguió 156 escaños y, como el PSOE en 1993, se vio

	1993		1996			2000		
	% de votos	Escaños	% de votos	Escaños	% de escaños	% de votos	Escaños	% de escaños
Izquierda								
IU	9,6	18	10,5	21	6	5,6	8	2,3
PSOE	38,8	159	37,6	141	40,3	34,2	125	35,7
Derecha								
PP	34,8	141	38,8	156	44,6	44,5	183	52,3
Regionales								
HB	0,9	2	0,7	2	0,6	-	-	-
EA*(1)	0,6	1	0,5	1	0,3	0,4	1	0,3
PNV	1,2	5	1,3	5	1,4	1,5	7	2
IC-V	-	-	-	-	-	0,5	1	0,3
ERC	0,8	1	0,7	1	0,3	0,8	1	0,3
CiU	4,9	17	4,6	16	4,6	4,2	15	4,3
BNG	-	-	0,9	2	0,6	1,3	3	0,9
PAR	0,6	1	-	-	-	-	-	-
ChA	-	-	-	-	-	0,3	1	0,3
CC	0,9	4	0,9	4	1,1	1,1	4	1,1
UV	0,5	1	0,4	1	-	-	-	-
PA	-	-	-	-	-	0,9	1	0,3
Otros*(2)	6,4	-	3,1	-	-	4,7	-	-
Censo	31.030.511		32.531.833		33.969.640		33.969.640	
Votantes	23.718.816		25.172.058		23.339.490		23.339.490	
	(76,4%)		(77,3%)		(68,7%)			
Blancos y nulos	315.631		369.127		525023			
	(1,3%)		(1,5%)		2,2%			

*(1) En 1993, en coalición con EUE.

*(2) Sin representación parlamentaria.

Fuente: Ministerio del Interior.

TABLA 3. Votos y escaños en las elecciones de 1993, 1996 y 2000

obligado a formar un Gobierno en minoría presidido por Aznar y con apoyos parlamentarios estables y más o menos garantizados por CiU, PNV y Coalición Canaria (CC). Tras la desaparición del CDS –que hubiera podido representar el papel de «partido bisagra», al modo del Freie Demokratische Partei (FDP) alemán, coaligándose con socialistas o conservadores– y el rechazo de la IU de Anguita a cualquier acuerdo

con el PSOE, los partidos nacionalistas subestatales se erigieron en única fuente de estabilidad para los Gobiernos minoritarios. Esta situación generó una dinámica peculiar en la colaboración parlamentaria a causa de la lógica particularista de las formaciones nacionalistas: a cambio de su colaboración institucional se agravó el conflicto regional y aumentó la complejidad de la competición electoral entre partidos en niveles territoriales distintos.

		2004			2008			2011		
		% de votos	Escaños	% de escaños	% de votos	Escaños	% de escaños	% de votos	Escaños	% de escaños
Izquierda										
	IU*(1)	5	5	1,4	3,8	2	0,6	6,9	11	3,1
	PSOE	42,6	164	46,9	43,9	169	48,3	28,7	110	31,4
Centro										
	UPyD	-	-	-	1,2	1	0,3	4,7	5	1,4
Derecha										
	PP	37,7	148	42,3	39,9	154	44	44,6	186	53,1
Regionales										
	Amaiur	-	-	-	-	-	-	1,4	7	2
	EA	0,3	1	0,3	-	-	-	-	-	-
	PNV	1,6	7	2	1,2	6	1,7	1,3	5	1,4
	ERC	2,5	8	2,3	1,2	3	0,9	1,1	3	0,9
	CiU	3,2	10	2,9	3	10	2,9	4,2	16	4,6
	BNG	0,8	2	0,6	0,8	2	0,6	0,8	2	0,6
	ChA	0,4	1	0,3	-	-	-	-	-	-
	CC*(2)	0,9	3	0,9	0,7	2	0,6	0,6	2	0,6
	NB/GB	0,2	1	0,3	0,2	1	0,3	0,2	1	0,3
	C-Q	-	-	-	-	-	-	0,5	1	0,3
	FAC	-	-	-	-	-	-	0,4	1	0,3
	Otros*(3)	4,8	-	-	4,1	-	-	4,6	-	-
Censo		34.571.831		35.073.179			35.779.491			
Votantes		26.155.436		25.900.439			24.666.441			
		(75,7%)		(73,8%)			(68,9%)			
Blancos y nulos		671.932		451.758			651.016			
		(2,56%)		(1,7%)			(2,6%)			

*(1) En 2011, en coalición con Los Verdes.

*(2) En 2008, en coalición con el PNC.

*(3) Sin representación parlamentaria.

Fuente: Ministerio del Interior.

TABLA 4.- Votos y escaños en las elecciones de 2004, 2008 y 2011

En todo caso, las relaciones entre el PP y el PSOE como principales protagonistas de la vida parlamentaria han conocido en los primeros años del siglo XXI algunas modificaciones importantes, como queda de manifiesto en la Tabla 4. En las elecciones de 2000, el PP se alzó con la mayoría absoluta gracias a la moderación de que había hecho gala en la Legislatura anterior. A este triunfo contribuyó también el PSOE al ofrecer una imagen lastrada por los problemas internos de liderazgo (llegó a conocer tres dirigentes sucesivos desde la retirada de Felipe González en 1997) y una confusa alianza postelectoral con IU.²² Después, el PP decidió abandonar su perfil centrista y desplazarse hacia la derecha, enfrentándose con sus antiguos socios nacionalistas vascos y catalanes y abordando políticas públicas que reavivaron tensiones políticas. La polarización ideológica resultante contrastó con la oposición desarrollada por el nuevo líder del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, que tuvo especial oportunidad de mostrarse cuando el Gobierno decidió ayudar a Estados Unidos en la invasión de Irak (2003) contra la opinión de todas las fuerzas del arco parlamentario y de la mayoría de los españoles.²³

Las elecciones de 2004 se celebraron en un clima enrarecido, solo tres días después de los atentados perpetrados por terroristas yihadistas que costaron la vida a 192 personas e hirieron a más de 1.800. La controvertida gestión informativa del Gobierno sobre su autoría, las críticas a las políticas conservadoras durante la Legislatura y, en especial, la contestación a la política exterior favorecieron la victoria del PSOE.²⁴ Los socialistas, en minoría, recabaron el sostén parlamentario de la IU de Gaspar Llamazares y de dos partidos nacionalistas de izquierdas, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG). Con esos apoyos, el Gobierno socialista —el primero paritario en la historia de España— consiguió mantener los excepcionales índices de crecimiento económico de la etapa anterior, reducir al mínimo los índices de paro y sacar adelante un novedoso programa

social. Estos logros eclipsaron la errática política autonómica y permitieron al PSOE revalidar su victoria en las elecciones de 2008. Con más de once millones de votos, los socialistas se convirtieron en el partido con mayor apoyo electoral desde la transición, lo que no se tradujo en una mayoría absoluta parlamentaria por la intensa competitividad política.

Enfrente, el PP, liderado por Mariano Rajoy, desplegó una dura oposición basada en atribuir la victoria socialista a una conspiración derivada de los atentados terroristas, excitar el nacionalismo español en el conflicto territorial, acosar al Gobierno en materia antiterrorista, estrechar sus vínculos con la Iglesia católica y cultivar una visión excluyente en torno a los problemas de la inmigración.²⁵ Como consecuencia de la extraordinaria polarización entre ambos partidos, las transferencias electorales recibidas les permitieron conseguir el voto conjunto del 83,8% de los españoles y acumular el 92,3% de los escaños del Congreso. Por vez primera, el PSOE y el PP ganaron en todas las circunscripciones electorales, incluso en las de Cataluña y el País Vasco, donde los partidos nacionalistas solían ser mayoritarios.²⁶

El PSOE formó un nuevo Gobierno minoritario, sostenido esta vez por apoyos «de geometría variable» en el Parlamento. Y, aunque vio coronado con el éxito su empeño de lograr el fin del terrorismo etarra —que había azotado al país durante las últimas cuatro décadas—, el impacto de la crisis financiera internacional lastró por completo su imagen. Ante los alarmantes síntomas que ofrecía la economía española (hundimiento del mercado inmobiliario, crecimiento del paro, recesión, deuda pública descontrolada), Rodríguez Zapatero adelantó las elecciones a noviembre de 2011. En ellas, el PP logró de nuevo la mayoría absoluta parlamentaria; una victoria que no se basó tanto en un incremento apreciable de su electorado cuanto en el severo castigo que sufrió el PSOE: perdió más de cuatro millones de votos y obtuvo el menor número de escaños desde la restauración de la democracia.²⁷

Desde entonces, el Gobierno presidido por Mariano Rajoy ha desplegado una drástica política de austeridad presupuestaria destinada a corregir el déficit del Estado. Aunque estas medidas consiguieron evitar la bancarrota del país y mejorar las cifras de crecimiento económico, han dañado severamente el sistema de protección social, con la lógica consecuencia del aumento de la desigualdad y la pobreza. Sin embargo, el consecuente desgaste experimentado por el PP no ha podido ser aprovechado por un PSOE con problemas de liderazgo (dirigido desde 2014, tras la renuncia de Alfredo Pérez Rubalcaba, por Pedro Sánchez) e incapaz de ofrecer una alternativa plenamente diferenciada. Así las cosas, ante las duodécimas elecciones democráticas, previstas para finales de 2015, se vislumbra la posibilidad de que el PP y el PSOE reduzcan su predominio dentro del sistema de partidos y cedan protagonismo a nuevas fuerzas políticas en ascenso.

Los sesgos del sistema electoral

El sistema electoral español se encuadra dentro de la categoría de los «fuertes», dada su capacidad para constreñir el comportamiento de los votantes y para ejercer un impacto reductor en la vida parlamentaria;²⁸ su contribución a la estabilización partidista ha sido, pues, sumamente relevante. En términos comparados, es un sistema electoral joven: frente a la ya larga vigencia de la mayor parte de los sistemas que funcionan en Europa, que por regla general se remontan a la segunda década del siglo XX, el español cuenta con poco menos de cuarenta años.

En 1977, tras los distintos procesos de negociación entre las fuerzas políticas,²⁹ se acordó que las elecciones legislativas para el Congreso de los Diputados habrían de llevarse a cabo por un sistema que combinaba las siguientes características, confirmadas en la Ley del Régimen Electoral General de 1985 y sus sucesivas reformas: a) el principio de representación proporcional y la fórmula D'Hondt; b) una Cáma-

ra Baja de tamaño reducido, establecida en 350 diputados, y la fijación de las provincias como circunscripciones electorales; c) la asignación de dos diputados como mínimo por distrito y la atribución de escaños adicionales por tramos prefijados de población; d) un umbral mínimo de acceso a la representación del 3% de votos en el nivel del distrito; y e) la presentación de listas de candidatos por los partidos para ser votadas de forma cerrada y bloqueada.

Como consecuencia, los mecanismos de asignación de diputados han producido desequilibrios representativos muy intensos a causa de las considerables desigualdades de población existentes entre las circunscripciones: por acudir al ejemplo habitual, la ratio electores/escaños de Madrid es casi cinco veces superior a la de Soria. Por su parte, el reducido tamaño del Congreso y el alto número de circunscripciones provinciales ocasiona que dos terceras partes de ellas solo cuenten con un máximo de cinco escaños, mientras que una tercera parte tiene entre seis y nueve; Madrid y Barcelona superan los 30 cada una.³⁰ En consecuencia, la magnitud media de las circunscripciones es muy baja (6,73 diputados) y bordea los límites considerados habitualmente como mínimos para que una fórmula tenga efectos proporcionales. Entre los 21 sistemas electorales occidentales que han utilizado el modelo D'Hondt y distritos plurinominales de un solo nivel entre 1945 y 1990, solo Francia, en el efímero sistema de 1986, tenía una magnitud menor, de 5,79; y de entre los once sistemas que han utilizado alguna otra fórmula proporcional, solo Irlanda, con su peculiar mecanismo de voto único transferible, exhibe una magnitud inferior a la española.³¹

En realidad, el impacto del método D'Hondt está vinculado con la reducida magnitud media de las circunscripciones y no con un «defecto intrínseco» de la propia fórmula electoral³²: mientras que no afecta a la generación de efectos proporcionales en los distritos de tamaño elevado, produce efectos mayoritarios considerables en los pequeños al acumular los

restos de todos los partidos al más votado. No resulta extraño entonces que el umbral legal del 3% haya carecido de aplicación en la inmensa mayoría de las circunscripciones; en cambio, el denominado «umbral efectivo» alcanza niveles muy superiores, y es el más elevado de sistemas similares.³³

Los efectos del sistema electoral se han proyectado en la fragmentación, la desproporcionalidad y el formato del sistema de partidos. En primer lugar, la fragmentación ha sido relativamente baja, lo que se ha traducido en la diferencia entre el índice del número de partidos electorales (3,9) y el de partidos parlamentarios (2,6).³⁴ Esta diferencia, que expresa suficientemente la capacidad reductora del sistema electoral, es solo algo mayor que la del Reino Unido y próxima a la de Grecia, Austria, Alemania e Irlanda, que tienen los más bajos niveles de fragmentación. Así, el número de Grupos Parlamentarios en las Cámaras ha sido relativamente reducido, y ha variado poco.³⁵ En el Congreso de los Diputados, hubo 8 en la Legislatura Constituyente (1977-1979), 10 en la I (1979-1982), 6 en la II (1982-1986) y en la III (1986-1989), 7 en la IV (1989-1993), V (1993-1996), VI (1996-2000) y VII (2000-2004), 8 en la VIII (2004-2008), 6 en la IX (2008-2011) y 7 en la X (2011-2015). De ellos, solo los Grupos Socialista, Popular (aunque con distintas denominaciones), Catalán de CiU, Vasco del PNV y Mixto han formado parte de todas las Legislaturas. En el Senado, el número de Grupos ha sido de 8 en la Constituyente, 6 en la I, 5 en la II, 6 en la III, IV y V, 5 en la VI, 7 en la VII y VIII, y 6 en la IX y X; y solo han estado siempre presentes los Grupos Socialista, Mixto y Vasco del PNV (con diferentes nombres).

La presencia de muchos pequeños partidos nacionalistas subestatales o regionalistas en el Congreso de los Diputados no es incompatible con esa moderada fragmentación: su acceso a la Cámara no llega a ser un problema especialmente grave para las tareas parlamentarias, ya que los dos primeros partidos superan holgadamente el 80% de los escaños. Pero su relevan-

cia política aumentó considerablemente, como hemos visto, a partir de 1993, al tratarse de los únicos partidos con capacidad para apoyar parlamentariamente a los Gobiernos en minoría.

En segundo lugar, los elevados niveles de desproporcionalidad suponen la cara más negativa del sistema. Las cifras contenidas en la Tabla 5, que recoge las diferencias entre las proporciones de votos y escaños en las once elecciones generales, son suficientemente expresivas. Los dos principales partidos (UCD y PSOE hasta 1982, y PSOE y AP/PP desde entonces) han obtenido siempre unas sustanciosas ventajas en sus proporciones de escaños con respecto a las de votos; esas ventajas son más elevadas para el primer partido (UCD en 1977 y 1979; PP en 1996, 2000 y 2011, y PSOE en los restantes comicios), y más aún si ese primer partido es conservador (como UCD y PP). Los partidos minoritarios con apoyos electorales dispersos en todo el territorio nacional han sido sistemáticamente perjudicados en su relación de votos y escaños: así ha ocurrido con el PCE/IU en todas las consultas, con AP y el Partido Socialista Popular (PSP) en los años setenta, con el CDS en los ochenta y más recientemente con Unión Progreso y Democracia (UPyD). En cambio, los partidos con electorados concentrados en una o pocas circunscripciones, normalmente de naturaleza nacionalista o regionalista, han logrado una representación equilibrada: es el caso de CiU y PNV, pero también puede aplicarse a otras formaciones. Además, si se analizan los efectos proporcionales en cada una de las circunscripciones se advierte cómo los índices de desproporcionalidad aumentan sistemáticamente a medida que se reduce su tamaño.³⁶

El sistema electoral español exhibe así una de las mayores dosis de desproporcionalidad de los países con sistemas de representación proporcional.³⁷ La combinación de sus elementos (sobre todo, de la ratio electores/escaños, la magnitud de los distritos y la fórmula D'Hondt) con la distancia de los apoyos electorales del PSOE y AP/PP desde los años ochenta ha oca-

sionado sesgos mayoritarios equivalentes a los que se registran en países con alguna variante del sistema mayoritario. Esa misma combinación hizo también posible las cuatro mayorías absolutas «manufacturadas» o «prefabricadas» obtenidas en tres ocasiones por el PSOE en los años ochenta, con proporciones de voto que oscilaban entre el 48,1% y el 39,6%, y por el PP en 2000 y 2011, con el 44,5% y el 44,6%.

relineamiento electoral de 1982, un cambio cuyo impacto fue a su vez magnificado por el sistema electoral. Los dos mayores partidos no han tenido nunca menos del 80% de los escaños del Congreso de los Diputados. Por el contrario, los partidos menores con apoyos electorales territorialmente dispersos han sido progresivamente desplazados de la Cámara: contaban con 41 escaños distribuidos en tres partidos (PCE,

Partido	Elecciones										
	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011
PCE/IU	-3,6	-4,2	-2,9	-2,6	-4,2	-4,5	-4,5	-3,3	-3,6	-3,2	-3,8
PSOE	+4,4	+4,2	+9,6	+8,6	+10,4	+6,6	+2,7	+1,5	+4,3	+4,4	+2,7
PSP	-2,7										
UPyD										-0,9	-3,3
CDS			-2,3	-3,8	-3,9						
UCD	+12,7	+13,1									
AP/PP	-3,6	-3,3	+4,3	+4	+4,8	+5,5	+5,8	+7,8	+4,6	+4,1	+8,5
CiU	+0,3	-0,4	-0,3	+0,1	+0,1	0	0	+0,1	-0,3	-0,1	+0,4
PNV	+0,7	+0,3	+0,4	+0,2	+0,2	+0,2	+0,1	+0,5	+0,4	+0,5	+0,1

Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia

TABLA 5. Diferencias entre porcentajes de escaños y de votos, 1977-2011 (en puntos porcentuales)

En tercer lugar, los sesgos conservadores y mayoritarios del sistema electoral han tenido también un impacto notable sobre el de partidos. Mediante los primeros, UCD y PP han recibido una sobrerrepresentación parlamentaria en escaños sistemáticamente superior a la de cualquier otro partido, incrementando sus victorias y amortiguando sus derrotas. Mediante los segundos, los resultados electorales han podido girar alrededor de dos partidos principales desde las primeras elecciones de 1977. En realidad, la única sorpresa fue el espectacular cambio experimentado en las identidades de esos dos partidos principales como consecuencia del

AP y PSP) en 1977, y con 31 para dos fuerzas políticas (IU y CDS) en 1989; pero solo con 16 escaños en 2011 (once de ellos de IU y cinco de UPyD). Los efectos directos del sistema electoral han llevado a muchos pequeños partidos a fusionarse o a coaligarse con otros mayores, y a los líderes minoritarios a evitar escisiones de partidos ya establecidos, como única alternativa si quieren evitar su segura condición de extraparlamentarios.

Por otra parte, a nivel nacional el sistema de partidos ha conocido simplificaciones adicionales debido a las llamadas al «voto útil» efectuadas por los mayores partidos en todas las

elecciones, y por la marcada tendencia de los electores a adoptar mecanismos de «voto estratégico» y dejar de votar a los pequeños partidos con escasas o nulas posibilidades de obtener un escaño. Como consecuencia, esa dimensión «psicológica»³⁸ del sistema electoral ha reforzado el impacto de la «mecánica» al adelantar y acrecentar sus efectos: ha reducido el número de partidos, primado al que más proporción de votos recibe y penalizado a las pequeñas formaciones cuyos votantes se encuentren dispersos en muchas circunscripciones.³⁹

En los niveles autonómicos y locales, en cambio, el impacto de la normativa electoral puede ser diferente. Aunque sus desviaciones representativas reducen las posibilidades de esos pequeños partidos con bases electorales dispersas, los partidos minoritarios con apoyos concentrados en una Comunidad Autónoma o incluso en una provincia no salen, como hemos señalado, necesariamente perjudicados. De hecho, un partido con menos del 1% del voto en el ámbito nacional puede recibir el suficiente apoyo de los votantes de una sola circunscripción como para resultar equilibradamente representado o incluso disfrutar de una cierta sobrerrepresentación. Como ya se ha dicho, los casos de los partidos nacionalistas vascos o catalanes son suficientemente ilustrativos. De esta forma, el sistema electoral español ha presentado dos direcciones contradictorias: mientras que en el ámbito nacional contiene unos fuertes incentivos contra la fragmentación, permite la derivada del incremento del apoyo electoral a los partidos autonómicos o provinciales. Aunque esta tendencia fue aumentando ligeramente desde las primeras elecciones democráticas, pareció quedar estabilizada en las de los años noventa y ha sufrido una cierta reducción en las de 2004, 2008 y 2011 como consecuencia de la creciente competitividad entre PSOE y PP.⁴⁰

Función legislativa

En la estructura institucional del sistema polí-

tico, el Parlamento es el lugar de la ley. Pero, en la práctica, el proceso normativo ha ido derivando al campo de acción del Gobierno, sobre la base de que la actividad legislativa es, en gran medida, un instrumento decisivo para la puesta en práctica del programa político escogido por la ciudadanía y avalado por las propias Cortes en el otorgamiento de la confianza al Gobierno.

Las consecuencias de esta mutación son obvias. La iniciativa legislativa es atribuida en el art. 87 de la Constitución española (CE) al Gobierno, al Congreso, al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a los propios ciudadanos, pero resulta suficientemente significativo que en esa relación el Gobierno figure en primer lugar. El Gobierno es, en efecto, dueño de la mayor parte de esa iniciativa:⁴¹ la tiene en exclusiva en lo que se refiere a los Presupuestos Generales del Estado (art. 134.1 CE), tiene prioridad de tramitación de sus proyectos frente a las proposiciones que provienen de las demás instancias (art. 89.1 CE), acumula la mayor tasa de éxito de todas ellas, puede reducir los plazos de la tramitación declarando urgentes sus proyectos (art. 90.3. CE) y, finalmente, aunque no lo haga de forma habitual, puede oponerse a la toma en consideración de las proposiciones o enmiendas de las Cámaras cuando, a su juicio, comporten reducción de ingresos o aumento de gastos (art. 134.6 CE).

Como puede verse en la Tabla 6, más del 80% de las leyes aprobadas desde 1977 proceden de proyectos remitidos por el Gobierno al Parlamento, en tanto que el resto se reparte entre las proposiciones de ley promovidas en las propias Cámaras —con gran ventaja del Congreso sobre el Senado— y las provenientes de las Comunidades Autónomas. Pero, aun cuando proceden de las Cortes, su éxito depende, bien del apoyo inicial de la mayoría o de su mero consentimiento, bien de su enmienda a lo largo de la tramitación. La tasa de éxito de los proyectos de ley se acerca a la totalidad, si excluimos aquellos que no han concluido su tramitación al disolverse el Parlamento, mientras que la de las

proposiciones de ley varía mucho según Legislaturas, es muy sensible a la existencia o no de mayorías absolutas, no supera el 20%, y no llega a veces ni siquiera al 1%, como en la X (2011-2015). Finalmente, la duración media de la tramitación de las que prosperan (algo más de un año frente a 6-7 meses) es el doble en el caso de las proposiciones respecto de los proyectos.

El uso de la iniciativa por parte de las Asambleas de las Comunidades Autónomas que, para progresar, necesitan ser tomadas en considera-

jurídicamente no comporta responsabilidad para el presidente o para su Gobierno, muestra una pérdida de confianza parlamentaria de la que derivan consecuencias políticas. En ese caso desembocó en una disolución anticipada que, por otra parte, ya estaba previamente anunciada.⁴⁶

El Gobierno dispone además de la posibilidad de aprobar decretos-leyes, en el ámbito material circunscrito por la CE (art. 86), y si se dan las circunstancias de tener que actuar en caso

Iniciativas legislativas	Legislaturas										
	C	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X*
Proyectos de ley	174	347	209	125	137	130	192	175	152	147	134
Proyectos de ley aprobados	104	236	187	108	109	112	172	173	140	120	99
% de proyectos de ley aprobados	59,8	68,0	89,5	86,4	79,6	86,2	89,6	98,9	92,1	81,6	73,9
Proposiciones de ley	71	216	128	160	180	162	295	369	295	330	218
Proposiciones de ley aprobadas	9	42	20	13	19	24	21	19	21	20	2
% de proposiciones de ley aprobadas	12,7	19,4	15,6	8,1	10,6	14,8	7,1	5,1	7,1	6,1	0,9
% de proyectos de ley sobre el total de iniciativas legislativas	92	84,9	90,3	89,3	85,2	82,4	89,1	90,1	87	85,7	98

* Para la Legislatura X los datos son hasta el 5 de marzo de 2015.

Fuente: Memorias de Legislaturas del Congreso de los Diputados y elaboración propia.

TABLA 6. Actividad legislativa del Congreso de los Diputados

ción por el Congreso, ha sido reducido, limitándose en gran medida a la aprobación y reformas de sus Estatutos de Autonomía.⁴² La iniciativa legislativa popular (ILP), sumamente dificultada en su ejercicio y necesitada asimismo de ser asumida por el Congreso,⁴³ ha sido una figura testimonial, hasta el punto de que solo se ha aprobado una ley procedente inicialmente de la misma.⁴⁴ En lo que concierne a los Presupuestos Generales del Estado, solo en una ocasión, en 1995, han sido rechazados,⁴⁵ lo que, si bien

de extraordinaria y urgente necesidad. Se trata de una figura inhabitual en otros regímenes parlamentarios, y lo cierto es que la práctica demuestra la flexibilidad con la que el propio Gobierno, pero también el Tribunal Constitucional, interpretan esas restricciones. Si bien tienen que ser posteriormente convalidados por el Congreso, es altamente excepcional que tal convalidación no se haya producido. De hecho, esa circunstancia se ha dado solo en dos casos.⁴⁷ Desde la Constituyente a la X Legislatura se han

aprobado, en cada una de ellas, 63, 73, 40, 20, 25, 40, 85, 42, 48, 56 y 64 (datos a 5 de marzo de 2015) decretos-leyes.

Por último, durante algo más de una década, entre 1993 y 2004, se ha remitido por el Gobierno a las Cortes un proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social, coloquialmente llamada «ley de acompañamiento», que ha permitido a las mayorías de cada momento modificar decenas, y hasta más de un centenar de normas, en un trámite comprimido, paralelo a los Presupuestos, evitando además con ello el debate sustantivo sobre cada norma modificada.⁴⁸ Tal figura dejó de ser voluntariamente utilizada por el Gobierno desde 2004, pero fue sustituida por las «leyes ómnibus», verdaderos «cajones de sastre recolectores de un sinnúmero de materias legales a reformar».⁴⁹

Función de control

La función electiva, como apuntara Bagehot en el primer tercio del siglo XIX, figura entre las más importantes que desempeñan los Parlamentos.⁵⁰ Por medio de ella elige o designa al Gobierno, al que entrega la dirección efectiva de los asuntos públicos y le somete a control. Con el tiempo se ha convertido probablemente en la función políticamente más significativa, hasta el punto de que, tras la constitutiva, la primera sesión que reúne a los nuevos Parlamentos recién elegidos es para dar origen al Gabinete. Cualquiera que sea la fórmula que revista, sea darla por descontado respecto del partido ganador, como sucede en el Reino Unido, sea ratificarla una vez formado, como en Italia, o sea otorgarla a un candidato a presidente para que lo forme, como en España, en los regímenes parlamentarios el Gobierno ha de contar con la confianza de la o las Cámaras. En el caso español, solo con la del Congreso de los Diputados.

Aunque la CE (art. 99.2) establece que la confianza se otorga al candidato y a su programa, no obliga expresamente a que este último, que en todo caso debe ser expuesto, sea sometido

a debate antes de la votación de investidura. De hecho, en la primera investidura tras la aprobación de la Constitución, en 1979, el programa expuesto por el candidato Adolfo Suárez fue debatido como explicación de voto de los Grupos una vez efectuada la votación y otorgada pues la confianza.⁵¹ Sin embargo, en la de Leopoldo Calvo-Sotelo, en 1981, el debate ya precedió a la votación,⁵² y en 1982 fue regulado así preceptivamente en el Reglamento del Congreso (art. 171).

En la investidura, el Congreso otorga o no la confianza a un candidato, pero no tiene la iniciativa para proponerlo (la tuvo atribuida en alguna fase del tracto constituyente),⁵³ ni tampoco la capacidad de elegir entre candidatos distintos. El modelo escogido para facilitar la formación de Gobierno no obliga al candidato a obtener la mayoría absoluta salvo en la primera votación, pudiendo prosperar la candidatura si en segunda votación obtiene la mayoría simple (art. 99.3 CE). Así pues, no es imprescindible que le apoye la mayoría de la Cámara, basta con que no la tenga en contra. Pero casi todos los candidatos (Suárez en 1979; González en 1982, 1986, 1989 y 1993; Aznar en 1996 y 2000; Rodríguez Zapatero en 2004, y Rajoy en 2011) han obtenido la mayoría absoluta en primera votación (con la excepción de Calvo-Sotelo, en 1981, y Rodríguez Zapatero, en 2008, que la obtuvieron en la segunda), aun cuando en cuatro ocasiones (1979, 1993, 1996 y 2004) el Grupo Parlamentario del candidato no disponía por sí mismo de tal mayoría.

Esta configuración favorable a que prospere la candidatura a presidente se refuerza con la dificultad de exigirle responsabilidad política en sentido estricto. Las Cortes constituyentes debatieron intensamente el perfil que debían tener las figuras de tal responsabilidad, es decir, aquellas en las que se pone en juego, en el ámbito parlamentario, la pervivencia o no del Gobierno, es decir, la cuestión de confianza y la moción de censura. Obsesionados por la estabilidad, adoptaron mecanismos del tipo de voto

expreso de desconfianza, mayorías agravadas o censura constructiva, a pesar de que en 1978 los datos de muchos países ya proyectaban más que dudas sobre la eficacia de tales mecanismos, cuyo uso era cada vez menos frecuente, y desvelaban sus disfunciones para el control real de los Gobiernos por los Parlamentos.⁵⁴

La experiencia acumulada desde 1978 muestra lo justificado de esas dudas. Tales figuras se han usado poco, dos veces en cada caso, a pesar de que se han producido coyunturas políticas propicias a su ejercicio, y hace 28 y 25 años que no se han vuelto a presentar, respectivamente, la moción de censura y la cuestión de confianza. En todo caso, han funcionado con un sentido bien distinto al que contemplaron sus defensores constituyentes. La moción de censura fue presentada en 1980, por el PSOE, con Felipe González como candidato,⁵⁵ y en 1987, por AP, con Antonio Hernández Mancha de candidato.⁵⁶ En ambos casos el resultado parlamentario fue insuficiente para prosperar, pero los efectos políticos que se derivaron de cada una fueron completamente opuestos.

Por lógica, salvo que el apoyo parlamentario del Gobierno en ejercicio sea muy precario, en su dimensión o en su estabilidad, no es posible que prospere la moción. Pero, aun en tales casos, los requisitos exigidos (art. 113 CE), que empiezan ya a ser muy costosos para la presentación (décima parte de los diputados, es decir, 35, cifra que nunca ha estado disponible salvo para el primer grupo de la oposición), pero sobre todo que la mayoría de rechazo al presidente y a su Gobierno se prolongue en mayoría absoluta de apoyo a otro candidato, que se erigiría automáticamente en nuevo presidente, convierten en sumamente improbable que la moción llegue a prosperar. Por ello, su presentación busca la erosión del Gobierno, la consolidación de un liderazgo alternativo y la validación política de un programa de Gobierno. Ofrece, pues, una oportunidad, pero también comporta un riesgo, y el resultado no se dirime tanto en el apoyo parlamentario cuanto en el juicio de la opinión

pública. Hay coincidencia general en que la primera debilitó seriamente la posición de Suárez y de UCD, potenció el ya consistente liderazgo de González y proyectó como factible la alternativa socialista. Por el contrario, la segunda, presentada en una coyuntura propicia para el Gobierno del PSOE y a su presidente, tuvo un efecto bumerán y desembocó en un rápido cambio de liderazgo en AP. En lo que respecta a la cuestión de confianza, la presentada por Suárez en 1980⁵⁷ buscó reparar los daños recibidos por la previa moción de censura, en tanto que la presentada por González en 1990⁵⁸ pretendió demostrar la estabilidad del Gabinete, una vez completada la composición del Parlamento tras la repetición de las elecciones de 1989 en tres circunscripciones. En ninguno de los dos casos tuvo relevancia real alguna ni la presentación de un programa gubernamental ni la formulación de una declaración de política general, es decir, los contenidos materiales contemplados para esta figura en el art. 112 CE.

En definitiva, dada su excepcionalidad y el sentido de su uso, los mecanismos de responsabilidad jurídica parlamentaria han operado, en la práctica, más como confrontaciones estelares sumamente inhabituales que como instrumentos efectivos de control. Pero es el control ordinario al Gobierno el que se ha ido convirtiendo en la función políticamente más genuina de los Parlamentos actuales. En la medida en que se forman bloques interorgánicos, uno de ellos constituido por la mayoría parlamentaria y el propio Gobierno, la función legislativa deja de estar disponible, en general, para las minorías, salvo por acuerdos con la propia mayoría parlamentaria. De modo que el control en las Cámaras deviene decisivo para fiscalizar la acción gubernamental, preservar el pluralismo, canalizar el conflicto político, articular y publicitar las alternativas de gobierno y excitar la eficiencia misma del sistema democrático.⁵⁹

Las Cortes tienen a su disposición un amplio conjunto de figuras para ejercer ese control (de hecho, toda actividad de las Cámaras, también

la legislativa, se convierte en un mecanismo de control) y, como muestra la Tabla 7, han hecho uso con profusión de la mayoría de las mismas. Pero lo que importa no es la cantidad sino la eficacia, y esta depende de factores institucionales, como la existencia o no de mayoría absoluta, y de otros como el grado de competición política efectiva y la probabilidad de la alternancia, o de la atención prestada por los medios de comunicación, marcada preferentemente por el nivel de confrontación.

En el período considerado, la eficacia del control ha sido intensa en las fases de minoría parlamentaria y deterioro de los Gobiernos, en tanto que ha decrecido en las de gran estabilidad de la mayoría. Desde 1977 se han dado distintos escenarios. En la etapa inicial de mayoría minoritaria de UCD, el consenso redujo el nivel de confrontación parlamentaria. Una vez aprobada la Constitución, y entrados en la lógi-

ca de la competición entre partidos, aunque no cambió la relación de fuerzas en el Parlamento se cuarteó la homogeneidad y la disciplina parlamentaria de UCD. En ese escenario, el PSOE, fortalecido tras la moción de censura, usó eficazmente el control tanto para erosionar al Gobierno como para institucionalizar la mayor parte de sus ofertas programáticas. La amplia mayoría obtenida en 1982, la distancia a la que situó la oposición y la alta cohesión del Grupo Parlamentario Socialista, debilitaron el control aunque, paradójicamente, se incrementaron sus figuras e instrumentos, se amplió el tiempo disponible para ejercerlo y se redujeron los plazos entre la presentación de las iniciativas y su sustanciación. Solo a partir del desgaste socialista y del ascenso del PP y, como consecuencia, de la creciente competencia política, se recuperó la intensidad efectiva del control, muy potenciada con el cambio de mayoría absoluta a relativa en

Iniciativas de control	Legislaturas										
	C	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X*
Proposiciones no de ley	114	662	224	501	786	953	2.239	3.245	3.152	3.234	4.692
Interpelaciones	129	389	210	214	225	142	203	338	320	297	292
Mociones	37	75	37	102	145	108	175	242	232	236	200
Preguntas orales al Gobierno	131	1.157	1.828	3.103	4.467	3.475	4.941	6.296	5.919	5.177	4.289
Preguntas escritas al Gobierno	304	3.820	9.200	19.458	15.309	14.886	32.721	75.326	140.322	104.313	71.030
Solicitudes de informe	0	133	732	1.928	4.716	3.026	2.504	4.636	2.479	3.117	3.606
Comunicaciones del Gobierno	3	13	7	6	3	9	7	4	4	3	3
Planes y programas	1	3	3	3	3	1	0	4	6	4	3
Comparecencias ante el Pleno	7	9	10	26	58	34	46	77	101	91	118
Comparecencias ante las Comisiones	184	612	906	2.247	3.656	3.678	4.605	4.164	4.057	3.855	4.969

* Para la Legislatura X los datos son hasta el 5 de marzo de 2015.

Fuente: Memorias de Legislaturas del Congreso de los Diputados y elaboración propia.

TABLA 7. Actividad fiscalizadora del Congreso de los Diputados

1993. Se trató de una revitalización efímera a partir de 1996, y en especial desde 2000, en que la nueva mayoría absoluta popular se impuso para impedir o dificultar el control, aunque este se mostró singularmente intenso en la segunda parte de la Legislatura, y en relación concretamente con la posición del Gobierno ante la guerra de Irak.

El alto de nivel de confrontación que ha caracterizado a la política española desde finales de los años ochenta ha marcado igualmente el uso del control en las tres últimas Legislaturas y, sin embargo, se han abierto nuevas posibilidades para su ejercicio. Por ejemplo, hoy el presidente del Gobierno comparece una vez al mes para someterse al control del Senado; ha renunciando en buena medida a que su Grupo le pregunte oralmente en el Congreso, liberando para la oposición el cupo de preguntas que le corresponde en cada sesión plenaria, y se ha sometido a la intervención de las Cámaras el envío de misiones armadas al exterior.

A pesar de que, en general, la operatividad de los Parlamentos actuales reside en su función de control, el ejercicio del mismo sufre serias limitaciones, al estar concebido desde la perspectiva de la protección del controlado, y debería ser reformulado, poniendo todas sus figuras fiscalizadoras al servicio de la oposición, para mantener su efectividad cuando tantos cambios se han producido en la fisiología del sistema político español. Así, el incremento acelerado en la cantidad de preguntas, interpelaciones y peticiones de información no ha equivalido a una mejora de su calidad, antes al contrario. La oposición suele utilizar los instrumentos de control para demostrar la incapacidad del Gobierno, presupuesta como hipótesis. De ahí que la mayoría que apoya al Gobierno utilice los mismos instrumentos para mostrar la eficacia gubernamental y el propio Gobierno rehuya cuanto pueda el control parlamentario. El resultado es que, demasiado a menudo, nadie controla. Ni se obtiene la información deseable, que no siempre es la deseada, ni se lleva a cabo la verificación de

la utilización de medios, ni de la oportuna consecución de fines. Si el control parlamentario ha de cumplir su función, es preciso rescatarlo de su estéril pugnacidad. Sin duda, siempre supondrá una tensión entre quien controla y quien es controlado; pero tendrá que dejar de ser un instrumento de propaganda electoral, para convertirse en pieza del equilibrio interno de los poderes del Estado; acicate para el Gobierno y medio de información y formación para sus controladores.⁶⁰

Pero, además, a lo largo del período, el Parlamento ha ido perdiendo capacidad para controlar determinadas actividades públicas, desgajadas en su gestión de los Departamentos ministeriales, no ha logrado construir una potente estructura de información y documentación propias, autónomas de las que le proporciona el Gobierno o los entes públicos, no ha revisado en profundidad su papel como consecuencia de la pertenencia a la Unión Europea y de la descentralización autonómica, y tiene cada vez más un problema de eficacia en el manejo de los tiempos por comparación a la inmediatez de los medios de comunicación, quienes, además, le obligan a adecuarse a su lógica si se quiere trascender a la opinión pública.⁶¹

La reforma del Senado y otras propuestas

La reforma del Senado, para convertirlo en una auténtica Cámara territorial tal y como lo definió la CE antes de que se institucionalizaran, consolidaran y desarrollaran las Comunidades Autónomas, figura en la agenda política desde finales de los años ochenta.⁶² El bicameralismo de las Cortes es asimétrico en su composición y en la distribución de competencias. Con excepción de las de 1812 y 1931, ésta ha sido la fórmula habitual en las Constituciones españolas, pero su existencia obedece en la actualidad a razones distintas a las del pasado. Tal y como muestran los debates constituyentes, la representación territorial del Senado, con una mezcla de tendencias federalizantes, expresadas en la

aportación de las Comunidades Autónomas, y ruralizantes, dada la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, fue contemplada como una compensación, una moderación de la representación popular directa reflejada en el Congreso.⁶³ Sin embargo, ello no se ha conseguido a la vista de las elecciones celebradas, ya que la composición del Senado nunca ha sido muy distinta de la del Congreso, donde los diputados son elegidos mediante un sistema proporcional. En cuanto a sus atribuciones, hay un claro desequilibrio a favor de este último, que, entre las más significativas, tiene la decisión última en el proceso legislativo y, como hemos visto, en los mecanismos de otorgamiento y retirada de la confianza al Gobierno. Cuenta, además, con la presencia en sus escaños del liderazgo significativo de las fuerzas con representación parlamentaria. De todo ello resulta que ni el Senado es una Cámara federal ni hace de contrapeso conservador del Congreso.

En dos momentos se ha modificado el Reglamento del Senado con la intención de aumentar su funcionalidad dentro del sistema político. En 1982 se crearon los Grupos Territoriales y en 1994 se estableció una Comisión General de las Comunidades Autónomas, en ambos casos con la finalidad de que ejerciera funciones de Cámara territorial en relación con las Comunidades Autónomas. Sin embargo, estas reformas no han tenido los efectos que se esperaban de ellas. Por eso, muchos observadores han reclamado, en ocasiones, una reforma constitucional que convirtiera el Senado en una Cámara federal, que articule y exprese la representación de intereses territoriales y se constituya en espacio de concertación y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado.⁶⁴

Por otro lado, se viene defendiendo desde hace tiempo la conveniencia de abordar otras medidas que potenciarían y modernizarían el papel del Parlamento. A diferencia de la reforma del Senado, que exigiría la de la Constitución, las demás requieren, en su práctica totalidad, modificar solamente el Reglamento del Congreso de

los Diputados, vigente desde 1982, aunque se han introducido cambios parciales en el mismo, y cuya innovación ha sido un proyecto fallido de todas y cada una de las Legislaturas desde la III. Entre tales modificaciones figuran la ampliación del margen de actuación individual de los diputados; la creación del parlamentario no inscrito en un Grupo, para penalizar el transfuguismo; la creación de la Oficina Presupuestaria y de un potente servicio de información y documentación; el fortalecimiento del perfil político en el debate general en Pleno de las normas, desplazando el de carácter técnico a las Comisiones; la formalización de figuras que hoy funcionan como usos o amparadas en regulaciones no específicas, como el llamado «Debate sobre el Estado de la Nación» o las preguntas orales al presidente del Gobierno; la puesta a disposición de las minorías de las preguntas orales al Gobierno, hoy distribuidas en proporción a la dimensión de los Grupos Parlamentarios; la introducción de las interpelaciones al presidente del Gobierno, y la posibilidad de crear Comisiones de investigación sin el requisito de que sean aprobadas por la mayoría de la Cámara.⁶⁵

En cualquier caso, el futuro del Parlamento español, como el de sus homólogos en los regímenes parlamentarios, no puede transitar, y no lo hará previsiblemente, por la recuperación de atribuciones que antes tenía, al menos formalmente, en exclusiva y ahora comparte con el Gobierno. Tampoco por ejercer las funciones nuevas o expansivas del sistema político, de las que se ha ido responsabilizando el Gobierno a medida que se asumían. Pero tiene ante sí un amplio espacio que ocupar con mayor convicción, estratégico para el funcionamiento global equilibrado de las instituciones. Tiene que mirar tanto o más a la sociedad, a la que representa, que al Estado, del que es órgano. Por tanto, expresar su capacidad para expresar y preservar el pluralismo, no solo político, para actuar de regulador y estabilizador de la competición política, para contrarrestar la tendencia centrífuga que surge de la dialéctica partidista. En definiti-

va, para aportar la máxima legitimación desde la institución en la que está presente toda la sociedad.

Parlamento y opinión pública

Diferentes estudios de opinión realizados desde la transición muestran que cerca del 90% de los ciudadanos españoles se sienten identificados con la democracia y con sus instituciones, y que más de tres cuartas partes consideran muy o bastante importante al Parlamento para el buen funcionamiento de la misma. Pero, a la vez, piensan que tiene escaso poder en comparación con el Gobierno, los partidos, la banca, los medios de comunicación o las grandes empresas. Expresan un interés limitado por lo que se discute en las Cámaras, a pesar de que la mayoría considere que les afectan mucho o bastante las decisiones que allí se toman. Entienden que el papel fundamental del Parlamento es el de representar a la nación, pero piensan que los parlamentarios se dedican a elaborar las leyes, aprobar los Presupuestos Generales del Estado y controlar al Gobierno, más que a desempeñar propiamente aquella función. Conocen poco a quienes les representan y no están muy informados de lo que hacen, creen que prestan más atención a sus propios intereses, o a los de su partido, que a los de los electores, y que discuten más de cuestiones secundarias que de las importantes.⁶⁶ Como consecuencia, no se encuentran muy satisfechos con el funcionamiento habitual del Parlamento, con la manera en que los diputados y senadores desarrollan su actividad, ni con la forma en la que están representados los intereses generales (sus intereses como ciudadanos) en la institución, así como con la medida en la que sus opiniones son tenidas en cuenta.⁶⁷

No obstante, esa concepción (no muy positiva) de las Cortes y de la actividad de los parlamentarios no parece preocupar demasiado a los españoles, pues no afecta al nivel de apoyo difuso que brindan a la institución y al

conjunto del sistema político. Muestra de ese nivel de apoyo difuso es la estabilidad (dentro de los parámetros generales y con las variaciones coyunturales) de la participación electoral en las sucesivas convocatorias desde 1977. Esa participación alta y estable «es habitualmente considerada un indicador elocuente de la salud de una democracia y que refleja confianza en el sistema político».⁶⁸ Además, el porcentaje de ciudadanos que considera que el Parlamento es importante para el funcionamiento del sistema democrático es bastante alto y se ha mantenido así desde la transición.

Para comprender esta situación aparentemente paradójica es necesario tener en cuenta el contexto y la cultura política en que la institución parlamentaria se incardina.⁶⁹ Así, quienes han estudiado la cultura política de los españoles coinciden en señalar sus pautas de apatía, desinterés, sentimientos de ineficacia subjetiva, cinismo democrático y desafección al sistema político, sus procesos y autoridades. Los ciudadanos no se involucran en los asuntos públicos (al menos no en la arena institucional), pero no por ello rechazan el sistema: siguen considerando que el régimen democrático es la única manera válida para organizar la convivencia, acuden a votar a cada convocatoria electoral de forma masiva, y continúan considerando que el Parlamento es una institución central e imprescindible para el sistema democrático. La democracia española, su estabilidad y legitimidad no dan muestras de estar en peligro.⁷⁰

Pero estas actitudes no son privativas de los españoles. Han sido observadas en buena parte de los sistemas democráticos occidentales, en los que los principios y las instituciones gozan de sólidos apoyos de unos ciudadanos cada vez más sofisticados políticamente y que se muestran considerablemente críticos con su funcionamiento y rendimiento cotidianos.⁷¹ En esos sistemas se registra «una clara evidencia de erosión generalizada del apoyo a los políticos y al funcionamiento de las instituciones democráticas [...]». La poca confianza en el res-

ponsiveness de las autoridades ha trascendido a estas y se extiende a las instituciones». ⁷² Se ha apreciado un declive de confianza generalizado en las instituciones políticas de la democracia representativa, que afecta también, obviamente, al Parlamento. ⁷³ Se trata de los «demócratas insatisfechos» con el funcionamiento, la eficacia o *performance* del sistema democrático, en general, y del Parlamento, en particular, pero que apoyan la democracia como la única forma de gobierno: ciudadanos más informados, participativos y exigentes, pero a la vez –quizá por ello– insatisfechos con el funcionamiento de las principales instituciones de la democracia representativa, pero que no necesariamente deben ser percibidos como una amenaza para el sistema democrático, ya que bien podrían suponer, por el contrario, un catalizador para la reforma y la mejora de estos sistemas. ⁷⁴

Hace algunos años, Linz puso de manifiesto la compatibilidad de altas cotas de legitimidad y bajos niveles de eficacia (o, en términos de Easton, alto nivel de apoyo difuso y bajo nivel de apoyo específico) ⁷⁵ sin que la estabilidad del sistema se resintiera o se viera amenazada por ello, al menos a corto plazo. ⁷⁶ Tal vez estas actitudes deban ser contempladas como una consecuencia de las «fluctuaciones cíclicas» que Cotta ⁷⁷ predicaba respecto de la «representación» y el «decisionismo», que llevaban a que en determinadas coyunturas los ciudadanos fueran más proclives a participar intensamente y a imbricarse en la vida política, mientras que en otras dieran la espalda a los asuntos comunes, ofreciendo muestras de un vehemente «privatismo social y político», ⁷⁸ refugiándose en una extrema interpretación de la «democracia de los modernos» de Constant. ⁷⁹ En todo caso, no se pudo percibir como inocuo para la salud de la democracia que el Parlamento sea visto como una «casa sin ventanas» ⁸⁰ que resulta funcional para el sistema político, pero respecto de la cual la mayoría de los ciudadanos vive de espaldas. Habrá que confiar en que esos «demócratas insatisfechos» sean, efectivamente, el revulsivo

para que el régimen democrático español y sus Cámaras representativas se tornen más atentos y receptivos hacia la ciudadanía, logrando que esta se imbrique efectivamente en su vida cotidiana.

NOTAS

- ¹ Miguel Ángel Giménez Martínez (Albacete, 1983) es Doctor en Historia por la Universidad de Castilla-La Mancha, donde ha trabajado como becario FPI e investigador contratado. En la actualidad colabora con el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid. Es especialista en historia política y constitucional del siglo XX español, y presta una específica atención a las instituciones parlamentarias. Sobre estos temas ha publicado numerosos artículos en revistas científicas españolas (*Revista de Estudios Políticos*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, *Historia Constitucional*, *Historia y Política*, *Historia del Presente...*) y extranjeras (*Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*; *Estudios de Historia de España*, *Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies*, *History of Education Review...*), y es autor de los libros *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica* (Madrid, Congreso de los Diputados, 2012); *El Estado franquista. Fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014), y *Un Parlamento en transición. Las Cortes Constituyentes (1977-1979)* (Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2015). Dirección: Alcalde Martínez de la Ossa, n.º 2, 3º B, 02001, Albacete. Teléfono: 662000240. Correo electrónico: miguelangelgimenezmartinez@gmail.com
- ² GUERRERO, Enrique, «Las instituciones políticas: dinámica de funcionamiento y percepción», en JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel y VALLESPÍN, Fernando (eds.), *La Política*, vol. 2 de DEL CAMPO, Salustiano y TEZANOS, José Félix (dirs.), *España, siglo XXI*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008, p. 568.
- ³ Sobre la crisis del parlamentarismo existe hace tiempo una abundante literatura científica. Sin embargo, quizá haya sido SCHMITT, Carl (*Sobre el parlamentarismo [1923]*, Madrid, Tecnos, 1990) el más lúcido de sus exponentes y también el más corrosivo en su crítica.
- ⁴ Vid. CHANDERNAGOR, André, *Un Parlement, pour quoi faire?*, Paris, Gallimard, 1967, pp. 19 y ss.; GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1977, pp. 92 y ss.; COLLIARD, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981, pp. 136 y ss., y AJA, Eliseo, «El parlamentarismo en la democracia (1979-1994)», *Hispania*, 189 (1995), pp. 125-148.

- ⁵ SANTAMARÍA, Julián, «El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después», *Revista de Estudios Políticos*, 84 (1994), pp. 9-25. Un valioso análisis de todo este período en SOTO CARMONA, Álvaro, *Transición y cambio en España, 1975-1996*, Madrid, Alianza, 2005.
- ⁶ CHELI, Enzo y MACCHITELLA, Carlo, «L'attività conoscitiva delle Camere: aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema», en *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 97-118.
- ⁷ NORTON, Philip, «The changing Face of Parliament: Lobbying and its consequences», en NORTON, Philip (ed.), *New directions in British politics? Essays on the evolving constitution*, Hants, Aldershot, 1991, p. 60.
- ⁸ POWELL, Jr., G. Bingham, *Elections as instruments of democracy*, New Haven (CT), Yale University Press, 2000, p. 4.
- ⁹ En lo que sigue me referiré generalmente al Congreso de los Diputados, una selección que considero consistente tanto por su superioridad institucional sobre el Senado en prácticamente todos los aspectos de la vida política, como por la máxima relevancia que le otorgan los ciudadanos.
- ¹⁰ De entre los ya numerosos estudios sobre las elecciones en España, pueden verse los libros de LINZ, Juan José y otros, *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981*, Madrid, Fundación FOESSA/Suramérica, 1981; GONZÁLEZ, Juan Jesús y BOUZA, Fermín *Las razones del voto en la España democrática, 1977-2008*, Madrid, La Catarata, 2009; DEL CASTILLO, Pilar (ed.), *Comportamiento político y electoral*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994; OÑATE, Pablo y OCAÑA, Francisco Antonio, *Análisis de datos electorales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999; SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio y BARREIRO, Belén, *Los efectos de la acción de gobierno en el voto durante la etapa socialista, 1982-1990*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000; JAIME, Antonio M. y SÁEZ, José Luis, *El comportamiento electoral en la democracia española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001; LAGO, Ignacio, *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005; y FRAILE, Marta, *Cuando la economía entra en las urnas. El voto económico en España (1979-1996)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005; así como los números monográficos, editados por SANTAMARÍA, Julián y MONTERO, José Ramón, respectivamente, en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 28 (1984), dedicada a las elecciones de 1982, y de la *Revista Española de Ciencia Política*, 6 (2002), dedicada a las de 2000. Los trabajos de ANDUIZA, Eva y MÉNDEZ, Mónica, «Elecciones y comportamiento electoral», en ALCÁNTARA, Manuel y MARTÍNEZ, Antonia (ed.), *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 343-380; MARAVALL, José María, *El control de los políticos*, Madrid, Alianza, 2003; y GUNTHER, Richard, MONTERO, José Ramón y BOTELLA, Joan, *Democracy in Modern Spain*, New Haven (CT), Yale University Press, 2004, contienen también datos de interés.
- ¹¹ HOPKIN, Jonathan, *El partido de la transición: ascenso y caída de la Unión de Centro Democrático*, Madrid, Acento, 2000.
- ¹² GARCÍA-GUERETA, Elena, *Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso de AP-PP*, Madrid, Instituto Juan March, 2001; RUIZ JIMÉNEZ, Antonia María, *De la necesidad, virtud. La transformación «feminista» del Partido Popular en perspectiva comparada*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- ¹³ MÉNDEZ, Mónica, *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.
- ¹⁴ RAMIRO, Luis, *Cambio y adaptación en la izquierda. La evolución del Partido Comunista de España y de Izquierda Unida, 1986-2000*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- ¹⁵ Vid. los artículos de PÉREZ-NIEVAS, Santiago, «The PNV: Redefining Political Goals at the Turn of the Century», y de BARBERÀ, Óscar y BARRIO, Astrid, «Convergència i Unió: from Stability to Decline», en DEWINTER, Lieven, GÓMEZ-REINO, Margarita y Peter LYNCH (eds.), *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the territorial cleavage*, vol. I, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2006, pp. 31-64 y 101-142.
- ¹⁶ GUNTHER, Richard, SANI, Giacomo y SHABAD, Goldie, *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.
- ¹⁷ CACIAGLI, Mario, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.
- ¹⁸ RAMÍREZ, Manuel, «El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1982», *Revista de Estudios Políticos*, 30 (1982), pp. 29-40; MARCUS, Jonathan, «The triumph of Spanish socialism: The 1982 election», *Western European Politics*, 6/3 (1983), pp. 281-286; BLONDEL, Jean y ESEVERRI, Eustaquio, «The Spanish general elections of 1982», *Electoral Studies*, 2/1 (1983), pp. 76-83; MUÑOZ ALONSO, Alejandro y otros, *Las elecciones del cambio*, Barcelona, Argos Vergara, 1984.
- ¹⁹ MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, «El sistema de partidos español: un caso de partido dominante», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 1 (1992), pp. 77-93. Sobre el concepto de sistema de partido dominante, vid. VON BEYME, Klaus, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986, pp. 335-337.
- ²⁰ DEL CASTILLO Pilar, y SANI, Giacomo, «Las elecciones de 1986: continuidad sin consolidación», en LINZ,

- Juan José y MONTERO, José Ramón (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 625-643; RAMÍREZ, Manuel, «El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1989», *Revista de Estudios Políticos*, 67 (1990), pp. 29-40.
- ²¹ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen, «Elecciones legislativas españolas de 6 de junio de 1993», *Revista de Derecho Político de la UNED*, 39 (1995), pp. 263-290; SINOVA, Justino, *Un millón de votos. 6-J: la verdadera historia de las elecciones que alumbraron un nuevo orden político en España*, Madrid, Temas de Hoy, 1993.
- ²² MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, *La democracia en la España de los años noventa*, Barcelona, Ariel, 1996.
- ²³ TUSELL, Javier, *El aznarato. El gobierno del Partido Popular, 1996-2003*, Madrid, Aguilar, 2004. Sobre la política exterior de esta etapa, vid. ELORDI, Carlos, *El amigo americano*, Madrid, Temas de Hoy, 2003; y POWELL, Charles, «¿Qué habría sucedido si Aznar no hubiera apoyado la guerra de Irak en 2003?», en TOWNSON, Nigel (dir.), *Historia virtual de España (1870-2005)*, Madrid, Taurus, 2004.
- ²⁴ BARREIRO, Belén, «I-M: elecciones a la sombra del terrorismo», *Claves de Razón Práctica*, 141 (2004), pp. 14-23; MONTERO, José Ramón, LAGO, Ignacio y TORCAL, Mariano (eds.), *Elecciones generales 2004*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007.
- ²⁵ *Informe sobre la democracia en España 2007. La estrategia de la crispación*, Madrid, Fundación Alternativas, 2007.
- ²⁶ MONTERO, José Ramón y LAGO, Ignacio (eds.), *Elecciones generales 2008*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2010.
- ²⁷ ANDUIZA, Eva, BOSCH, Agustí, OBIOLS, Lluís y RICO, Guillem (eds.), *Elecciones generales 2011*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2014.
- ²⁸ SARTORI, Giovanni, *Comparative and Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London, Macmillan, 1994, p. 37.
- ²⁹ GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Un Parlamento en transición. Las Cortes Constituyentes (1977-1979)*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2015. Vid. también AGUILÓ LÚCIA, Lluís, «La Ley para la Reforma Política como precedente de la actual desigualdad en la representación política», en APARICIO, Miguel Ángel (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1980, pp. 173-186.
- ³⁰ SOTO CARMONA, Álvaro, «El sistema electoral: ¿una decisión neutral?», en QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael (ed.), *Los partidos en la Transición: las organizaciones políticas en la construcción de la democracia española*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2013, pp. 49-64.
- ³¹ LIJPHART, Arendt, *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 62-63.
- ³² Aunque al método D'Hondt se le ha reprochado ser el causante de los evidentes efectos de sobre e infrarrepresentación en el sistema electoral español, de favorecimiento de las mayorías y severo castigo a las minorías, lo cierto es que, considerado aisladamente, no es sino «una fórmula de razonable proporcionalidad y [...] absolutamente neutral, por aleatoria e imprevisible». Es decir, a priori, no perjudica ni beneficia a nadie. «Identifíquese con claridad al culpable: impútese el resultado al tamaño de las circunscripciones y no a la fórmula D'Hondt». Las citas proceden de FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, «El sistema electoral del Congreso de los Diputados», *Revista de Derecho Político*, 52 (2001), pp. 23 y 26.
- ³³ *Ibidem*, pp. 59-60.
- ³⁴ Este índice permite apreciar cuántos partidos compiten electoralmente, y cuántos lo hacen parlamentariamente, teniendo en cuenta en ambos casos sus tamaños relativos respectivos. Vid. TAAGEPERA, Rein y SHUGART, Matthew S., *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven (CT), Yale University Press, 1989, pp. 79 y ss.
- ³⁵ SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J., «Representación nacional y Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados», *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, 12 (2006), pp. 93-114.
- ³⁶ LAGO, Ignacio y MONTERO, José Ramón, ««Todavía no sé quienes, pero ganaremos»: manipulación política del sistema electoral español», *Zona Abierta*, 110-111 (2005), pp. 279-348.
- ³⁷ TORRES DEL MORAL, Antonio, «Ley electoral y representación», en RAMÍREZ, Manuel (ed.), *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Lucas Mallada», 1997, pp. 15-28.
- ³⁸ DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos [1951]*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 252.
- ³⁹ MORENO, Cristina y OÑATE, Pablo, «Tamaño del distrito y voto estratégico en España», *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 107 (2004), pp. 123-151.
- ⁴⁰ MONTERO, José Ramón, «Elecciones y sistema de partidos», en JIMÉNEZ DE PARGA Manuel y VALLESPÍN, Fernando (ed.), *La Política*, ob. cit., pp. 612-613.
- ⁴¹ Vid. sobre este tema AJA, Eliseo, «Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo», *Anuari de Dret Polític de la Universitat de Barcelona* (1983), pp. 159-171; MERINO MERCHÁN, José Fernando, «Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución», *Revista de Derecho Político de la UNED*, 17 (1983), pp. 43-84; PUNSET, Ramón, «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14 (1982), pp. 57-78; HERRERO LERA, Miguel, «Comentario al artículo 87: iniciativa legislativa», en ALZAGA, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, 2ª ed., t. VII, Madrid, Edersa/Congreso de los Diputados, 1988, pp.

- 251-288; SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro, «El Gobierno y la dirección de la política», *Revista Vasca de Administración Pública*, 34 (1992), pp. 185-200, y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, «La prioridad en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley», *Teoría y Realidad Constitucional*, 3 (1999), pp. 125-164.
- ⁴² LAVILLA RUBIRA, Juan José, «Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX: homenaje al profesor Garrido Falla*, vol. III, Madrid, Editorial Complutense, 1992, pp. 1.969-2.021.
- ⁴³ BIGLINO CAMPOS, Paloma, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19 (1987), pp. 75-130.
- ⁴⁴ Se trata de una ILP presentada en 1995 sobre reclamación de deudas comunitarias que, finalmente, acabó subsumida en otra proposición no de ley en la VI Legislatura y supuso la modificación de un artículo de la Ley de Propiedad Horizontal. Vid. el texto original de la ILP en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie E: Otros Textos, n.º 189, de 26 de diciembre de 1995, y la sesión en la que se aprobó en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, Comisión de Justicia e Interior, de 24 de noviembre de 1998, pp. 16.858 y ss.
- ⁴⁵ DSCD, Sesión Plenaria, n.º 180, de 25 de octubre de 1995, pp. 9.520 y ss.
- ⁴⁶ GUERRERO, Enrique, *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*, Madrid, Tecnos, 2000, pp. 320-328.
- ⁴⁷ El decreto-ley 1/1979, de 8 de enero, por el que se prorrogaba por el tiempo indispensable la actuación de la Junta Central de Acuartelamiento (DSCD, Sesión de la Diputación Permanente, n.º 2, de 6 de febrero de 1979, pp. 22-33) y el decreto-ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modificaban los tipos impositivos del impuesto sobre labores del tabaco (DSCD, Sesión Plenaria, n.º 148, de 9 de febrero de 2006, pp. 7.426-7.436 y 7.459).
- ⁴⁸ CAZORLA PRIETO, Luis María, *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Marcial Pons, 1998.
- ⁴⁹ GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M., «Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus», *Teoría y Realidad Constitucional*, 22 (2008), p. 530. Dos recientes ejemplos de «leyes ómnibus» son la ley 25/2009, de 22 de diciembre, que modificó 47 leyes para adaptar la legislación española a la Directiva Bolkestein, encaminada a eliminar trabas burocráticas del sector servicios; y la ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que reformó 30 leyes vigentes, abarcando una amplísima variedad de asuntos competencia de nueve Ministerios.
- ⁵⁰ BAGEHOT, Walter, *The English Constitution* [1867], Ithaca (NY), Cornell University Press, 1995, pp. 150-180.
- ⁵¹ DSCD, Sesión Plenaria, n.º 3, de 30 de marzo de 1979, pp. 31-126.
- ⁵² DSCD, Sesión Plenaria, n.º 147, de 25 de febrero de 1981, pp. 9.281-9.293.
- ⁵³ Vid. sobre este tema SOLÉ TURA, Jordi, «El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978», en APARICIO Miguel Ángel, (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, ob. cit., pp. 31-48; y también SANTAOLALLA, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información. (Preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa, 1982; MONTERO, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984; GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985; MELLADO, Pilar, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1988, y MOLERO ALONSO, Diego, *Las interpelaciones parlamentarias*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003.
- ⁵⁴ BASTIDA FREIJEDO, Francisco J., «El control del Gobierno en el Derecho Constitucional comparado», en RAMÍREZ, Manuel (ed.), *El Parlamento a debate*, ob. cit., pp. 93-107.
- ⁵⁵ DSCD, Sesión Plenaria, n.º 95, de 30 de mayo de 1980, pp. 6.248 y ss.
- ⁵⁶ DSCD, Sesión Plenaria, n.º 40, de 30 de marzo de 1987, pp. 2.323 y ss.
- ⁵⁷ DSCD, Sesión Plenaria, n.º 111, de 18 de septiembre de 1980, pp. 7.146 y ss.
- ⁵⁸ DSCD, Sesión Plenaria, n.º 28, de 5 de abril de 1990, pp. 1.053 y ss.
- ⁵⁹ GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, «Mayoría, minoría y control parlamentario», en *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 197-224; SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J., «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, 88 (1995), pp. 223-255.
- ⁶⁰ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, «La oposición. Diez años en el Congreso de los Diputados», en TUSELL, Javier y SINOVA, Justino, *La década socialista. El caso de Felipe González*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, pp. 256-257.
- ⁶¹ GUERRERO, Enrique, *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*, Madrid, Síntesis, 2004, pp. 229-232.
- ⁶² Un buen resumen del debate sobre la reforma del Senado se puede encontrar en PAU, Francesc (ed.), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Madrid, Tecnos, 1996.
- ⁶³ GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, «La reimplantación del sistema parlamentario bicameral durante la transición a la democracia en España», *Historia del Presente*, 23 (2014), pp. 93-107.

- ⁶⁴ Vid. ARMET, Lluís, *Notes sobre la reforma del Senat*, Barcelona, Fundació Rafael Campalans, 1998; PANIAGUA, José Luis, «¿Qué Senado? Reflexiones en torno a las propuestas de reforma», en PANIAGUA, José Luis y MONEDERO, Juan Carlos (eds.), *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 427-448; PENADÉS, Alberto y URQUIZU-SANCHO, Ignacio, *La reforma del Senado*, Madrid, Fundación Alternativas, 2007; *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, 1996; *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, Madrid, Consejo de Estado, 2006.
- ⁶⁵ Algunas de estas reformas ya fueron propuestas en GARRORENA MORALES, Ángel (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990; y todas ellas renovadas por GUERRERO, Enrique, *Reformas para revitalizar el Parlamento español*, Madrid, Fundación Alternativas, 2005.
- ⁶⁶ Centro de Investigaciones Sociológicas, estudios 2.240, de abril de 1997; 2.535, de septiembre de 2003; 2.572, de septiembre de 2004, y 2.657, de octubre de 2006.
- ⁶⁷ OÑATE, Pablo, «Parlamento y ciudadanía en España: ¿25 años de desencuentros?», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 13 (2002), p. 98.
- ⁶⁸ NORRIS, Pippa, «Representation and the Democratic Deficit», *European Journal of Political Research*, 32/2 (1997), p. 281. En igual sentido, MARSH, Michael y NORRIS, Pippa, «Political Representation in the European Parliament», *European Journal of Political Research*, 32/2 (1997), pp. 153-164.
- ⁶⁹ NORTON, Philip, «Conclusion: Legislatures in Perspective», en NORTON, Philip (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London/Portland, Frank Cass, 1990, pp. 143-152.
- ⁷⁰ MONTERO, José Ramón, GUNTHER, Richard y TORCAL, Mariano, «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83 (1998), pp. 9-49.
- ⁷¹ Vid., en general, los trabajos incluidos en NORRIS, Pippa (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999. También la conclusión de NORTON, Philip al número monográfico sobre los Parlamentos occidentales, «Conclusion: Stronger Links, Weaker Support», *Parliamentary Affairs*, 50/3 (1997), pp. 468-475.
- ⁷² DALTON, Russell J., «Political Support in Advanced Industrial Democracies», en NORRIS, Pippa (ed.), *Critical Citizens*, ob. cit., pp. 63 y 67.
- ⁷³ Vid. los datos que ofrece al respecto KLINGEMANN, Hans-Dieter, «Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis», en NORRIS, Pippa (ed.), *Critical Citizens*, ob. cit., p. 51. El Parlamento español es uno de los que menos declive de confianza ha registrado (solo un punto porcentual en cinco años), de los muchos considerados (la media de declive para el último cuarto del siglo XX es de 12 puntos porcentuales).
- ⁷⁴ INGLEHART, Ronald, «Post-modernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy», en NORRIS, Pippa (ed.), *Critical Citizens*, ob. cit., pp. 236-256.
- ⁷⁵ EASTON, David, *Esquema para el análisis político* [1965], Buenos Aires, Amorrortu, 1982, p. 172.
- ⁷⁶ LINZ, Juan José, «Problemas de la democracia hoy», en MONTABES, Juan (ed.), *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998, pp. 26-27.
- ⁷⁷ COTTA, Maurizio, «The Rise and Fall of the Centrality of the Italian Parliament: Transformations of the Executive-Legislative Subsystem after the Second World War», en COPELAND, Gary W. y PATTERSON, Samuel C. (eds.), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor (MI), The University of Michigan Press, 1994, pp. 66-67.
- ⁷⁸ HABERMAS, Jürgen, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1986, pp. 54, 78 y 96; también OFFE, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, pp. 171 y ss.
- ⁷⁹ CONSTANT, Benjamin, «The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns» [1819], en *Political Writings*, London, Cambridge University Press, 1988, pp. 307-328.
- ⁸⁰ MELNIK, Constantin y LEITES, Nathan, *The House Without Windows: France Selects a President*, Evanston (IL), Row, Peterson & Co., 1958.