

Pablo Oñate Rubalcaba

PROFESOR TITULAR DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA.
MIEMBRO DEL INSTITUTO MEDITERRÁNEO DE ESTUDIOS EUROPEOS

PARLAMENTO Y CIUDADANÍA EN ESPAÑA: ¿25 AÑOS DE DESENCUENTROS?

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 25 AÑOS DE VIDA PARLAMENTARIA DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA: UN RÉCORD PARA LA HISTORIA.
2. EL PERFIL DE LOS DIPUTADOS ESPAÑOLES.
3. LAS OPINIONES DE LOS DIPUTADOS.
4. OPINIÓN PÚBLICA Y CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.
5. CONCLUSIONES. PARLAMENTO Y CIUDADANÍA: ¿25 AÑOS DE DESENCUENTROS?

RESUMEN: Los 25 años transcurridos desde las elecciones que abrieron la actual etapa democrática, la más larga que han disfrutado los españoles, constituyen un período de tiempo suficiente para hacer un balance acerca de los sentimientos que la institución parlamentaria, su funcionamiento y actores han generado en la ciudadanía. En este artículo se analiza la institución desde tres puntos de vista: los perfiles sociodemográficos de los parlamentarios, al objeto de conocer su grado de concordancia con el de los electores; los sentimientos y actitudes de los diputados respecto de la Cámara y el trabajo que se realiza en ella; y las opiniones y actitudes de la ciudadanía hacia la institución, sus parlamentarios y la actividad y funciones que desarrollan. En el último apartado se esbozan algunas conclusiones acerca de la salud de las Cortes Generales, evaluada desde el punto de vista de los apoyos que suscita entre la ciudadanía, y del desencuentro que existe entre la ciudadanía y la institución parlamentaria.

1 INTRODUCCIÓN. 25 AÑOS DE VIDA PARLAMENTARIA DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA: UN RECORD PARA LA HISTORIA

El pasado 15 de junio se cumplieron 25 años de la celebración de las elecciones fundacionales de la etapa democrática más prolongada de la historia política española. Aquel proceso electoral sirvió para que el pueblo español manifestara sus preferen-

cias políticas, poniendo fin a un largo período de régimen autoritario. El sistema político democrático se halla hoy plenamente consolidado, habiendo canalizado adecuadamente la práctica totalidad de los intereses y conflictos sociales, articulado sensibilidades e identidades regionales plurales, y propiciado que se hayan sucedido en el Gobierno y en el Parlamento tres alternativas políticas mayoritarias diferentes.

Puede decirse, sin lugar a dudas, que el sistema político está perfectamente institucionalizado y que ha cumplido, más que satisfactoriamente, su cometido de resolver y articular el conflicto y facilitar la convivencia pacífica de los españoles¹. Se trata, por supuesto, de un cometido que nunca puede darse por terminado. En todo caso, los instrumentos institucionales delineados en la Constitución de 1978 se han mostrado eficaces para enmarcarlo, contemplando, incluso, su propia reforma, si ésta fuera necesaria. Es un buen momento, por tanto, para reflexionar y hacer un balance acerca del papel que en ese proceso le ha tocado cumplir al Parlamento español, las Cortes Generales, en tanto que institución central del sistema político y, así, del proceso de transición, consolidación e institucionalización democrática.

La cuestión de la crisis o el declive del parlamento viene siendo recurrente al menos desde que Lord Bryce la planteara en su *Modern Democracies* en 1921. Ya este autor cuestionaba ese declive, advirtiéndonos frente a modelos idílicos inadecuados y a cambios no percibidos pero operados en los sistemas políticos². Los motivos de las críticas que recibían en los años 20 del pasado siglo los parlamentos (dar lugar a gobiernos frágiles e inestables) tienen poco que ver con los que hoy las sustentan (más relacionados con la debilidad de la institución parlamentaria frente a ejecutivos demasiado fuertes). Las críticas pretenderían hoy que los parlamentos recuperaran su centralidad en los sistemas políticos, fortaleciéndose como agencias de deliberación, control, legislación y representación ya que es cuestionable —se dice— que una cámara

- 1 Obviamente, no es este el lugar para detenernos en el irresuelto conflicto del País Vasco. Se trata de la única cuestión que el sistema político constitucional no ha acertado a resolver o canalizar adecuadamente.
- 2 LORD BRYCE, *Modern Democracies* (London: Macmillan, 1921, Ch. 58, «The Decline of Legislatures», 367-377), recogido en PH. NORTON, ed., *Parliaments in Western Europe* (London: Frank Cass, 1990, 47-56). Otros autores, más recientemente, han advertido de los inconvenientes de asumir el «mito de la edad dorada del parlamento» del siglo XVIII como patrón de comparación para medir su posterior declive. En este sentido, ver G. LOEWENBERG, «The Role of Parliament in Modern Political Systems», en G. Loewenberg, ed., *Modern Parliaments. Change or Decline?* (Chicago: Aldine Atherton, 1971, pp. 1-20); U. LIEBERT, «Parlamento y consolidación democrática en la Europa del Sur», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 42 (1988), 93-136, pp. 106 y ss.; PH. NORTON, «Parliaments: A Framework for Analysis», *Western European Politics*, vol. 13, nº 3 (1990), 1-9, pp. 2 y ss. [también publicado en Norton, ed., *Parliaments in Western Europe*]; J. R. MONTERO, «Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales», en A. Garrorena, ed., *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (Madrid: Tecnos, 1990, 101-125), p. 102; J. SANTAMARÍA, «El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después», *Revista de Estudios Políticos*, nº 84 (1994), 9-25, pp. 11 y ss.

sin legitimidad, sin capacidad de toma de decisiones, y sin conexiones formales con la ciudadanía pueda ser considerada un parlamento³.

No obstante, me parece más adecuado alejarnos del *paradigma restrictivo*⁴ desde el que se entiende que la principal tarea de un parlamento es la producción legislativa y que el mejor parlamento es el constituido por representantes autónomos. Creo preferible concebirla como una institución multifuncional y polifacética que ha hecho frente, con admirable estabilidad, a profundos cambios a los que ha sabido adaptarse con enorme flexibilidad: crecimiento y complejización del aparato estatal, nuevos contextos, nuevas tareas de las que se responsabiliza el Estado, nuevos actores que desarrollan algunas funciones que tradicionalmente tenía atribuidas el parlamento, evolución de los partidos políticos (de notables, de masas, *catch-all* y, últimamente, *cartel*), cambio cultural y ciudadanía más sofisticada, exigente y crítica, desmantelamiento parcial del Estado de bienestar, integración en instancias políticas supraestatales, procesos de descentralización territorial, etcétera. No constituye una exageración que, ante la capacidad de adaptación de la que los parlamentos han hecho gala, se haya hablado de su «*all-purpose flexibility*»⁵ y de que, pese a los cambios en sus funciones y a la pérdida del monopolio respecto de algunas de ellas, siga siendo la única institución que goza de la legitimidad formal y popular para cumplir las funciones que tiene asignadas, lo que le convierte, en definitiva, en una institución imprescindible para los modernos sistemas políticos⁶. La investigación que presento en estas páginas se enmarca, desde luego, en estas coordenadas de análisis.

Los 25 años de existencia de las actuales Cortes Generales pueden dividirse, a efectos analíticos, en tres períodos claramente delimitados por los resultados electorales y las

3 N. J. POLSBY, «Legislatures», en F. I. Greenstein y N. J. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, vol. 5, Addison-Wesley (1975), p. 297. Acerca de la necesidad de que se den esas funciones, ver S. C. PATTERSON y G. W. COPELAND, «Parliaments in the Twenty-first Century», en G. W. Copeland y S. C. Patterson, eds., *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions* (Ann-Arbor: The University of Michigan Press, 1994, 1-11), p. 154.

4 NORTON, «Parliaments: A Framework for Analysis», pp. 2 y ss.

5 POLSBY, «Legislatures», p. 297.

6 LOEWENBERG, «The Role of Parliament in Modern Political Systems», pp. 14 y ss.; POLSBY, «Legislatures», pp. 262 y 302; LIEBERT, «Parlamento y consolidación democrática en el Sur de Europa», pp. 103 y 131; PH. NORTON, «Parliament in the United Kingdom: Balancing Effectiveness and Consent», *Western European Politics*, vol. 13, nº 3 (1990), 10-31, p. 29; NORTON, «Introduction», *Parliamentary Affairs*, vol. 50, nº 3 (Special Issue in Western Legislatures), (1997), 349-356, p. 468; G. W. COPELAND y S. C. PATTERSON, «Changing an Institutionalized System», en Copeland y Patterson, *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, 151-160, p. 160; MONTERO, «Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo a las Cortes Generales», p. 102; SANTA-MARÍA, «El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después», pp. 18 y ss.; P. OÑATE, «Parlamento y crisis de la representación en España», ponencia presentada en el IV Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Granada (1999), p. 22.

correlaciones de fuerzas que se establecieron en la Cámara como consecuencia de los mismos. El primero de ellos abarca desde las elecciones fundacionales de 1977 a las excepcionales de 1982. En 1977 se configuró una mayoría minoritaria de un partido de centro-derecha (Unión de Centro Democrático, UCD) que precisó del apoyo de otros pequeños partidos para aprobar sus proyectos y proposiciones de ley en las Cámaras. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) lideraba la oposición con un número de escaños muy próximo al que tenía la UCD, lo que convertía a esas pequeñas fuerzas en árbitro de la situación. Las elecciones de 1979 generaron unos resultados muy similares, aunque disminuyeron algo la alta competitividad. El Parlamento asumió un papel decisivo en la transformación del régimen autoritario en uno democrático: en su seno se fraguó y concretó el diseño institucional del nuevo régimen democrático, al tiempo que irradiaba legitimidad para el resto del sistema político. Todo ello confirió a las Cortes y, más en concreto al Congreso de los Diputados⁷, un excepcional protagonismo y una visibilidad comunes a otros parlamentos inmersos en similares procesos de transición a la democracia⁸. La principal actividad parlamentaria —aunque no la única— en esta fase consistió en la elaboración del texto constitucional mediante procedimientos consensuales, con la participación de prácticamente todos los grupos políticos, en un esfuerzo por crear un texto con el que nadie se sintiera excluido y con el que todos pudieran gobernar⁹. Dadas las especiales circunstancias del proceso de transición, el Parlamento y, más específicamente, el Congreso de los Diputados, se convirtió en el principal y casi único foro de discusión, negociación, acuerdo y decisión política, en la única instancia en la que la elite política del país se encontraba, al no haberse constituido aún otras instancias ni otra elite que la parlamentaria. Todo ello confirió al Parlamento un apoyo, un protagonismo, una vitalidad, una visibilidad y una legitimación que extendió al resto del nuevo sistema político¹⁰ y que difícilmente volvería a conocer, más aún dado el diseño institucional adoptado¹¹.

- 7 Dada la primacía que el sistema político-constitucional español otorga al Congreso de los Diputados respecto del Senado, limitaré la mayor parte de mis consideraciones al primero, considerando que la mayor parte de ellas son igualmente aplicables al Senado. Por otro lado, estimo innecesario detenerme en los aspectos organizativos y de rendimiento de la Cámara, de los que he ocupado en otro lugar al que remito al lector interesado: P. OÑATE, «La organización del Congreso de los Diputados», en A. Martínez, ed., *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, (Madrid, Tecnos, 2000), 69-94. Acerca del rendimiento de la institución, ver las contribuciones compiladas en A. Martínez, ed., *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimientos*.
- 8 LIEBERT, «Parlamento y consolidación democrática en la Europa del Sur», p. 94.
- 9 Me he ocupado de todo este proceso en P. OÑATE, *Ideología y consenso en la transición política española* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1998), a donde remito al lector interesado.
- 10 J. CAPO, R. GARCÍA COTARELO, D. LÓPEZ GARRIDO Y J. SUBIRATS, «By Consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: The Rise and Decline of the Spanish Cortes», en U. Liebert y M. Cotta, eds., *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey* (London: Pinter Publishers, 1990, 92-130), p. 102. Acerca del extraordinario papel

El segundo período abarca los años que transcurren entre las elecciones de 1982 y 1993. La vida del Parlamento se caracterizó en estos años por un adormecimiento o estado de letargo impuesto por la dinámica que se estableció al ganar el PSOE en las elecciones de 1982, 1986 y 1989 la mayoría absoluta de escaños del Congreso de los Diputados, imponiendo su grupo parlamentario esa mayoría en las votaciones de la Cámara y quedando totalmente supeditado a las decisiones que provenían del Ejecutivo. La oposición, por su parte, se sumió en distintos procesos de crisis internas y de liderazgo que impidieron que se constituyera como una instancia eficaz de control y que se fraguara una alternativa de gobierno clara. La Cámara quedó relegada al papel de una instancia de ratificación y legitimación jurídica *ex post* de lo que venía decidido desde el Ejecutivo, al tiempo que comenzaban a aparecer nuevas instancias y foros de representación de intereses sociales inexistentes en la etapa de la transición. Como consecuencia de todo ello, el Parlamento perdió el protagonismo y la visibilidad que tuvo en la transición, entrándose en una dinámica parlamentaria anestesiada. La normalización institucional supuso el adormecimiento de la actividad que poco tiempo atrás se había desarrollado en su interior.

El tercer período se inicia con la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE en las elecciones de 1993, abriéndose una dinámica de acuerdos parlamentarios entre el principal partido y fuerzas regionalistas que le aportan los apoyos necesarios para aprobar las leyes. Al tiempo, el principal partido de la oposición, refundado como Partido Popular (PP) en 1989 tras resolver buena parte de sus conflictos internos, se había convertido en una clara alternativa de gobierno, había logrado aumentar la competitividad y desarrollaba una intensa labor de oposición y control al Gobierno en el Parlamento. La arena parlamentaria despertaba del letargo de los años 80, revitalizándose en una dinámica que no se terminaría pese a que el PP ganara la elección de 1996 (ya que también necesitó de los apoyos de los pequeños partidos regionales

y las excepcionales funciones que le correspondieron al Parlamento español en esta coyuntura, ver SANTAMARÍA, «El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después», pp. 12 y ss.

- 11 Ese diseño institucional dio lugar a que la soberanía del Parlamento quedara convertida en un mito prácticamente desde su configuración democrática, en favor de un reforzadísimo Ejecutivo, con los consiguientes efectos en la opinión de la ciudadanía acerca de la representatividad del Parlamento y de los representantes parlamentarios (U. LIEBERT, «Parliament as a Central Site in Democratic Consolidation: A Preliminary Exploration», en U. Liebert y M. Cotta, eds., *Parliament in Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, 3-30, p. 10). Esas previsiones consistían en un sistema electoral con claros sesgos mayoritarios, una moción de censura de carácter constructivo similar a la establecida en la Ley Fundamental de Bonn, el requisito de la mayoría simple para ganar una cuestión de confianza, el nombramiento de los ministros por el presidente del Gobierno, restricciones para la constitución y funcionamiento de los grupos parlamentarios, un reforzado papel del presidente de la Cámara a la hora de dirigir los trabajos parlamentarios, la posibilidad de legislar desde el Ejecutivo mediante la figura del decreto-ley, etcétera.

para aprobar sus proyectos) y pese a que en las de 2000 esta formación consiguiera una holgada mayoría absoluta de escaños en el Congreso de los Diputados: el PP prefirió seguir contando en las votaciones con el apoyo de esos pequeños partidos, aunque, en términos de aritmética parlamentaria, no lo necesitara. Ello ha dado lugar a que la Cámara siga siendo utilizada como *caja de resonancia*, para proyectar al conjunto de la sociedad imágenes y mensajes políticos, confiriendo al Parlamento algo de la presencia y proyección que había perdido en la década anterior¹².

En las páginas que siguen trataremos de tener presente esta periodificación en tres fases (de intensa actividad y visibilidad, de adormecimiento, y de despertar y revitalización de la vida parlamentaria, respectivamente)¹³. En primer lugar, se presentará el perfil sociopolítico de los miembros del Congreso de los Diputados, tratando de poner de manifiesto los cambios y continuidades que se han dado en estos 25 años de vida parlamentaria en cuanto a las características personales de los actores (los diputados) y, así, de la Cámara: paulatina integración de la mujer, edad de los diputados, tasas de renovación y permanencia en la Cámara, nivel de estudios y dedicación profesional anterior, experiencia política previa, etcétera. Esa información constituye un elemento básico para conocer mejor la institución parlamentaria en una faceta que, en ocasiones, no ha recibido toda la atención que merece, ya que es la que permite analizar aspectos relevantes de la representatividad de la institución (el grado de concordancia con los ciudadanos a los que representa). En el tercer apartado nos acercaremos a las opiniones y actitudes de los diputados hacia la institución, su actividad, las relaciones con su partido, con otros miembros de la Cámara y con la ciudadanía. Ello nos proporcionará la información necesaria para conocer qué sienten los diputados hacia su trabajo y la institución donde lo desarrollan. Por último, ha de considerarse adecuadamente la importancia que para la generación de apoyo a una institución tienen los factores subjetivos —más, a veces, que los objetivos—, esto es, cómo los ciudadanos perciben a la institución, sus actores y la actividad de estos¹⁴. Por ello, en el

12 Puede observarse un proceso similar de reactivación y revitalización de la actividad parlamentaria coincidiendo con la pérdida de mayorías absolutas en los parlamentos escandinavos a finales de los años 80. Ese «despertar» del parlamento está muy relacionado con la condición minoritaria que tuvieron desde entonces y, especialmente, en los años 90, los Gobiernos de los tres países, y con las pautas de cooperación y competición que, como consecuencia, se establecieron entre los diversos partidos políticos. Ver, en este sentido, E. DAMGAARD, «The Strong Parliaments of Scandianvia: Continuity and Change of Scandinavian Parliaments», en Copeland y Patterson, eds., *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions?*, pp. 90 y 100.

13 Nuestro análisis adolecerá necesariamente de la carencia de datos relativos a la primera etapa: el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) comenzó sus series de encuestas a partir del año 1982. Aunque existen algunos datos relativos a fechas anteriores, no hay series que permitan extender la comparación hasta entonces.

14 LIEBERT, «Parlamento y consolidación democrática en la Europa del Sur», p. 121; NORTON, «Legislatures in Perspective», *West European Politics*, vol. 13, nº 3 (1990), 143-152, pp. 146 y 147.

cuarto apartado, trataré de sintetizar las opiniones y actitudes de los electores hacia la institución parlamentaria, sus trabajos, actividades y actores, la relevancia que le otorgan para el funcionamiento del sistema democrático, qué sienten acerca de la manera en la que los parlamentarios representan los intereses ciudadanos, etcétera. Con todo ello, podremos confeccionar una *radiografía* de las actitudes que genera la institución, para tratar de hacer, en el apartado de conclusiones, un diagnóstico acerca de su estado de salud, al menos desde el punto de vista de lo que los actores sienten respecto de las relaciones que se han establecido en estos 25 años de actividad parlamentaria, y poder responder al interrogante que se plantea al observar estos 25 años de vida parlamentaria democrática: ¿Han sido 25 años de desencuentros?

2 EL PERFIL DE LOS DIPUTADOS ESPAÑOLES

Conocer el perfil o las características sociodemográficas de los representantes parlamentarios españoles es otra manera de acercarnos a la cuestión de la representación, ya que permitirá determinar el grado en el que quienes defienden los intereses de los ciudadanos en el Parlamento responden a los mismos patrones sociodemográficos que estos. No se trata de que cada estrato y grupo social deba estar necesaria y adecuadamente representado en el Parlamento. Hace ya años que este concepto de la representación, como *espejo de la sociedad civil*¹⁵ o como *representatividad social de las élites*¹⁶ ha perdido buena parte del vigor que en otro tiempo tuvo. En todo caso, conviene conocer ese perfil y si en estos años ha permanecido más o menos estable, o ha cambiado significativamente a medida que el sistema político —y la Cámara— se institucionalizaba y los parlamentarios se renovaban.

En estos 25 años de vida parlamentaria se ha registrado en la Cámara Baja española una tasa de renovación de los parlamentarios mucho más alta de la que es habitual en otros sistemas políticos: casi la mitad de los diputados elegidos en cada Legislatura son nuevos en la Cámara. Esa tasa de renovación ha variado de unos grupos parla-

15 H. PITKIN, *El concepto de representación* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1967).

16 R. KATZ, «Representational roles», *European Journal of Political Research*, vol. 32, nº 3 (1997), 211-226.

mentarios a otros, dependiendo de los respectivos resultados electorales así como de los procesos de crisis internas que ha experimentado cada partido: la tasa de renovación en las elecciones de marzo de 2000 fue del 43,4%¹⁷. La alta tasa de renovación afecta también —y en mayor medida, puesto que alcanza al 68% de sus miembros— a la composición de las distintas comisiones permanentes de la Cámara, que son —supuestamente— órganos de especialización donde se registra un debate de carácter eminentemente técnico¹⁸.

Para tratar de explicar ese alto nivel de renovación y el poco atractivo que, a su luz, tiene el puesto de parlamentario se han aducido diversos factores, entre los que destacan el rígido régimen de incompatibilidades, lo mal retribuido que está el cargo, la poca visibilidad del diputado «de a pie» por la alta jerarquización en la actividad de la Cámara, así como la falta de progresión en la carrera política desde esa posición¹⁹.

Esa poca continuidad entre los diputados españoles dificulta su profesionalización y ha ido reforzando con el tiempo la hegemonía de unos *todopoderosos* grupos parlamentarios. Desde las elecciones fundacionales de 1977 la normativa legal, principalmente el Reglamento del Congreso de los Diputados, optó por potenciar la figura de esos grupos parlamentarios en detrimento de la capacidad de actuación autónoma de los diputados. El objetivo perseguido era, en aras de facilitar la transición a la democracia, fortalecer en todos los ámbitos institucionales a las formaciones partidistas, dadas sus iniciales condiciones de debilidad organizativa y de escaso apoyo, arraigo e imbricación social. Los grupos parlamentarios se configuraron como los verdaderos actores de la vida parlamentaria, quedando el diputado individual apenas sin capaci-

- 17 Me he ocupado de esta cuestión en P. OÑATE, «Congreso de los Diputados, grupos parlamentarios y partidos», en A. Martínez, ed., *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento* (Madrid: Tecnos, 2000, 95-140), pp. 129 y ss. Ese grado de renovación es muy similar en los dos grupos parlamentarios mayoritarios, según los datos de I. DELGADO y M. JEREZ, «Las elecciones de 2000: un intento de análisis de los parlamentarios españoles en perspectiva comparada», ponencia presentada en el V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, septiembre de 2001. El número de diputados que lo ha sido durante tres legislaturas consecutivas ni siquiera llega a un tercio de los componentes de la Cámara.
- 18 Esa cifra del 68% supone el promedio de renovación en los integrantes de las comisiones permanentes entre la V y la VI Legislaturas. Más sorprendente resulta la escasa continuidad en la presidencia de esas mismas comisiones: sólo un 20% de quienes han ejercido ese cargo en cada Legislatura lo había hecho también en la anterior. Pero únicamente el 7% de quienes han sido presidentes de comisión, habían ocupado en la anterior Legislatura algún cargo de la mesa directiva (presidente, 2 vicepresidentes y 2 secretarios) de esa misma comisión. Y ni siquiera el 50% de los presidentes de una comisión fueron miembros de esa misma comisión en la Legislatura anterior. He analizado con más detalle estos datos en P. OÑATE, «La organización del Congreso de los Diputados», pp. 89 y ss.
- 19 Son comparativamente pocos los ministros que provienen del puesto de diputado, por lo que acaba resultando poco atractivo mantenerse en el puesto de parlamentario. Ver al respecto, J. BOTELLA, «Parlamento y carreras políticas», en M. Ramírez, ed., *El Parlamento a debate* (Madrid: Trotta, 1997, 145-153), p. 152; y M. JEREZ, «La elite parlamentaria», Ramírez, ed., *El parlamento a debate*, p. 133. Cfr. también, H. BEST y M. COTTA, eds., *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000. Legislative recruitment and careers in eleven european countries*, (Oxford, Oxford University Press, 2000).

dad de actuación de no contar con el apoyo de su respectivo grupo. La alta renovación de la Cámara no hace sino reforzar esa tendencia.

Esa dependencia, bastante extendida en otros parlamentos de países del entorno político español, no es percibida como negativa por la mayoría de la ciudadanía ni por los propios diputados: sólo para el 48% de los ciudadanos el parlamentario debería seguir su propio criterio y no el del partido, en caso de que fueran distintos. Pero únicamente para el 4% de los diputados debería primar siempre su criterio, sumando el 67% los que piensan que depende de la cuestión de que se trate en cada caso, mientras que sólo el 30% de los diputados dicen que debería imponerse siempre el criterio del partido²⁰.

La presencia de la mujer en los escaños del Congreso de los Diputados ha ido aumentando, de forma progresiva y continua, al ritmo que lo ha hecho en la mayoría de las cámaras legislativas de otros países europeos. El número de mujeres que eran diputadas en las primeras Legislaturas era, prácticamente, insignificante, tanto por su cuantía (ocupaban poco más del 5% de los 350 escaños) como por la poca visibilidad que tenían en el funcionamiento de la Cámara. Su presencia comenzó a aumentar, tímidamente, en la III Legislatura, aunque el salto se daría, de manera más firme, en la IV (iniciada en 1989), en la que fueron mujeres casi el 15% de los miembros del Congreso de los Diputados. Para entonces, la presencia de mujeres en las listas electorales de los partidos (en puestos de responsabilidad, en general) había comenzado a ser un *issue*²¹ respecto del que ninguno de estos quería quedar mal parado en la valoración de los ciudadanos. En la década de los años 1990 se consolidó ese crecimiento a un ritmo similar al registrado, como promedio, en los parlamentos de los países europeos, por encima del de algunos como los de Francia, Gran Bretaña o Bélgica, aunque lejos todavía de los propios de los países del Norte de Europa²². Tras las elecciones de marzo

20 Datos de los Estudios número 2.240 y 2.250, respectivamente, del Centro de Investigaciones Sociológicas, de 1997.

21 El Partido Socialista, como su homólogo alemán, había adoptado en 1988 la cuota del 25% para mujeres en sus listas electorales. El cumplimiento de esta cuota adoptaría carácter obligatorio a partir de 1994. No obstante, la mayoría ocupaba posiciones en las que no tenía muchas posibilidades de resultar elegidas. Por su parte, el Partido Popular pretendía, desde su refundación en 1989, lograr una imagen de partido de centro y modernizado, para lo que la inclusión de la mujer en los puestos de responsabilidad era una condición. Desde entonces, el número de mujeres en sus listas y en cargos de responsabilidad, en la Cámara y fuera de ella, no ha hecho sino aumentar.

22 Los escaños ocupados por mujeres fueron un 14% en 1989, un 15,6% en 1993, y un 21,6% en 1996. Datos tomados de P. GANGAS, «Los diputados españoles, 1977-1996», Martínez, ed., *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, 271-294, p. 275. Ver también, J. LINZ, P. GANGAS y M. JEREZ, «Spanish Diputados: From the 1876 Restoration to consolidated democracy», en Best y Cotta, eds., *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000*, 371-462, pp. 436 y ss.

de 2000 el 29,7% de los escaños de Congreso de los Diputados están ocupados por mujeres. Además, la presidencia de ambas Cámaras (Congreso de los Diputados y Senado) ha estado (hasta la sustitución de la presidenta del Senado, en otoño de 2002) por vez primera en la historia española, en manos de mujeres, que presiden, también 6 de las 19 Comisiones de la Cámara Baja²³.

El porcentaje de mujeres varía de un grupo parlamentario a otro: el que inicialmente tuvo el porcentaje más alto fue el Grupo de Izquierda Unida (en el que las mujeres alcanzaron el 33,3% en la VI Legislatura, inaugurada en 1996). De los dos grupos mayoritarios, ha sido el Socialista el que mayor porcentaje de mujeres ha tenido en las últimas Legislaturas (el 27,7% en la VI, iniciada en 1996, y el 38,4% en la VII), por delante del Popular que sólo en esta última Legislatura ha registrado una proporción de mujeres en su seno superior al 25% (el 26,8%, exactamente). La dinámica apunta, indudablemente, al crecimiento de la presencia de la mujer en la Cámara, como en otras instancias políticas, y a que ocupe en ella posiciones más relevantes cada vez, como ocurre en el resto de ámbitos políticos y sociales.

La edad es otra de las variables que debe ser tenida en cuenta la hora de tratar de conocer las características sociodemográficas de los representantes. En los últimos 25 años la edad media de los diputados españoles se ha mantenido bastante estable en torno a los 45 años. Si se atiende a diversos grupos de edad, puede decirse que el de menos edad (de menos de 40 años) se ha reducido paulatinamente desde la *joven* Legislatura Constituyente de 1977: los diputados que entonces tenían menos de 40 años suponían casi el 40% de la Cámara, mientras que hoy no suman siquiera el 20%. Ha aumentado el número de quienes tienen una edad intermedia (entre 40 y 59 años), pasando en el mismo período de suponer el 50, al 73% de los diputados. En los grupos de más edad se han registrado oscilaciones a la baja y al alza en el de 60 a 69, y una clara tendencia a la baja en el de 70 o más, como se aprecia en la tabla 1.

23 Sólo 3 de las 14 comisiones permanentes legislativas (Constitucional, Asuntos Exteriores y Medio Ambiente) tienen una mujer en su presidencia. Las otras 3 mujeres presidentas de comisión lo son de las no-legislativas (teniendo en cuenta que dos de ellas son las de Reglamento y Consultiva de nombramientos, cuya presidencia corresponde a quien ocupe la de la Cámara). Datos tomados de la página web del Congreso de los Diputados (<http://www.congreso.es>).

TABLA 1. EDAD DE LOS DIPUTADOS ESPAÑOLES, POR LEGISLATURA

	<u>1977</u>	<u>1979</u>	<u>1982</u>	<u>1986</u>	<u>1989</u>	<u>1993</u>	<u>1996</u>	<u>2000</u>
< 30	6,2	4,3	2,4	3,0	0,6	0,3	1,4	2,9
30/39	33,5	40,4	34,9	29,0	26,3	17,6	19,0	16,6
40/49	31,5	34,4	32,1	42,9	47,7	48,9	45,1	37,1
50/59	18,6	13,2	22,6	21,0	22,3	27,8	27,0	34,9
60/69	8,5	5,4	6,7	3,0	2,3	5,1	7,5	7,1
> 70	1,7	2,3	1,2	1,2	0,9	0,3	0,0	0,3

Fuente: P. Gangas, «Los diputados españoles: 1977-1996», p. 275. Para la última legislatura, datos del Congreso de los Diputados (<http://www.congreso.es>). Las cifras indican porcentaje respecto de los 350 diputados que componen el Congreso de los Diputados. La Cámara elegida en 1977 recibe el nombre de Constituyente, iniciándose la numeración a partir de la surgida de las siguientes elecciones, en 1979.

Si se atiende a los distintos grupos parlamentarios se observan diferencias en la edad de sus respectivos diputados, derivadas, principalmente, de los resultados electorales de su partido, de que haya sido mayoritario y, por tanto, algunos de sus diputados sean nombrados para ocupar cargos en la Administración, así como de las eventuales crisis internas que el partido haya atravesado en cada momento.

Los diputados españoles tienen un alto nivel de estudios, como ocurre generalmente en otras cámaras parlamentarias²⁴. En todas las Legislaturas se ha registrado aproximadamente un 75% de ellos que ha cursado estudios superiores, siendo los más abundantes los de derecho, seguidos a distancia de los de economía, filosofía y letras y medicina. Pero si se atiende a la profesión que desarrollaba el diputado antes de incorporarse al escaño, se observa que sí se han registrado variaciones a lo largo de las ocho Legislaturas que estamos estudiando. Ha crecido progresivamente el número de funcionarios, que suponen hoy, aproximadamente, la mitad de los miembros de la Cámara. Sin duda, la reserva del puesto de trabajo y la experiencia en la gestión administrativa son factores que bien podrían estar detrás de esa abundancia de diputados que provienen de la Administración. Por el contrario, se ha apreciado una progresiva reducción del número de técnicos, abogados, trabajadores manuales, agricultores y empresarios en la Cámara. Parece lógico pensar que descuidar sus ocupaciones habi-

²⁴ BEST y COTTA, eds., *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000. Legislative recruitment and careers in eleven european countries*.

tuales durante al menos cuatro años no es precisamente un incentivo para convertirse en parlamentarios²⁵.

Algunos de los diputados españoles tienen experiencia política previa en el ámbito local y regional, aunque en menor medida que bastantes de sus colegas europeos. En la actual Legislatura, el 29% de los diputados ocupaba antes de acceder al Congreso un cargo de concejal o alcalde (ámbito local), mientras que quienes tenían esa experiencia previa en el ámbito regional (parlamento autonómico) sumaban sólo un 22%²⁶. La proporción de quienes transitan desde cargos representativos de la política local o regional a los de la estatal (al Parlamento) ha aumentado a lo largo de estos 25 años: el paso previo por la arena política local o regional era muy poco habitual en las primeras Legislaturas²⁷. En todo caso siguen siendo cifras considerablemente pequeñas si se comparan con las de quienes tienen esa experiencia previa en cargos de representación subestatal en parlamentos de otros países²⁸. De cualquier modo, el que esa cifra esté aumentando progresivamente puede suponer ya una tendencia que continúe en el futuro, a medida que la vida parlamentaria se sedimente más tras un número mayor de Legislaturas.

El Congreso de los Diputados experimenta, en síntesis, una alta renovación en cada cambio de legislatura, tanto en los escaños del Pleno, como en los puestos de miembros de las comisiones y sus presidencias. Esa alta tasa de renovación ha sido constante desde que se inició la actual etapa democrática. La mujer se ha ido incorporando paulatinamente a los puestos del Congreso, al ritmo que lo hacía en otros parlamentos de los países europeos, especialmente desde 1989. Hoy su presencia alcanza una tasa del 30% de los escaños, habiendo presidido las dos Cámaras de las Cortes sendas mujeres en parte de la actual Legislatura. La edad media de los diputados españoles tampoco ha variado en estos 25 años de vida parlamentaria democrática: 46 años. No obstante, sí ha habido cambios en los grupos de edad: en las últimas legislaturas hay la mitad de jóvenes que en las primeras, más diputados de mediana edad (han pasado

25 Para una cuantificación —que adolece de una considerable abundancia de no-respuesta por parte de los diputados— de los estudios y la profesión previa de los diputados españoles, ver GANGAS, «Los diputados españoles: 1977-1996», p. 278; y DELGADO y JEREZ, «Las elecciones de 2000: un intento de análisis de los parlamentarios españoles en perspectiva comparada», p. 28.

26 Datos de DELGADO y JEREZ, «Las elecciones de 2000: un intento de análisis de los parlamentarios españoles en perspectiva comparada», p. 33.

27 Ver BOTELLA, «Parlamento y carreras políticas», pp. 148 y 152.

28 BEST y COTTA, eds., *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000. Legislative recruitment and careers in eleven european countries*.

de ser el 50% de la Cámara a ser el 73%), y aproximadamente igual proporción de diputados de mayor edad. El nivel de estudios de los parlamentarios es alto, como en otras Cámaras legislativas. La profesión más abundante entre los diputados es la de funcionario, cuya presencia se ha incrementado en las últimas legislaturas, suponiendo hoy la mitad de los miembros de la Cámara. También se ha incrementado con el paso del tiempo el número de diputados que tienen experiencia previa como representantes en la arena local y regional, suponiendo hoy el 30 y el 22% de los miembros de la Cámara, respectivamente. En definitiva, puede decirse que el perfil de los diputados españoles se acerca al propio de otros parlamentos europeos que gozan de una larga vida.

3 LAS OPINIONES DE LOS DIPUTADOS

Las funciones que el artículo 66 de la Constitución atribuye al Parlamento son las de representar al pueblo español, elaborar leyes, controlar la acción del Gobierno y aprobar los presupuestos del Estado. No obstante, sólo un 42% de los diputados dice representar a todos los españoles, manifestando los demás representar a todos los electores de su circunscripción (28%), a los votantes de su partido (17%) o al partido político al que pertenecen (9%). No obstante, cuando han de tomar una decisión, no sólo tienen en cuenta la opinión de esos ciudadanos a los que dicen representar, a juzgar por los datos presentados en la tabla 2²⁹.

29 El Centro de Investigaciones Sociológicas realizó en diciembre de 1997 un estudio (el número 2.250) acerca de las actitudes y opiniones de los parlamentarios españoles respecto de la institución y el trabajo y actividades que desarrollan en ella. El estudio se basó en una encuesta a todos los diputados que no se ha repetido hasta la fecha, por lo que no cabe analizar la evolución que tales opiniones y actitudes han experimentado respecto de otros momentos, anteriores o posteriores. Pese a su carácter estático, proporcionan interesante información acerca de cómo los principales actores de la institución que estudiamos perciben distintos aspectos de su vida y trabajo cotidianos. Sus resultados fueron analizados en profundidad en A. MARTÍNEZ, *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*.

TABLA 2. GRUPOS CUYA OPINIÓN PESA EN LAS DECISIONES DE LOS DIPUTADOS

	<u>Mucho o bastante</u>	<u>Poco o nada</u>	<u>No contesta</u>
Los electores de su circunscripción	90,5	2,2	7,4
Los líderes de su partido	82,4	7,2	10,5
La opinión pública en general	75,2	15,6	9,2
Los afiliados a su partido	63,7	22,6	13,6
Los medios de comunicación	36,6	50,9	12,8
Otros diputados de su partido	42,4	41,3	16,4
Los grupos de interés	23,0	62,9	14,0
Los votantes de su partido	79,2	10,6	10,2
El Gobierno	39,7	46,4	13,8

Fuente: Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2.250.

La opinión de los líderes del partido es tenida en cuenta casi tanto como la de los electores de su circunscripción, y más que la de la opinión pública en general, la de los votantes de su partido o la de los afiliados al mismo. Ello parece coherente con su opinión de que representan prioritariamente a los ciudadanos (de la Nación o de su circunscripción) aunque manteniendo —al tiempo (!)— la disciplina de partido en las votaciones (la mayoría entiende que, como mucho, habría que flexibilizarla en algunas ocasiones en función del tema). No obstante tendremos ocasión de ver que, frente al convencimiento de los diputados de que defienden mayoritaria y prioritariamente los intereses de los ciudadanos, la opinión de estos al respecto es menos clara.

Los diputados españoles manifiestan estar bastante al tanto de los asuntos que preocupan a los ciudadanos de su circunscripción y mantener con ellos frecuentes contactos: el 86% dice que es mucha o bastante la frecuencia con la que esos ciudadanos contactan con ellos, así como los afiliados y líderes de su partido, otros diputados (en todos los casos por encima del 80%) y asociaciones de ciudadanos (60%). En cambio, dicen que contactan con ellos poco o nada los grupos religiosos (83%), colegios profesionales, ministros y grupos empresariales (en todos los casos por encima del 60%). Tienen un conocimiento, por lo que manifiestan, bastante plural de los problemas generales, estando al tanto de lo que ocurre en su circunscripción.

Como comprobaremos en el siguiente apartado, las opiniones que tienen los ciudada-

nos al respecto son poco coincidentes con las manifestadas por sus representantes. Para tener una idea de esa distancia, anticiparemos únicamente que sólo el 5% de los ciudadanos entrevistados afirman haberse puesto en contacto con algún diputado de su circunscripción cuando se han enfrentado a algún problema que le afecta personalmente, o a su pueblo o ciudad. Además, el 86% de quienes nunca se han puesto en contacto con uno de sus diputados ni siquiera ha pensado hacerlo en alguna ocasión. No parece que los ciudadanos españoles sientan muy próximos a sus representantes parlamentarios. Al menos, no tanto como estos piensan que lo hacen.

Pero volviendo a la opinión de los diputados, y atendiendo a la importancia que otorgan los diputados a las distintas actividades que realizan en su trabajo parlamentario, nuevamente aparece la función representativa (de los intereses de la respectiva circunscripción) como la más relevante, seguida de cerca por la de elaborar las leyes, según los datos que se recogen en la tabla 3. Es notable que consideren ligeramente más importante defender los intereses de su partido que elaborar los presupuestos generales del Estado, la ley en la que se contemplan todos los ingresos y gastos del Estado y cómo se distribuyen los recursos.

TABLA 3. IMPORTANCIA A DISTINTAS ACTIVIDADES EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO

	Mucha o bastante	Poca o nada	No contesta
Representar a la Nación	60,7	29,2	10,1
Elaborar las leyes	87,1	10,1	2,7
Resolver los problemas del país	89,0	7,4	3,6
Controlar la actuación del gobierno	72,1	24,4	3,5
Defender los intereses de mi partido	66,8	28,1	5,1
Elaborar los presupuestos del Estado	66,0	28,3	5,6
Representar los intereses de la circunscripción	90,1	6,2	3,8

Fuente: Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2.250.

Como era de esperar, hay diferencias cuando se distingue entre diputados del grupo parlamentario mayoritario (el Grupo Popular, que apoya al Gobierno estatal) y diputados del grupo parlamentario más importante de la oposición (el Grupo Socialista): pese a que todos consideran —casi en la misma medida— la defensa de los intereses

de la circunscripción la tarea más importante, los diputados del grupo mayoritario creen representar a la Nación en mucha mayor medida que los que están en la oposición (los porcentajes son, respectivamente, de 72,9 y 56,5). Pero más llamativo resulta aún el alto porcentaje que registra la opción de la producción legislativa entre los diputados que están en la oposición (la considera relevante sólo un 4,5% menos que en el grupo mayoritario), teniendo en cuenta que, en la dinámica parlamentaria española, apenas ven aprobadas sus iniciativas legislativas (en forma de proposiciones de ley o de enmiendas). Sin duda, buena parte de la tarea de la oposición consiste en estudiar los proyectos y proposiciones de ley del grupo mayoritario para presentar enmiendas y preparar los debates. Lo mismo ocurre con la elaboración de los presupuestos del Estado (es considerada una actividad más importante entre los diputados del grupo de la oposición que entre los del mayoritario). En este sentido, el Parlamento es utilizado cada vez más como una *caja de resonancia* con la que lograr proyección y visibilidad pública. Como cabía esperar, la actividad de control al Gobierno es percibida como relevante por muchos más diputados entre los de la oposición (el doble) que entre los del grupo mayoritario.

Estos datos acerca de la importancia que los diputados confieren a determinadas actividades pueden cruzarse con la satisfacción que las mismas les producen o el atractivo que tienen para ellos. En la tabla 4 se recogen diversos aspectos o actividades de la función parlamentaria de un diputado³⁰ y los datos en ella contenidos resultan chocantes con lo manifestado anteriormente: la actividad que más atrae y satisface a nuestros parlamentarios es la relacionada con la producción legislativa, que en el ranking de interés ocupaba la tercera posición. Defender intereses y resolver problemas de la circunscripción ocupa el décimo lugar en satisfacción y atractivo, mientras que era considerada la actividad más importante de su trabajo. Controlar la actuación del Gobierno ocupaba el cuarto lugar en importancia, mientras que en la lista de actividades más satisfactorias sólo se sitúa en la penúltima posición. En el otro lado, la actividad que menos atractivo tiene o menos satisfacción provoca a los diputados españoles, a considerable distancia de todas las demás, es la reunión de plenos y comisiones, a lo que, por otra parte dedican, aproximadamente, el 40% de su tiempo de trabajo.

³⁰ El cuestionario no recoge exactamente las mismas categorías, por lo que la comparación no puede hacerse de forma rigurosa. No obstante, estos datos permiten captar la relación que en cada caso se establece entre importancia otorgada y satisfacción que produce la actividad.

TABLA 4. ACTIVIDAD MÁS ATRACTIVA Y SATISFACTORIA PARA LOS DIPUTADOS DE SU LABOR PARLAMENTARIA

Función legislativa, elaboración de leyes	23,6
Contacto con los sectores sociales	17,8
Resolución de problemas en general	14,3
Debates parlamentarios	11,0
Defender intereses y resolver problemas de la región	6,5
Trabajo en comisiones	4,2
Debate político, en general	3,4
Control al gobierno	2,6
Influencia social y proximidad al poder	2,4
Otros	4,9
No contesta	9,3

Fuente: Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio 2.250.

Pese a esas contradicciones entre grado de importancia conferida a cada aspecto de su actividad y nivel de satisfacción que genera, los diputados españoles confiesan estar, generalmente, satisfechos con su trabajo: tres cuartas partes dicen estar muy satisfechos (11,6%) o satisfechos (65,6%) con su labor como diputado, mientras que sólo un 21,7% declara estar insatisfecho y ninguno manifiesta sentirse muy insatisfecho. Pero curiosamente, son los miembros del grupo parlamentario mayoritario los menos satisfechos con su trabajo (los que menos manifiestan estar muy o bastante satisfechos [8 puntos porcentuales menos que los de la oposición] y más dicen sentirse muy o bastante insatisfechos [aproximadamente 15 puntos porcentuales más]). En cambio, los que no ven su actividad cotidiana respaldada por la mayoría de la Cámara se sienten más satisfechos con su trabajo³¹.

Además, ese alto grado de satisfacción general coincide con un estricto régimen de incompatibilidades que exige de los diputados una dedicación exclusiva (y la corres-

31 Se ha intentado explicar esta paradoja por la dependencia a que está sometida la mayoría, respecto de pequeñas fuerzas políticas de carácter regional, dada la correlación de fuerzas que había en el Congreso en el momento de realizarse esta encuesta. Probablemente este factor tenga algo que ver en esa circunstancia, ya que los diputados más satisfechos con su trabajo eran los pertenecientes al grupo que *complementaba* al Grupo Popular en las votaciones, logrando por ello determinadas contraprestaciones para sus reivindicaciones. Ver I. DELGADO, «Elites políticas y vida parlamentaria: actividades y motivaciones de los diputados españoles», en Martínez, ed., *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, 295-342, p. 335. También cabría relacionar el menor grado de satisfacción del grupo mayoritario con la relación entre el grupo parlamentario y el Ejecutivo al que en buena parte de sus actividades están supeditados.

pondiente prohibición de ocuparse de otras actividades extraparlamentarias) y con el convencimiento general de que no tienen ingresos superiores como diputados de los que tenían antes de acceder al escaño. Pero además, si se les sugiere eliminar el régimen de incompatibilidades, el 54,2% se manifiesta en contra, sumando sólo un 41,3% los que dicen preferir un sistema algo más flexible. Por otro lado, la principal queja de los diputados españoles en relación con el desarrollo de su trabajo parlamentario se refiere a la falta de recursos humanos, muy por encima de las relativas a otras cuestiones como la carencia de medios económicos y materiales, la falta de asesoramiento o información, la burocracia y los trámites administrativos o el funcionamiento de los servicios internos de la Cámara. A la luz de todo ello, no cabe duda de que los diputados están contentos con su trabajo, por lo que resulta más sorprendente la alta tasa de renovación que se da de una Legislatura a la siguiente.

4 OPINIÓN PÚBLICA Y CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Desde los primeros momentos del actual período democrático, la inmensa mayoría de los españoles (el 85%, de manera constante) ha considerado que un régimen democrático es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Estas firmes convicciones democráticas permiten augurar que la institución parlamentaria, para la que los ciudadanos designan a sus representantes políticos y que —en un sistema parlamentario como es el español— selecciona a los integrantes de los más importantes órganos constitucionales, recibirá considerable atención y simpatía por parte de esos mismos ciudadanos. No obstante, a juzgar por lo que manifiestan en las encuestas³², los españoles desconocen en gran medida la institución parlamentaria, las funciones que desarrolla, a sus actores —los diputados— o la actividad que estos realizan. Los datos

32 Utilizaremos datos de encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas desde 1982 a 2000. La mayor parte de esas encuestas ofrecen unos datos similares, por lo que no hay grandes variaciones debidas al paso del tiempo, del cambio de coyuntura política o del partido político que sea mayoritario. Por tanto, salvo que se indique lo contrario, ofreceremos datos correspondientes a los promedios del período indicado. Lamentablemente, no hay datos disponibles relativos a estas cuestiones anteriores a 1982. Hemos analizado en profundidad las opiniones de los españoles acerca del Parlamento en I. DELGADO, A. MARTÍNEZ y P. OÑATE, *Parlamento y opinión pública en España* (Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998). Acerca de la representación en España y su eventual crisis, ver OÑATE, «Parlamento y crisis de representación en España».

que permiten hacer esta afirmación se mantienen estables desde 1982, sin que permitan distinguir entre los períodos señalados en el primer apartado de este trabajo.

El Congreso de los Diputados es la institución en la que, además de otras fundamentales funciones políticas, se eligen, para ser designados posteriormente, la mayoría de los miembros de los órganos constitucionales. Por ello no resulta chocante que una gran mayoría (más del 78%) de los ciudadanos considere que el Parlamento es muy o bastante importante para el funcionamiento de la democracia³³, mientras que sólo un 10% piensa que es poco o nada importante; o que el 75% entienda que el Parlamento es una institución necesaria, y que sólo un 7% manifieste que podría prescindirse de él³⁴. En una línea similar, son muchos más (más del doble) los ciudadanos que creen que las decisiones que se adoptan en el Congreso de los Diputados les afectan mucho o bastante que los que piensan que les afectan poco o nada³⁵. Todos estos datos que hemos sintetizado ponen de manifiesto un considerable grado de *apoyo difuso* a la institución por parte de los ciudadanos españoles³⁶. Un apoyo que apenas ha experimentado variaciones relevantes con el paso del tiempo, de distintas coyunturas políticas y de cambios de mayoría parlamentaria. Como en otro lugar se ha puesto de manifiesto, se trata de un apoyo difuso de carácter estructural³⁷.

- 33 Como cabía esperar, esas cifras son algo más elevadas (unos 7 puntos porcentuales) entre quienes han votado al partido mayoritario. Como ya se ha dicho, apenas se registran variaciones en esa opinión a lo largo del tiempo: ni siquiera disminuyó la importancia conferida a la Cámara durante los años en los que la vida política española estuvo salpicada de escándalos por corrupción política (años 1993 a 1996).
- 34 Incluso entre quienes manifiestan que en ocasiones sería preferible un régimen autoritario (demostrando su poco talante democrático), los que consideran que el Parlamento es una institución necesaria son el triple que quienes creen que podría prescindirse de él.
- 35 No obstante, los españoles piensan que las decisiones del Parlamento les afectan menos que las del parlamento regional, Gobierno nacional, gobierno regional y ayuntamiento de su ciudad (por este orden). Las decisiones del Parlamento español sólo tienen —en su opinión— mayores consecuencias que las del Parlamento Europeo y las de la Comisión Europea. Como veremos con posterioridad, buena parte de los españoles piensa que lo que se discute en el Congreso de los Diputados les afecta, personalmente, poco o nada.
- 36 Utilizo la expresión apoyo difuso en el sentido que le confirió Easton, como «reserva de actitudes favorables de los ciudadanos hacia el sistema político [o alguna de sus instituciones], que les lleva a aceptar o tolerar rendimientos políticos o *outputs* a los que se oponen o de los que se van a derivar consecuencias perjudiciales para ellos». D. EASTON, *A Systems Analysis of Political Life*, (New York: John Wiley and Sons, 1965), p. 273. Se trata de un apoyo profundo e independiente de los rendimientos políticos y de la gestión o *performance* a corto plazo. Ver también D. EASTON «A Re-Assessment of the Concept of Political Support», *British Journal of Political Science*, nº 5 (1975), 425-457, pp. 444 y 445. Acerca de la discusión sobre la validez y pertinencia de estos conceptos, ver D. FUCHS, G. GUIDOROSI y P. SVENSSON, «Support for the Democratic System», en H. D. Klingemann y D. Fuchs, eds., *Citizens and the State* (Oxford: Oxford University Press, 1995, 323-353), pp 325 y ss. Recientemente, se ha tratado esta cuestión en P. NORRIS, ed., *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1999), entendiéndose (basándose en la categoría de Easton) que el concepto de apoyo político es multidimensional y que para medirse adecuadamente deben distinguirse cinco aspectos: «la comunidad política, los principios en los que se basa el sistema, el *performance* del sistema, las instituciones del sistema y los actores políticos. Estos niveles pueden ser percibidos como ubicados en un *continuum* que iría del apoyo más difuso al Estado-nación, pasando por los diversos niveles, hasta el apoyo más específico hacia políticos concretos», en P. NORRIS, «Introduction: The Growth of Critical Citizens», en Norris, ed., *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, pp. 9 y 10.
- 37 OÑATE, «Parlamento y crisis de la representación en España».

Pero las cosas son distintas si atendemos a las opiniones que puedan relacionarse con el grado del *apoyo específico* que los ciudadanos españoles otorgan a su institución parlamentaria³⁸. Lo primero que llama la atención es el escaso grado de conocimiento respecto de la institución, que se manifiesta en lo extendido de la ignorancia acerca de las funciones que le competen o del nombre de la persona que la preside y representa (siendo la tercera autoridad política del país). Menos del 40% de los entrevistados, independientemente del partido al que hayan votado, son capaces de acertar a decir el nombre del presidente del Congreso de los Diputados (que es también el presidente de las Cortes). Todavía es mucho menor el porcentaje de ciudadanos que recuerdan nombre del cabeza de lista por el que votaron en la última elección, resultara elegido o no (por supuesto, mejor no intentar el experimento con los que ocupan posiciones inferiores en la lista cerrada y bloqueada con la que concurren a las elecciones).

Similar actitud puede deducirse del grado de interés que los españoles manifiestan acerca de la actividad de la Cámara: casi el 60% de los entrevistados dice sentir poco o nada interés por lo que se discute en el Parlamento, mientras que los que dicen sentir mucho o bastante interés oscilan entre el 30 y el 45%. Se aprecia un incremento significativo en los últimos años (desde 1996) de los que dicen estar interesados (un 10% más aproximadamente), coincidiendo con la victoria del Partido Popular y los acuerdos parlamentarios con otros tres partidos, ya en la etapa de revitalización de la que hablábamos al comienzo de estas páginas. Aún así, siguen siendo bastantes más los que tienen poco o ningún interés por lo que hacen sus parlamentarios que los que sí quieren estar informados de ello. Además, este alto nivel de desinterés se mantiene constante (apenas varía un 4%) independientemente de que el entrevistado haya votado al partido mayoritario en la Cámara o al primer partido de la oposición. En todo caso, la labor del Parlamento genera, de manera sistemática, mucho menos interés que la actividad del respectivo ayuntamiento, del Gobierno nacional o del gobierno regional. No en vano, pese a que en su seno se eligen las principales autoridades del país, se aprueban los presupuestos generales del Estado y se ejerce directa o indirectamente el control de todas las instituciones políticas (en términos políticos y econó-

38 El apoyo específico, que se puede predicar tanto del régimen político o sus instituciones como de sus autoridades, surge de la satisfacción que experimentan los miembros del mismo tanto por los resultados o rendimientos (*outputs*) del sistema como por la evaluación general y abstracta de la gestión política (*performance*) del mismo. Easton, «A Re-Assessment of the Concept of Political Support», pp. 437 y ss.

micos), los españoles consideran que es una institución con muy poco poder, mucho menos que el Gobierno nacional, los bancos, las grandes empresas, las multinacionales, los partidos políticos o la judicatura.

Ese desinterés y minusvaloración por lo que se discute en el Parlamento es coherente con la opinión que tienen los ciudadanos acerca del grado de importancia de lo que la Cámara trata: menos de la mitad de los entrevistados (entre un 31 y un 50%, según la coyuntura) piensa que en el Congreso se discuten los problemas fundamentales del país, mientras que los que creen que en el Congreso se presta demasiada atención a los problemas sin importancia suman entre un 32 y un 49%. Las oscilaciones no parecen responder a tendencias claras, a acontecimientos relevantes o encajar en la periodización que se hizo en el primer apartado. Por otro lado, aunque apuntando en la misma dirección, solo un 51% de los ciudadanos piensan que lo que se discute en el Congreso de los Diputados les afecta mucho o bastante, mientras que el 41% considera que lo que sus diputados discuten le afecta personalmente poco o nada. Son más quienes dicen que no les afecta nada que los que manifiestan que les afecta mucho (14 y 13%, respectivamente).

En esta misma línea, tratando de dilucidar si los españoles se sienten adecuadamente representados por sus parlamentarios, puede atenderse a la opinión que aquellos tienen acerca de la medida en la que los diputados defienden los intereses de los electores: un 60% de los ciudadanos, como promedio, estima que los parlamentarios defienden poco o nada los intereses de los electores, mientras que sólo un 27% piensa que lo hacen mucho o bastante. Quienes dicen que no lo hacen en absoluto (nada) suman un 15% de los entrevistados como promedio, mientras que los que estiman que los diputados representan mucho sus intereses sólo son el 2,6%. Estos datos globales, que se mantienen muy estables a lo largo del tiempo, evidenciando que se trata de actitudes estructurales, sí varían cuando se atiende a si el entrevistado votó al partido que en cada ocasión era mayoritario en la Cámara, oscilando las respuestas de unos a otros en aproximadamente 20 puntos porcentuales. De todas maneras, los que consideran que los diputados representan mucho o bastante los intereses de los electores nunca han superado el 50%, ni siquiera entre quienes votaron al partido mayoritario en cada caso (en el grupo de quienes habían votado al partido mayoritario, sólo el 40% decía que los diputados representaban mucho o bastante los intereses de los electores).

Más elocuentes, si cabe, son los datos resultantes de preguntar a los ciudadanos acerca de lo que ellos consideran que preocupa prioritariamente a sus representantes parlamentarios. Como se aprecia en la tabla 5, los ciudadanos piensan que los diputados se preocupan mucho más (el doble) de sus propios intereses o de los de su partido que de los de sus electores o de los de España. Los ciudadanos parecen tener muy claro que los parlamentarios no atienden prioritariamente a los intereses generales o de quienes les eligieron, datos que no coinciden mucho con lo que en el apartado anterior vimos acerca de cuáles eran las principales preocupaciones que los diputados decían tener en su trabajo parlamentario.

TABLA 5. MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN DE LOS DIPUTADOS ESPAÑOLES, SEGÚN LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES

	<u>Mucho</u>	<u>Bastante</u>	<u>Poco</u>	<u>Nada</u>
Sus propios intereses	37,2	42,6	9,0	1,3
Los intereses de su partido	31,7	52,3	6,9	0,8
Los intereses de sus electores	5,0	30,6	44,9	10,5
Los intereses de España	4,7	36,3	38,0	10,7

Fuente: estudio 2.309 del Centro de Investigaciones Sociológicas, de diciembre de 1998 (N = 4.970).

Teniendo en cuenta esas cifras, puede resultar pertinente atender a cómo los ciudadanos españoles cuantifican el grado en el que consideran que los diputados tienen en cuenta las opiniones de diversos grupos cuando han de adoptar una decisión política en su labor parlamentaria. A la vista de los datos recogidos en la tabla 6, no puede decirse que los ciudadanos piensen que hay mucha *responsiveness* por parte de sus representantes parlamentarios. Los ciudadanos sienten que ni sus intereses ni su opinión son demasiado tenidos en cuenta por sus diputados, que estarían muchísimo más pendientes de otros intereses y opiniones.

TABLA 6. OPINIONES TENIDAS EN CUENTA POR LOS DIPUTADOS EN LA ADOPCIÓN DE SUS DECISIONES, SEGÚN LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES

	<u>Mucho</u>	<u>Bastante</u>	<u>Poco</u>	<u>Nada</u>
Los electores de su circunscripción	3,5	21,6	42,2	13,9
La opinión pública en general	4,2	26,7	40,8	12,6
Los votantes de su partido	6,5	36,3	30,8	9,1
Los grupos de presión	8,5	34,5	25,2	7,8
Los afiliados de su partido	7,4	39,8	29,3	5,9
Los medios de comunicación	10,2	38,9	25,3	7,2
Los líderes de su partido	23,8	46,0	12,0	2,7

Fuente: estudio 2.240 del Centro de Investigaciones Sociológicas, de abril de 1997. Se hace la pregunta sólo a quienes han manifestado seguir con mucho o bastante interés las actividades que se desarrollan en el Congreso de los Diputados (N = 654).

A la vista de todos estos datos, cabría anticipar que los ciudadanos españoles no están muy satisfechos con la institución política en la que se supone están representados sus intereses y la soberanía nacional: apenas conocen sus funciones, directores o actores, muestran poco interés por su actividad (notablemente menos que por la de otras instituciones), consideran que no tiene mucho poder, piensan que lo que se discute en su seno es poco importante y les afecta poco, creen que sus intereses no son prioritarios para los diputados y consideran que su opinión *qua* ciudadanos y votantes apenas es tenida en cuenta al adoptarse las decisiones en el Parlamento.

El resultado de la evaluación que hacen los españoles acerca de la labor de su institución parlamentaria no es precisamente positiva. Es valorada por detrás de la del respectivo ayuntamiento y gobierno regional, del Gobierno nacional y del correspondiente parlamento regional. Sólo un 27% de los ciudadanos juzga esa labor del Parlamento nacional como positiva, mientras que un 42% la evalúa como regular y un 14% la percibe como negativa³⁹. En el mismo sentido, el grado de satisfacción con el funcionamiento de la institución que nos ocupa es también bastante bajo, como puede observarse en la tabla 7. Solamente a partir de 1998 hay más de la mitad de los ciudadanos entrevistados satisfechos con cómo la institución funciona. Pero en varias de las consultas son más los españoles que dicen sentirse insatisfechos que aquellos que

39 Estudio 2.286 del Centro de Investigaciones Sociológicas, de mayo de 1998 (N = 5.000).

se consideran satisfechos con el funcionamiento del Parlamento. Sólo en 1995 y 1998 los ciudadanos satisfechos eran claramente más que los que no lo estaban, pero no pueden identificarse factores coyunturales que expliquen esas excepciones.

TABLA 7. SATISFACCIÓN CIUDADANA CON EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO

	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>
Muy satisfecho	2	2	1	2	2	1	4
Satisfecho	34	41	30	47	42	28	54
Muy satisfecho + Satisfecho	36	43	31	49	44	29	58
Insatisfecho	33	33	47	29	37	44	24
Muy insatisfecho	8	9	10	5	5	9	3
Insatisfecho +Muy insatisfecho	41	42	57	34	42	53	27

Fuente: datos de Centro de Investigaciones Sociológicas, estudios número 2.042, 2.076, 2.124, 2.201, 2.229, 2.240 y 2.286. Los N oscilan en torno a los 2.500 casos, excepto para 1998 que es de 5.000. Los datos de 1997 se refieren sólo al Congreso de los Diputados.

5. CONCLUSIONES: PARLAMENTO Y CIUDADANÍA EN ESPAÑA: ¿25 AÑOS DE DESENCUENTROS?

Todos los datos anteriores obligan a concluir que, efectivamente, se registra un desencuentro entre los ciudadanos españoles y su Parlamento, ya que aquellos no están muy satisfechos con el funcionamiento habitual de éste, con la manera en la que los diputados 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. Y hemos comprobado que muchas de esas opiniones tienen una persistente continuidad en el tiempo y una generalizada extensión: permanecen prácticamente invariables con independencia de los cambios en las circunstancias políticas, del partido al que se haya votado o de cuál sea mayoritario (y en qué grado) en cada momento. Apenas se han registrado alteraciones sustanciales en los últimos 20 años en estas percepciones negativas manifestadas por los ciudadanos respecto de la institución representativa que en mayor medida

les vincula con el Estado, pese a que la fisonomía de la Cámara y sus dinámicas de funcionamiento y actividad internas hayan pasado por sucesivas fases.

Hemos observado, por otro lado, que estas opiniones de los ciudadanos son muy poco coincidentes con las que expresaban, respecto de las mismas cuestiones, los diputados. La manera de percibir el desarrollo del trabajo parlamentario y la función representativa es completamente diferente, según se pregunte a representantes o a representados. El nivel de *responsiveness* que manifiestan los primeros está diametralmente alejado del que perciben los segundos.

No obstante, esa concepción (no muy positiva) del funcionamiento del Parlamento y de la actividad de los parlamentarios no parece preocupar demasiado a los españoles: a juzgar por los datos que hemos presentado, no afecta al alto nivel de apoyo difuso que brindan a la institución y al conjunto del sistema político. Muestra de ese alto 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 celebradas desde 1977. Esa participación alta y estable «es habitualmente considerado un indicador elocuente de la salud de una democracia y que refleja confianza en el sistema político»⁴⁰. Además, el porcentaje de ciudadanos que considera que el Parlamento es realmente importante para el funcionamiento democrático es bastante alto y estable a lo largo del tiempo.

Hace años que Norton aludía a la necesidad de tener en cuenta en este tipo de análisis de las instituciones parlamentarias el contexto y la cultura política en la que la institución se incardinaba⁴¹. Y 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 hacia el sistema político y sus procesos y autoridades. Los ciudadanos no se involucran en los asuntos políticos (al menos 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 en cada convocatoria electoral de forma masiva, y continúan considerando que el Parlamento es una institución central e imprescindible para el sistema demo-

40 P. NORRIS, «Representation and the Democratic Deficit», *European Journal of Political Research*, vol. 32, nº 2 (1997), 273-282, p. 281. En igual sentido, M. MARSH y P. NORRIS, «Political Representation in the European Parliament», *European Journal of Political Research*, vol. 32, nº 2 (1997), 153-164, p. 159.

41 NORTON, «Legislatures in Perspective», p. 147.

crático. El régimen democrático español, su estabilidad y legitimidad no da muestras de estar en peligro.

Pero estas actitudes no son privativas de los ciudadanos españoles. Han sido observadas en buena parte de los sistemas políticos democráticos occidentales, en los que los principios y las instituciones del sistema democrático gozan de sólidos apoyos entre unos ciudadanos cada vez más sofisticados políticamente y que se muestran considerablemente críticos con su funcionamiento y rendimientos cotidianos⁴². 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 *responsiveness* de las autoridades ha trascendido a éstas y se extiende a las instituciones»⁴³. Se ha apreciado un declive generalizado de confianza en las instituciones políticas de la democracia representativa, que afecta también, obviamente, al parlamento⁴⁴. Se trata de los «demócratas insatisfechos» con el funcionamiento, la eficacia o *performance* del parlamento (del sistema democrático), pero que apoyan la democracia y el sistema político democrático como la única forma de gobierno: ciudadanos más sofisticados, participativos y críticos, 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 sistemas⁴⁵.

También Linz⁴⁶, hace algunos años, 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) sin que la estabilidad del sistema se re-

42 Ver, en general, los trabajos compilados en NORRIS, ed., *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. También la conclusión de PH. NORTON al número monográfico sobre los parlamentos occidentales: «Conclusion: Stronger Links, Weaker Support», *Parliamentary Affairs*, vol. 50, nº 3 (1997), 468-475.

43 R. J. DALTON, «Political Support in Advanced Industrial Democracies», en Norris, ed., *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, 57-77, pp. 63 y 67.

44 Ver los datos que ofrece al respecto H. D. KLINGEMANN, «Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis», en Norris, ed., *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, p. 51. El parlamento español es de los que menos declive de confianza ha registrado (sólo un punto porcentual en cinco años), de los muchos considerados (la media de declive para el período considerado es de 12 puntos porcentuales).

45 KLINGEMANN, «Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis», pp.32, 43 y 56. También DALTON, «Political Support in Advanced Industrial Democracies», pp. 61, 72 y 75; R. INGLEHART, «Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy», en Norris, ed., *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, 236-256, pp. 236 y 250; y P. NORRIS, «Conclusions: The Growth of Critical Citizens and its Consequences», en Norris, ed., *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, 257-272, pp. 269 y 270.

46 J. J. LINZ, «Problemas de la democracia hoy», en J. Montabes, ed., *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998, 23-33), pp. 26 y 27.

sintiera o se viera amenazada por ello —al menos a corto plazo». Tal vez estas actitudes deban ser contempladas como una consecuencia de las «fluctuaciones cíclicas» que Cotta⁴⁷ 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» (Habermas y Offe⁴⁸), refugiándose en una extrema interpretación de la «democracia de los modernos» de Constant⁴⁹. Considero, en todo caso, que no puede percibirse como inocuo para la salud de nuestros sistemas democráticos que la institución parlamentaria sea vista como una «casa sin ventanas» (Melnik y Leites) que resulta funcional para el sistema político, pero respecto de la que la mayoría de los ciudadanos vive de espaldas. Habrá que confiar en que esos ciudadanos «demócratas insatisfechos» sean, efectivamente, un *revulsivo* para que los sistemas democráticos y sus cámaras representativas se tornen más atentos y receptivos hacia la ciudadanía, logrando que ésta se imbrique efectivamente en su vida cotidiana.

47 M. COTTA, «The Rise and Fall of the Centrality of the Italian Parliament: Transformations of the Executive-Legislative Subsystem after the Second World War», en Copeland y Patterson, eds., *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, 59-84, pp. 66 y 67.

48 J. HABERMAS, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío* (Buenos Aires, Amorrortu, 1986), pp. 54, 78 y 96; también C. OFFE, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales* (Madrid, Sistema, 1988), pp. 171 y ss.

49 B. CONSTANT, «The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns», *Political Writings* (London: Cambridge University Press, 1988) 307-328.