

Gobiernos minoritarios, pactos parlamentarios y producción legislativa en España*

Minority governments, parliamentary agreements and legislative production in Spain

Jordi CALVET CRESPO

Universitat de Barcelona
jordicalvet@ub.edu

Recibido: 1-9-02
Aceptado: 2-4-03

RESUMEN

Este artículo centra su atención en la producción legislativa en los períodos de gobierno minoritario, a partir de la cual se deducen algunas características de los pactos parlamentarios que sustentan al ejecutivo. Los datos referentes a las iniciativas tramitadas en el legislativo indican que el partido que gobierna es el autor de la práctica totalidad de iniciativas aprobadas. Los partidos de la oposición apenas consiguen sacar adelante algunas proposiciones y enmiendas, siempre y cuando dispongan mejoras de carácter más bien técnico. Sin embargo, los partidos que apoyan al partido mayoritario sí llegan a ver sancionada alguna proposición suya de mayor calado político, así como enmiendan parcialmente las leyes de los presupuestos generales, por ejemplo. Con todo, de la producción legislativa se conocen más las iniciativas que separan a los integrantes de los pactos parlamentarios, que no las medidas acordadas. Las primeras no suelen ser sancionadas, pero sí son tramitadas porque sirven como herramienta de presión de los partidos que apoyan al gobierno; las segundas ya quedan incluidas en los proyectos de ley, fruto de una negociación previa a los trámites parlamentarios. En suma, según se desprende de los datos generales disponibles, la existencia de ejecutivos minoritarios no implica una pérdida significativa del protagonismo legislador del gobierno.

PALABRAS CLAVES
Gobierno, coaliciones, legislación, parlamento, partidos

ABSTRACT

This article focuses on legislative production of minority government periods, from which it deduces some characteristics of parliamentary agreements that support cabinet. The data concerning initiatives submitted to the Parliament indicates that the Government party is the author of almost all passed laws. Opposition parties can not passed their proposals and amendments, except in the case of technical improvements. Nevertheless, parties that support majority party can achieve that some proposals with

KEY WORDS
Government, coalitions, legislation, parliament, parties

* Este estudio forma parte de un proyecto colectivo de investigación, BSO2000-0490-C03-02, que financia la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) sobre *Alianzas parlamentarias y coaliciones gubernamentales en España. Proceso político y rendimiento institucional (1977-2003)* dirigido por el Dr. Jordi Capó e integrado por profesores del área de Ciencia Política de las Universidades de Barcelona, Granada y Santiago de Compostela.

political weight been passed, and can amend partially budget bills, for instance. However, legislative production is far a good indicator of disagreement between members of parliamentary coalitions than agreement. The reason is that proposals submitted are used as mean of pressure by parties that support Government. Meanwhile, agreements are included in governmental drafts of acts, thanks to a previous deal to parliamentary procedures. In sum, according to the available general data, existence of minority governments does not imply a significant loose of legislative protagonism from Government.

SUMARIO 1. Introducción. 2. Las características generales de la producción legislativa. 3. Los gobiernos de minoría de la I Legislatura. 4. El gobierno de minoría de la V Legislatura. 5. El gobierno de minoría de la VI Legislatura. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. Introducción

Este estudio tiene por objeto las coaliciones parlamentarias que han sustentado a los gobiernos minoritarios en España. A diferencia de la mayoría de análisis sobre la materia, centrados en las posibilidades y en los motivos de la formación de coaliciones, el artículo pasa a ocuparse del desarrollo de las mismas. Concretamente, toma como indicador la producción legislativa, a partir de la cual se deducen algunas características del mantenimiento y la práctica de los pactos parlamentarios. Haber utilizado este indicador tiene un motivo prosaico doble: en primer lugar, en los gobiernos minoritarios no suelen repartirse cargos ministeriales entre los partidos, pues sólo uno gobierna, sino que se negocian las leyes y las políticas; en segundo lugar, existen fuentes documentales que permiten conocer los proyectos y proposiciones de ley presentados (autor, contenido, enmiendas, votos a favor y en contra, abstenciones, etc.). Hemos tratado y ordenado esta información sobre la actividad del Congreso para retratar las relaciones entre los partidos. Hay que decir que no pretendemos resolver todas las dudas y desconocimientos sobre la materia. Creemos aportar unos datos objetivos que nos ayudarán a echar luz sobre el funcionamiento del objeto de análisis.

El problema metodológico principal que aparece al estudiar el procedimiento legislativo es su complejidad y la falta de información de algunos aspectos muy decisivos. Nuestra pretensión inicial consistía en sistematizar el resultado de las votaciones de cada partido a las leyes, como indicador del grado de acuerdo entre los grupos parlamentarios. Pero esta información

no está disponible para el público, sino que sólo se ofrece el número total de votos favorables, contrarios y de abstenciones (con la dificultad derivada de inducir a qué diputados corresponden). Además, la situación más habitual de una iniciativa legislativa es que reciba distintas votaciones, pero no es obligado que se someta a un voto de totalidad sobre el conjunto del texto antes de ser publicado (con la excepción de las leyes orgánicas). Generalmente, las votaciones sirven para aceptar o rechazar enmiendas parciales, pero sería necesario leerlas todas para conocer su relevancia política y el tipo de modificación que podrían introducir al texto. Evidentemente, una tarea como esa sobrepasa la capacidad de un investigador. En resumen, es realmente difícil conocer la postura y el comportamiento de los grupos ante la presentación de una ley, y por extensión ante el conjunto de leyes de la democracia española. Por este motivo, en este artículo nos referiremos a los datos que más fácilmente se pueden encontrar, y que nos servirán para tener una visión general: número y autor de las leyes presentadas y de las aprobadas, número y autor de las enmiendas a los presupuestos generales, etc. Esta es la manera posible y accesible de empezar un análisis de los pactos legislativos y de establecer unas ideas que sirvan de base para investigaciones futuras.

2. Las características generales de la producción legislativa

La producción legislativa en España es obra, básicamente, del Gobierno, mientras el Parlamento cumple la función de cámara de con-

trol político, sin que se consigan aprobar las proposiciones de los partidos que lo componen. Como refleja la tabla 4 (ver al final del artículo), el 88% de las leyes aprobadas en cada legislatura tienen un origen gubernamental, y sólo el 12% un origen parlamentario. Sin embargo, los grupos parlamentarios son autores de un número significativo de iniciativas legislativas, ya que del total de iniciativas presentadas, les corresponde el 40%, al Gobierno el 56% y a los parlamentos autonómicos el 4% (ver la tabla 3 al final del artículo). El motivo inmediato de esta diferencia entre iniciativas presentadas y aprobadas es evidentemente la ausencia de apoyo por parte del partido del gobierno a las propuestas de la oposición, bien sea bajo un gobierno minoritario bien mayoritario. El predominio del poder ejecutivo no es sólo numérico, sino también cualitativo, pues propone y consigue aprobar los textos con más significación política. Como consecuencia, las proposiciones de los grupos parlamentarios que llegan a tener la forma de una ley, por lo general, su contenido es poco relevante. A pesar de que algunas regulen sectores económicos o sociales de peso, se trata de excepciones. Finalmente, las proposiciones de los parlamentos autonómicos son de dos tipos: o bien reformas de los estatutos de autonomía o bien cuestiones simbólicas. Las primeras son actos obligados, que el Gobierno central encomienda, de manera informal, para adaptar los textos legales a los traspasos de competencias a favor de las autonomías. Las segundas tratan temas como el cambio de nombre de algunas provincias a la denominación oficial en la lengua del territorio o la creación de parques nacionales, por ejemplo (ver la tabla 5 al final del artículo).

Las iniciativas legislativas gubernamentales pueden ser de tres tipos: el proyecto, el real decreto-ley y el real decreto legislativo. El real decreto-ley es una figura reservada para un «caso de una necesidad urgente y extraordinaria» (art. 86.1 CE), y que no puede afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del estado ni a los derechos y libertades. Se caracteriza porque se somete inmediatamente a votación en el Congreso, sin posibilidad de debate previo ni de presentar enmiendas. En la práctica, los ejecutivos lo han utilizado en diversas ocasiones para presentar textos de dudosa ur-

gencia para así evitar los trámites de discusión con los partidos de la oposición. Como media, una de cada cinco leyes aprobadas de origen gubernamental es un decreto-ley (ver la tabla 4). Otra figura distinta es el real decreto legislativo, el cual originariamente empieza su procedimiento con la delegación efectuada por las Cortes Generales hacia el Gobierno de la potestad de dictar dos tipos de normas: textos articulados y textos refundidos. En conjunto, pocas veces se utiliza esta capacidad, y del total de leyes aprobadas en cada legislatura, los reales decretos legislativos sólo representan el 3%.

Hasta este punto, las características generales de la legislación son ciertas bien si el gobierno es de mayoría bien de minoría, porque el aspecto decisivo es la diferencia entre el ejecutivo y el legislativo, y mucho menos entre un tipo u otro de gobierno. Fijémonos que las proposiciones de ley de los grupos parlamentarios aprobadas representan una proporción bajísima en todas las legislaturas. Este es un primer indicio de que los pactos parlamentarios no implican más aceptación de las iniciativas surgidas en las Cortes, sino la discusión de los textos originados en el Gobierno con los partidos que le ofrecen su apoyo. Para confirmar este punto, habría que seguir la tramitación legislativa de los proyectos y fijarse en qué medida incorporan las demandas de los integrantes de la coalición parlamentaria. En una primera visión general, sin embargo, se aprecia que el Parlamento no hace sombra a un gobierno, aunque sea de minoría.

Pese a todo eso, existe un rasgo que depende de si el partido que gobierna tiene la mayoría absoluta de diputados. Se trata del uso de los decretos-ley, que es con creces superior en la I, V y VI legislaturas, en las cuales representan el 24%, el 25% y 32%, respectivamente, del total de iniciativas del Gobierno aprobadas. Por el contrario, en la II, III y IV, sólo el 15%. En nuestra opinión, este dato refleja la voluntad del Gobierno de evitar la negociación con los partidos, especialmente con aquellos que le prestan apoyo, y demostrar su fuerza ante la cámara. Cuando la mayoría parlamentaria es del mismo color, entonces no es necesario recurrir a esta figura, pues por medio de los proyectos de ley ya se ahorran las concesiones a otros partidos. Existen más elementos que difieren entre uno y otro tipo de gobierno, pero

no son fruto sólo del control sobre la mayoría de la cámara, sino que también intervienen los factores del contexto político de cada período y de los tipos de acuerdos parlamentarios establecidos. Estas cuestiones son analizadas a continuación al tratar por separado cada legislatura.

3. Los gobiernos de minoría de la I Legislatura

Los dos primeros gobiernos minoritarios son los dos primeros tras aprobarse la Constitución. Por lo tanto, tienen que desarrollar la legislación democrática que sustituya al corpus jurídico franquista y afianzar las instituciones, centrales y territoriales, y los derechos y libertades. A diferencia de la legislatura constituyente (1977-1979), durante la cual predominó un clima de consenso entre los partidos para elaborar la Constitución, en la I Legislatura la rivalidad entre el Gobierno y la oposición definió las relaciones entre los partidos. Se pasa de una *gran coalición* informal que permitió redactar y aprobar la Constitución, a la situación habitual en las democracias de división entre el partido gobernante y los partidos de oposición.

En esta legislatura no se establece ninguna coalición parlamentaria, sino acuerdos puntuales entre la UCD y otros partidos según el tema objeto de legislación. La construcción del sistema democrático explica, a nuestro entender, esta situación, caracterizada por la toma de posición de cada formación una vez que el texto constitucional había sido ampliamente negociado. La aplicación de las previsiones constitucionales es el elemento que separa a los partidos, ya que cada uno tenía una visión diferente de las mismas. Las diferencias no se debían tanto al eje ideológico, sino a la relación con el régimen franquista. Los grupos parlamentarios formados en la oposición a la dictadura no podían ni querían establecer un pacto formal y escrito con los herederos reformistas de las elites de la dictadura; y estas últimas tampoco no podían establecer otros con los discípulos de los franquistas ortodoxos, porque precisamente querían ofrecer una imagen moderna y sin ataduras con épocas anteriores.

Si a estos elementos les añadimos la discusión abierta del modelo de descentralización, que a la sazón empezaba a tener alguna reali-

dad fáctica, entenderemos «cuán difícil era para los grupos nacionalistas unirse con la UCD (especialmente si AP se incluía)» tal como Capo afirma (1986: 238). Los criterios de proximidad ideológica no pueden utilizarse únicamente para analizar la posibilidad de tener coaliciones conectadas, ya que la diferencia principal era la relación con el franquismo. Además, la UCD internamente estaba formada por distintas facciones (liberales, demócrata-cristianas e incluso socialdemócratas), que se enfrentaron por la manera de solucionar la descentralización pero también en general por las políticas a implementar. Unas preferían un pacto con la derecha, las otras con la izquierda. La poca cohesión del partido de la UCD supuso que Suárez dimitiera, y que se eligiera un nuevo gobierno, dirigido por Calvo Sotelo.

3.1. La producción legislativa

La situación descrita dentro de la UCD se traduce en un liderazgo discutido y en la ausencia de control de los ministros y de sus equipos sobre el grupo parlamentario. Opuestamente, en las otras legislaturas, el jefe de gobierno, que es a la vez jefe del partido, lidera de forma incontestada el partido y el grupo parlamentario. A partir de 1982, los partidos que acceden al ejecutivo están cohesionados y disciplinados. Todo lo cual se refleja en la producción legislativa, pues las iniciativas de los dos primeros gobiernos de la democracia tenían primero que ser discutidas internamente, es decir, entre el gabinete y el grupo parlamentario, pues de otra forma existía el peligro que la disciplina de voto se rompiera. De hecho, el gabinete de Suárez recibía el apoyo de los 168 diputados de la UCD; pero el de Calvo Sotelo sólo contaba con 150 diputados, tras la escisión interna, por la cual 3 diputados pasaron a AP y los otros 15 se dieron de baja del partido y pasaron al grupo parlamentario mixto.

Esta situación es la clave para comprender la gran diferencia entre la cantidad de proyectos de ley presentados (347) y de aprobados (234). Mientras en las otras legislaturas (II, III, IV y V), se han aprobado como media el 86% de los proyectos presentados, en esta primera sólo el 67%. No podemos afirmar

que la situación de minoría provocara una pérdida de efectividad al Gobierno, sino la debilidad interna del partido. También hay que tener en consideración que la disolución del gobierno de Suárez y todo el procedimiento siguiente de investidura de Calvo Sotelo, con el intento de golpe de estado por el medio, pararon el procedimiento legislativo. Probablemente, una parte significativa de los proyectos fue presentada pero no hubo tiempo de aprobarla. Esta suposición no podemos confirmarla porque la información disponible sobre la I Legislatura es muy fragmentaria e incompleta¹. Pero es plausible si consideramos que los otros gobiernos tampoco aprueban todos los proyectos básicamente debido a la disolución del ejecutivo y la convocatoria de nuevas elecciones, proceso que para la producción legislativa.

Otra muestra de la debilidad de la UCD se manifiesta en las proposiciones de ley. En primer lugar, el número de proposiciones de este partido es muy alto, en comparación a la cifra de las iniciativas del PSOE entre 1982 y 1996, por ejemplo. Entendemos que el peso del grupo parlamentario de la UCD explica esta profusión, mientras la disciplina del PSOE no deja lugar para la iniciativa de sus diputados. En segundo lugar, pocas proposiciones de la UCD son aprobadas, en realidad sólo un tercio (ver la tabla 5), porque a menudo eran presentadas por unos cuantos diputados que no recibían el apoyo del resto del grupo. Esta posición difícil del partido, sin embargo, no supone un protagonismo especial de los grupos de la oposición. A pesar de la profusión de proposiciones (equivalente a la de proyectos), los partidos de oposición no pueden sumar sus votos para aprobarlas debido a la división entre ellos. Los partidos de centro-derecha (CiU, PNV) y de izquierda (PSOE, IU, PA) sólo pueden superar a la UCD en votos si pactan con AP; pero este escenario es inconcebible durante la I Legislatura. Este elemento salva a los dos gobiernos minoritarios y permite que sobrevivan.

4. El gobierno de minoría de la V Legislatura (1993-1996)

Las elecciones del seis de junio de 1993 volvieron a ofrecer una situación sin mayoría absoluta monocolor desde la convocatoria de 1979. Rápidamente, el PSOE estableció conversaciones con CiU y el PNV, por separado, para establecer una coalición en la cual estas dos formaciones tuvieran una cartera cada una. En el discurso de investidura, González anunció la disposición de su partido de coaligarse con los otros dos, los cuales no se interesaron por ello, aunque sí votaron afirmativamente la investidura. Posteriormente, se consolidó una coalición parlamentaria con CiU, caracterizada por un carácter informal, en el sentido de que los acuerdos no fueron públicos por medio de documentos escritos, sino que se fueron tomando a lo largo de la legislatura a medida que fueron presentándose proyectos legislativos e implementando las políticas sectoriales de los ministerios: «valoramos positivamente la Comisión que hemos constituido entre nuestros grupos parlamentarios respectivos para contrastar nuestros programas»². Sin embargo, del debate previo a la votación de investidura ya se puede observar el contenido mínimo de la coalición. A grandes rasgos, la coalición comprometía el apoyo de CiU en la acción del gobierno, y la atención del gobierno hacia las demandas de CiU en dos aspectos: la política económica y la autonómica. A partir de este mínimo, era necesario acordar medidas concretas.

Además, el gobierno buscó el apoyo del PNV y de CC para colaboraciones concretas sobre las políticas referentes a las comunidades autónomas del País Vasco y de Canarias, a cambio del apoyo genérico, o por lo menos la ausencia de confrontación, a la tarea ejecutiva. Recordemos que por aquel entonces el PNV y el PSOE comandaban juntos el ejecutivo vasco. Con todo, el PNV no puso demasiado interés en participar en la mayoría parlamentaria, y como partido de oposición adoptó un papel pasivo,

¹ El Congreso de los Diputados tampoco ofrece al público esta información, porque no está informatizada. La única forma de encontrarla es el recurso a los boletines de las cámaras.

² Intervención de Miquel Roca en el debate de investidura de 1993. Extraído del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 2, año 1993, pág. 57.

mientras sus iniciativas legislativas fueron pocas y puntuales. Por otro lado, mencionamos el caso de CC porque esta formación gobernaba por entonces las islas Canarias, y quería rentabilizar su posición con la modificación del Estatuto de Autonomía. Por este motivo, tomó un cierto protagonismo en el Congreso que de otra forma no hubiera alcanzado. En consecuencia, el ejecutivo de González tuvo que negociar con él la reforma del régimen económico y fiscal y del Estatuto canario. Sin embargo, cuando CC se percató de que no conseguía sus propósitos, actuó como un grupo más de oposición. Finalmente, el gobierno también dio preferencia al consenso con el PP para establecer unos criterios comunes sobre los cuales modificar los estatutos de autonomía. Este caso no buscaba el apoyo genérico de este partido de la oposición, sino el compromiso de consensuar un aspecto que se considera que requiere el acuerdo de los dos grandes partidos españoles, pues la descentralización está por encima de las diferencias ideológicas entre ellos. En realidad, primero la UCD y el PSOE (1979-1982) y más tarde el PSOE y el PP (1982-1996), han actuado de mutuo acuerdo para implementar la política autonómica, por lo menos sus grandes directrices.

Una de las dificultades para analizar las coaliciones parlamentarias es la inexistencia de documentos firmados por los miembros de los partidos que forman parte de las mismas y que expliciten los acuerdos tomados. Sin embargo, encontramos en la legislatura declaraciones escritas que se parecen a aquéllos, como por ejemplo las resoluciones presentadas en el debate anual de política general. En el período que nos ocupa, las resoluciones del PSOE y de CiU fueron aprobadas, e incluso en el último año (1995) fueron presentadas conjuntamente, con la finalidad de dar confianza en los momentos de peor imagen socialista por los escándalos de corrupción.

4.1. La producción legislativa

La producción legislativa de la legislatura no presenta demasiada diferencia con la media de todo el período 1979-2000, con la excepción ya comentada del uso de los reales decretos-ley. La cohesión del PSOE, a pesar de encontrar-

se en el momento de menor popularidad y más desgaste después de los 11 años de encabezar el ejecutivo, permite que, básicamente, sólo con el apoyo de CiU consiga aprobar sus proyectos. La contrapartida para CiU es la negociación de los proyectos fuera y dentro de la cámara parlamentaria, pero este aspecto es difícil de demostrar si no se analizan a fondo las enmiendas de la formación catalana a los proyectos del Gobierno. Sin embargo, si conocemos las proposiciones de ley de los grupos, por medio de las cuales podemos conocer mejor la coalición parlamentaria y las relaciones entre los partidos. Desde el punto de vista cuantitativo (ver la tabla 5), los datos pueden confundirnos, porque se aprueban más proposiciones del PP que de CiU, por ejemplo. El dato decisivo es el objeto de legislación: las propuestas del PP tratan modificaciones puntuales del Código Penal (sobre comercio de drogas ilegales, sobre escuchas de conversaciones telefónicas,...), y podrían haber sido presentadas por cualquier otro grupo. Evidentemente, si observáramos las proposiciones rechazadas, veríamos que afectaban cuestiones de primer orden (poder judicial, libertad sindical, etc.).

Para comprender las relaciones entre los partidos de la mayoría parlamentaria, son más interesantes las proposiciones de CiU y del PNV, aunque las aprobadas tampoco afecten grandes cuestiones. Sin embargo, desde el punto de vista de estas dos formaciones, algunas de ellas son decisivas. Por lo que respecta a CiU, la aprobación de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista es un buen ejemplo, porque el sector comercial ha sido tradicionalmente una de sus reservas de votos. El resto de propuestas aprobadas no merecen muchos comentarios (boda civil, permiso laboral por maternidad,...). Por el contrario, las rechazadas reflejaban las diferencias entre el PSOE y CiU en materia de competencias entre las administraciones central y autonómica (ley de costas, ley de ordenación del suelo), o sobre derechos y libertades (ley de objeción de conciencia y del servicio militar). En definitiva, las proposiciones son utilizadas bien para mejorar la legislación existente y adaptarla a los cambios sociales, en el caso de las más técnicas, bien para presionar al Gobierno sobre una cuestión que separa a los dos partidos, en

Tabla 1. Enmiendas presentadas y aprobadas en los presupuestos generales de 1994 y 1995

Grupo parlamentario	Enmiendas presentadas	Enmiendas aprobadas	Aprobadas/ presentadas %
PSOE	314	309	98
PP	4447	19	0.4
CiU	165	94	57
PNV	54 ³	11	2
CC	224	2	1
IU	14 ³ 7	8	0.6
Mixto	930	5	0.5
Total	8060	448	6

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Memoria de la V Legislatura (1993-1996)*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, pág. 550 y 605.

el caso de las más políticas. Lo mismo se puede decir del PNV. Consigue aprobar una ley sobre la comercialización de los productos pesqueros (recordemos el peso de este sector en el País Vasco) y otra sobre la protección a los testigos en causas criminales (debido a los juicios a miembros de ETA). Por el otro lado, el Gobierno rechaza cuestiones de atribución de competencias entre administraciones (supresión de los gobernadores civiles, ley de puertos) o bien otras que también son motivo de división (devolución de los bienes incautados a los partidos durante la Guerra Civil). En resumen, el uso de las proposiciones tiene un éxito relativo, que nunca deja demasiado protagonismo a los grupos parlamentarios, aunque puedan apoyar al ejecutivo. Con todo, estos últimos consiguen alguna compensación por su actitud.

Finalmente, analizaremos otro indicador de la existencia de la coalición parlamentaria: la ley de los presupuestos generales. Habitualmente, los grupos de oposición presentan cada uno de ellos una enmienda de devolución, para evidenciar su postura. En esta legislatura fueron aprobadas dos leyes de presupuestos (correspondientes a los ejercicios de 1994 y 1995), a las cuales ni CiU ni el PNV presentaron devolución, ni tampoco CC a una de ellas (la de 1994). Por el contrario, los presupuestos de 1996 recibieron también la enmienda de devolución de CiU y del PNV, una forma de evidenciar que el pacto había terminado. Este fue el procedimiento de finalización. Además, existe otro buen indicador: las

enmiendas parciales al proyecto de los presupuestos. Se presentan muchísimas, alrededor de 4.000 como media, que son rechazadas de manera sistemática, con la excepción lógica de las del partido del Gobierno y, también, las de los partidos que le prestan apoyo. Dicho de otra forma, sólo los integrantes de la mayoría parlamentaria pueden definir los presupuestos.

La negociación de los presupuestos fue previa a la tramitación del proyecto de ley correspondiente, y tuvo como protagonistas al ministro de economía, Pedro Solbes, y al portavoz del grupo parlamentario de CiU, Miquel Roca. De este trámite no existen pruebas, porque algunos criterios de CiU ya fueron incorporados al texto presentado en la cámara. Pese a todo, la negociación no se cerró hasta la aprobación de la ley, y la tabla 1 lo refleja, en la medida que gran parte de las enmiendas de CiU fueron aprobadas. Por lo que se refiere al contenido de las enmiendas, éstas tenían tres grandes objetos de interés: la fiscalidad y la tributación; la financiación autonómica; y la inversión en obras públicas en Cataluña. El primer caso se refería a modificaciones de la tributación de ciertos sectores económicos para reducir la presión fiscal en una época de crisis económica. Sobre la financiación, la discusión se centraba en la liquidación de la participación del Gobierno de la Generalitat en los impuestos. Finalmente, la parte con más enmiendas, aunque no era la que sumaba más cantidad de presupuesto, se refería a aumentos de las partidas destinadas básicamente a transportes y carreteras. Por

otro lado, también el Gobierno, por medio de su grupo parlamentario, retocó el proyecto, algo habitual en cualquier presupuesto, independientemente de tener o no la mayoría de los diputados. Como contrapunto, en la IV Legislatura (la única con gobierno de mayoría en la que existen datos disponibles), sólo fueron aprobadas las enmiendas del PSOE (99% de las presentadas) y, de forma testimonial, cuatro del PP (0.1%) y cuatro más de CiU (0.4%)³.

5. El gobierno de minoría de la VI Legislatura (1996-2000)

La VI Legislatura marca el regreso de la derecha al poder, tras once años de gobierno socialista. De la misma forma que el PSOE, el PP estableció contactos con CiU, el PNV y también CC. Otra vez se manifestó la voluntad de formar una coalición ejecutiva, una oferta que fue desestimada por los PANE (partidos de ámbito no estatal). A cambio, pactaron una mayoría parlamentaria, pero esta vez por escrito y con detallismo sobre las políticas que quería cada bando. Los pactos bilaterales fueron difundidos por la prensa, aunque a lo largo del mandato fueron definiendo mejor los contenidos y los plazos, como es lógico. La coalición parlamentaria permitió sostener al Gobierno durante los cuatro años enteros de la legislatura, lo que ayudó a dar todavía más una imagen de cohesión y de estabilidad que interesaban especialmente al PP.

La coalición parlamentaria, en realidad, fue la suma de tres pactos bilaterales. El alcance y el contenido de cada uno fueron distintos, y en este aspecto recuerda a la situación de la V Legislatura. En primer lugar, destaca el acuerdo entre el PP y CiU, porque significó el compromiso mutuo por el cual CiU ofrecía el apoyo a la acción de gobierno a cambio de la atención hacia sus criterios en política económica y autonómica. El caso del PNV tuvo otro significado, pues este partido tradicionalmente ha participado con mucha menos intensidad en el Congreso, y ha estado menos dispuesto a negociar políticas y presupuestos. Finalmente, el acuerdo con CC tuvo un alcance limitado a las políticas que afectaban

a las Canarias, pero la incidencia de CC en las políticas generales fue mucho menor.

5.1. La producción legislativa

A primera vista, destaca el volumen de leyes presentadas y aprobadas, el más alto después de la I Legislatura. De hecho, cuando hay un cambio de partido en el Gobierno, es habitual que se modifique la legislación anterior, especialmente tras once años con el mismo color político. El caso de Suárez y Calvo Sotelo se comprende porque el cambio es aún mayor: de un régimen autoritario a una democracia. Tampoco es menospreciable la situación del primer gobierno de González, con alta profusión de leyes, pues indica un cambio de tendencia política. Otro elemento de la VI Legislatura es la presencia significativa de proposiciones de ley originarias de los parlamentos autonómicos, de la misma forma que pasa en la IV y la V legislaturas. Sin embargo, en el período 1996-2000, el Parlamento de Cataluña presenta 10, muchas más que cualquier otra cámara regional (que tienen una media de 1,5). Como se puede observar en la tabla 6 (al final del artículo), esta autonomía es la más productiva entre 1979 y el 2000 con diferencia, pero en la VI Legislatura esta producción adquiere un significado más claro. Por medio de la cámara catalana, CiU consensua proposiciones simbólicas y de un valor electoral importante para su electorado y para el de los otros partidos catalanes. Se trata de propuestas sobre el uso de las lenguas oficiales distintas del castellano en los documentos de identidad, carné de conducir, moneda y billetes y sellos, por ejemplo. Estas propuestas son presentadas también en el Congreso, a título individual, por los partidos catalanes.

Sobre las proposiciones de ley de los grupos, nos fijaremos en las de CiU, PNV y CC. A grandes rasgos, el resultado se parece en gran medida al de la V Legislatura, con una tasa de aprobación baja y unos textos aprobados de importancia desigual. Por lo que respecta a CiU, vuelve a presentar alguna propuesta que ya ha-

³ Elaboración propia a partir de la *Memoria de la IV Legislatura (1989-1993)*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1994.

Tabla 2. Enmiendas presentadas y aprobadas a los presupuestos generales de 1998, 1999 y 2000*

Grupo parlamentario	Enmiendas presentadas	Enmiendas aprobadas	Aprobadas/ presentadas %
PSOE	2084	14	0.7
PP	340	332	98
CiU	175	100	57
PNV	208	27	13
CC	59	13	22
IU	6296	10	0.1
Mixto	3270	23	0.7
Total	12433	418	3

Fuente: Ministerio de la Presidencia, Secretaría General de Relaciones con las Cortes.

* No ha sido posible obtener la información del año 1997.

bía hecho pública en la legislatura anterior, y otra vez es rechazada por Gobierno. En cambio, consigue aprobar las modificaciones a la ley de objeción de conciencia, por un lado, y a la ley del contrato (para permitir usar todas las lenguas oficiales), por el otro. Además, junto con el PP y CC presentan y aprueban una proposición más relacionada con el servicio militar (delitos de incumplimiento del servicio), en la legislatura en que se reforma la conscripción y se adopta un modelo de ejército profesional. El Gobierno utiliza el grupo parlamentario del PP para consensuar aspectos discutidos entre los socios de la coalición, y por ese procedimiento presenta con CiU una proposición para traspasar competencias a la autonomía catalana (sobre tráfico, en este caso). Pero la mayoría de las iniciativas de CiU no terminan siendo una ley, algunas por razones de desavenencia quizá de índole técnica (como las referidas al mecenazgo, las pensiones y los impuestos) y otras de mayor calado político o, por lo menos, que conllevan una polémica dentro y fuera de las instituciones representativas (como es el caso de la devolución del patrimonio de los partidos confiscado en la Guerra Civil, la financiación de los ayuntamientos, el control de los medios de comunicación públicos,...).

El PNV, contrariamente, es mucho menos productivo que CiU, y presenta proposiciones sobre aspectos simbólicos o sin contenido político: denominación oficial en vasco de las provincias vascas, consumo de alcohol en los cuarteles, conservación de la naturaleza, por ejemplo. Sólo la última es aprobada. De esta

situación se deduce que este partido opta por no enfrentarse al Gobierno y no defiende iniciativas propias que puedan generar controversia, y en conjunto adopta un papel mucho más pasivo que en la V Legislatura. Finalmente, sobre el caso de CC, parece que sus iniciativas quieran reformar sectores como el educativo, el laboral o el electoral en lo que afecta a las Islas Canarias, pero la información, incompleta, de la cual disponemos no permite profundizar más allá de esta generalización. De todas formas, ninguno de los textos que presenta es aprobado, y en general su peso en la coalición parlamentaria y en el Parlamento es mucho menor. Para finalizar, añadiremos que los grupos de la oposición, lógicamente, no reciben apoyo de la mayoría parlamentaria para aprobar sus iniciativas, excepto en casos de mejora técnica o sin contenido político que divida a los partidos. Así tenemos que entender, pues, las proposiciones aprobadas del PSOE o de IU.

Como se ha comprobado en el caso de la V Legislatura, las enmiendas a los presupuestos generales son un buen indicador de la existencia de las coaliciones parlamentarias y del grado de implicación de los partidos en la mayoría de gobierno. En esta etapa, se confirma la solidez de los pactos parlamentarios, superior a la legislatura anterior. La tasa de aprobación de las enmiendas es casi absoluta para el partido que gobierna, y se mantiene en el caso de CiU (57%). Además, tampoco es menos apreciable la del PNV (13%) y de CC (22%), que aumentan de forma muy significativa respecto del último gobierno de González (véase tabla n.º 2). Los demás par-

tidos son pues los de oposición, quienes se enfrentan de manera más dura al ejecutivo y sólo se les acepta alguna enmienda de tipo técnico.

Sobre el contenido de las enmiendas, nos fijaremos en los partidos que dan su apoyo al ejecutivo. Si observamos las de CiU, otra vez están dedicadas a temas de tributación, es decir, a modificar los tipos de interés de algunos impuestos, y también la parte más numerosa a inversiones en transportes y carreteras en Cataluña. Pero no hay ninguna sobre la financiación autonómica, por lo cual suponemos que esta cuestión ya quedó cerrada antes de presentar los presupuestos ante las Cortes. Si esta afirmación es cierta, la negociación se resolvió de forma más satisfactoria que en el período 1993-96, pues no fue necesario plantear en la cámara parlamentaria las diferencias entre las dos formaciones, sino sólo cuestiones de poco peso. Las enmiendas de CC son también de poca entidad, y se refieren a inversiones en obras públicas en, lógicamente, las Canarias. Finalmente, el PNV consigue aprobar partidas destinadas a instituciones culturales públicas vascas (museos, centros de estudio), a ayudas para la reindustrialización de sectores en crisis, y en algún caso, a la liquidación de la participación del Gobierno vasco en los impuestos. En resumen, se manifiesta un buen entendimiento entre los integrantes de la coalición, según se deduce de las enmiendas. Mejor dicho, ninguna de ellas no deja entrever enfrentamiento entre las formaciones, sino la consecución de un proceso de negociación que ha empezado fuera del Parlamento, en el Ministerio de Economía, y que, a buen seguro, se irá completando a medida que sea efectiva la ejecución del presupuesto.

6. Conclusiones

Este artículo intenta echar luz sobre los gobiernos de minoría en España, donde han sido habituales desde 1978 y han recibido el apoyo de la cámara legislativa. Todos, minoritarios y mayoritarios, han conseguido aprobar sus proyectos de ley, y han dejado poco espacio de protagonismo a la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios. En este sentido, el predominio del ejecutivo está claro, sin que haya sido puesta en peligro en cualquier mo-

mento la estabilidad del gabinete. El elemento que cambia de una legislatura a otra es el tipo de apoyo parlamentario. En la I Legislatura, los dos gobiernos pactaron la elaboración y la aprobación de las leyes con algunas formaciones, y en función del objeto de legislación se decantaron más por una u otra de ellas. Con todo, no podemos hablar de una coalición parlamentaria, al contrario de las legislaturas V y VI. En éstas, el acuerdo incluye unos pocos partidos, con los que se negocia todo el conjunto de políticas. Además, con el tiempo, las coaliciones se han ido formalizando, haciendo públicos por escrito los compromisos pactados, como es el caso del primer gobierno de Aznar.

La formación de mayorías parlamentarias tiene dos etapas diferenciadas. La primera corresponde al período 1979-1982, y la segunda al período 1993-2000. Por lo que respecta a la primera, tuvo un carácter excepcional por ser el momento inicial de la democracia, de forma que todos los partidos empezaban sus relaciones en el nuevo marco institucional. Las Cortes estaban divididas entre las formaciones surgidas contra el franquismo y las nutridas de la dictadura. Este elemento, más la necesidad de los partidos de tener un discurso propio y diferenciado, fue el factor decisivo para no establecer coalición de gobierno alguna ni parlamentaria. La otra división, entre izquierda y derecha, permitió a la UCD gobernar en solitario sin que fuera puesta en peligro su gestión, ya que la oposición no podía sumar sus votos contra el ejecutivo. Aun así, la UCD tenía poca cohesión interna, un liderazgo discutido y una separación entre los equipos ministeriales y el grupo parlamentario. La producción legislativa requirió, primero, la negociación interna dentro de la UCD, y después externa con los partidos ideológicamente más próximos: PSOE, AP y CiU.

A partir de 1993, las coaliciones parlamentarias se establecieron entre los dos grandes partidos españoles (PSOE y PP) y los partidos de ámbito no estatal (PANE) que gobiernan en sus respectivas autonomías (CiU, PNV y CC). La voluntad del PSOE y del PP era ofrecer un gobierno de coalición, para así corresponsabilizar a los PANE en la gestión gubernamental, y evitar la estrategia nacionalista de culpar al Gobierno español porque, según su discurso, ralentiza la descentralización.

Pero CiU, el PNV y CC han rechazado la posibilidad de formar parte del ejecutivo, para luego sostener, ante su electorado, que garantizaban la estabilidad del Gobierno a la vez que obtenían la atención de sus demandas de más autogobierno para Cataluña, el País Vasco y las Canarias. Además, la coalición parlamentaria les ha permitido tener voz en la elaboración de las leyes, pero no han tenido que responder públicamente de las decisiones del Gobierno, puesto que no han tenido cargo alguno en él. Esta situación intermedia ha sido, según nuestra opinión, el motivo decisivo para evitar coaliciones de gobierno y, en cambio, mantener el acuerdo parlamentario.

La implicación de CiU, el PNV y CC ha sido muy distinta. Sólo la primera de estas formaciones ha mantenido un pacto sólido con el último gobierno de González y con el primero de Aznar, lo que le ha permitido negociar las leyes y sus iniciativas legislativas *vis à vis* con el ejecutivo. De los datos aportados (presupuestos, proposiciones de ley), se desprende que CiU ha permitido una mayoría absoluta en las Cortes a lo largo de los dos mandatos, mientras que la influencia del PNV y de CC ha sido irregular. En el caso del partido vasco, tradicionalmente poco activo en el Parlamento español, el apoyo al ejecutivo ha sido pasivo, sin oponerse frontalmente al mismo, ni tampoco ha demostrado una actividad legislativa notoria. Más bien, el interés por incluir este partido en la mayoría parlamentaria ha provenido del PSOE y del PP. Finalmente, el caso de CC tiene un carácter puntual, en el sentido de que su peso es muy menor y, por lo tanto, la negociación con el Gobierno no ha comprendido todo el volumen de legislación, sino básicamente las cuestiones relacionadas con las Islas Canarias. Además, en la V Legislatura tuvo una presencia más bien testimonial en la coalición, de la cual salió a media legislatura. En la VI, en cambio, ha ofrecido su apoyo de forma continuada entre 1996 y el 2000.

En resumen, las coaliciones parlamentarias han permitido formalizar las relaciones entre los partidos de gobierno y los principales partidos de ámbito no estatal. La estructura territorial en autonomías ha reparado el poder en sentido horizontal, permitiendo a CiU y al PNV, por ejemplo, una área propia de gestión y decisión política. También ha ofrecido al partido de la oposición, el PP o el PSOE según el momento, la posibilidad de ejercer responsabilidades en regiones con peso económico y político, en espera de la alternancia en el Gobierno central. Esta estructura descentralizada ha desarrollado una dinámica de negociación entre los partidos que gobiernan las autonomías y el ejecutivo central por las competencias y la financiación. Lógicamente, esta tensión ha sido encabezada por CiU y el PNV, pero también ha afectado las relaciones internas entre las elites intermedias y los dirigentes de los dos grandes partidos españoles. Las coaliciones han sido un mecanismo para trasladar la negociación a las instituciones centrales y corresponsabilizar a CiU y PNV de la producción legislativa.

Glosario de siglas

- AP: Alianza Popular.
- CC: Coalición Canaria.
- CDS: Centro Democrático y Social.
- CiU: Convergència i Unió.
- DC: Democracia Cristiana.
- ETA: Euskadi ta Askatasuna.
- IU: Izquierda Unida.
- PA: Partido Andalucista.
- PDP: Partido Democrático Popular.
- PL: Partido Liberal.
- PNV: Partido Nacionalista Vasco.
- PP: Partido Popular.
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
- UCD: Unión del Centro Democrático.

Tabla 3. Número y tipo de iniciativas legislativas presentadas en las Cortes por legislaturas (1979-2000)

Tipo de iniciativa	I (79-82)	II (82-86)	III (86-89)	IV (89-93)	V (93-96)	VI (96-00)	Media
	%	%	%	%	%	%	%
Proyectos de ley	347	205	125	137	130	191	189
Reales decretos-ley	73	40	20	25	40	85	47
Reales decretos legislativos	2	0.3	18	6	5	2	8
Total iniciativas gubernamentales	422	262	163	168	175	278	244
Proposiciones de ley	218	34	130	194	180	335	203
- de partidos	217	34	143	159	146	303	180
- de parlamentos autonómicos	1	0.1	18	35	34	32	23
TOTAL	640	100	324	362	355	613	447

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria de la I, II, III, IV, V y VI Legislaturas, Madrid, Congreso de los Diputados.

Tabla 4. Número de leyes aprobadas en las Cortes por legislaturas (1979-2000) según el tipo de iniciativa

Tipo de iniciativa	I (79-82)	II (82-86)	III (86-89)	IV (89-93)	V (93-96)	VI (96-00)	Media
	%	%	%	%	%	%	%
Proyectos de ley	234	183	108	109	112	171	153
Reales decretos-ley	73	40	20	25	40	85	47
Reales decretos legislativos	2	1	18	6	5	2	8
Total iniciativas gubernamentales	309	240	146	140	157	258	208
Proposiciones de ley	35	17	13	26	35	49	29
- de partidos	35	10	13	18	21	33	22
- de parlamentos autonómicos	-	4	3	8	14	16	7
TOTAL	344	100	159	166	192	307	237

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de la I, II, III, IV, V y VI Legislaturas, Madrid, Congreso de los Diputados.

Tabla 5. *Proposiciones de ley de partidos políticos presentadas y aprobadas en las Cortes (1979-2000)*

Formación	I (79-82)		II (82-86)		III (86-89)		IV (89-93)		V (93-96)		VI (96-00)		TOTAL	
	pres	apr	pres	apr	pres	apr	pres	apr	pres	apr	pres	apr	pres	apr
UCD	30	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	9
CDS			0	0	16	1	14	1					30	2
PSOE	97	10	5	4	6	2	11	6	3	0	83	7	205	29
PP	12	2	48	0	48	2	67	2	61	8	22	3	258	17
PDP/DC					17	0							17	0
PL					1	0							1	0
IU	35	3	0	0	20	1	26	4	44	1	86	2	211	11
CiU	16	1	23	3	12	1	20	3	11	4	13	3	95	15
PNV	0	0	6	1	8	0	13	0	10	2	4	1	41	4
Mixto	18	0	22	3	11	1	3	0	2	0	47	1	103	5
PA	5	0											5	0
CC									1	0	5	0	6	0
Diversos ¹	4	10 ^a	9	3	4	1	5	0	6	6	21	16	49	36
TOTAL	217	35	113	14	143	9	159	16	138	21	281	33	1051	128

¹ Se refiere a proposiciones presentadas por más de un grupo, o bien a aquéllas de autor desconocido.

^a La información de la I Legislatura es muy fragmentaria, y hemos contabilizado 10 leyes aprobadas, de las que no conoce el autor. Por este motivo es una cifra superior a las 4 proposiciones presentadas.

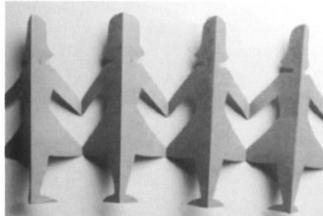
Tabla 6. *Proposiciones de ley presentadas y aprobadas por cada parlamento autonómico en el Congreso (1979-2000)*

<i>Autonomía</i>	pres	apr
Andalucía	3	1
Aragón	7	2
Asturias	10	3
Canarias	9	4
Cantabria	6	3
Castilla-León	5	2
Castilla-La Mancha 6	3	
Cataluña	27	1
Extremadura	4	3
Galicia	9	1
Islas Baleares	19	5
Madrid	10	3
Murcia	4	3
Navarra	0	0
La Rioja	3	2
País Vasco	3	1
País Valenciano	7	5
TOTAL	134	44

Fuente: Elaboración propia a partir de las *Memoria de las legislaturas I, II, III, IV, V*, Madrid, Congreso de los Diputados.

7. Bibliografía

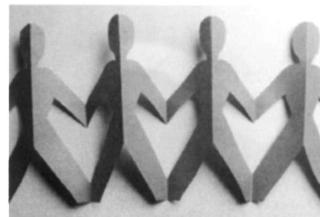
- BERGMAN, T. (1993): «Formation rules and minority governments», *European Journal of Political Research*, vol. 23, núm. 1, January, 55-66.
- CAPO, J. (1986): «Party coalitions in the first democratic period in Spain, 1977-1982», en Pridham, Geoffrey (ed.), *Coalitional behaviour in theory and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 232-250.
- CAPO, J. et al. (1990a): «By consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: the Rise and Decline of the Spanish Cortes», Liebert, Ulrike; Cotta, Maurizio (ed.), *Parliament and democratic consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Londres, Pinter.
- CAPO, J. (1990b): *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- LUEBBERT, G.M. (1983): «Coalition Theory and Government Formation in Multiparty Democracies», *Comparative Politics*, 15, 235-249.
- LUEBBERT, G.M. (1984): «A theory of government formation», *Comparative Political Studies*, vol. 17, 2, 229-264.
- PRIDHAM, G. (1986): «An inductive theoretical framework for coalitional behaviour: political parties in multi-dimensional perspective in Western Europe», *Coalitional behaviour in theory and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1-31.
- STROM, K. (1984): «Minority governments in parliamentary democracies: the rationality of nonwinning cabinet solutions», *Comparative Political Studies*, vol. 17, núm. 2, julio, pág. 199-228.
- STROM, K. (1990): *Minority government and majority rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SUBIRATS, J. (1986): «An approach to the legislative production of the Spanish Parliament (1979-1982)», *European Journal of Political Research*, vol. 14, 3, 321-338.



**Add dimension to
your sociological
research**

sociological abstracts

Comprehensive, cost-effective, timely



Abstracts of articles, books, and conference papers from nearly 2,500 journals published in 35 countries; citations of relevant dissertations as well as books and other media.

Available in print or electronically through the Internet Database Service from Cambridge Scientific Abstracts (www.csa.com).

Contact sales@csa.com for trial Internet access or a sample issue.

sociological abstracts

Published by CSA



Cambridge Scientific Abstracts

7200 Wisconsin Avenue
Bethesda, Maryland 20814 USA

Tel: +1 301-961-6700
Fax: +1 301-961-6720

E-Mail: sales@csa.com
Web: www.csa.com
