

Maurer, Lynn M.:
El poder del Parlamento:
Congreso y políticas públicas en España
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008

El libro que se recensiona es *El poder del Parlamento: Congreso y políticas públicas en España* y está publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2008. Está escrito por Lynn M. Maurer y es el resultado de un proyecto de investigación en el marco del Ministerio español de Cultura y varias Universidades de Estados Unidos. La base de este estudio se centra en la aproximación a la influencia de las políticas utilizando diversas herramientas como entrevistas a Diputados, miembros del Parlamento y funcionarios (aunque no identifica a ninguno) que atestiguan, mediante sus respuestas, la experiencia existente en relación con la influencia que en el gobierno diario puedan tener las decisiones de los Parlamentos. Es un libro que, aunque pueda parecer que contiene consideraciones prescindibles u obvias, contiene otros planteamientos distintos a los jurídicos y que puede tener su valor para quien trabaja a diario con / por el Parlamento. Es una aproximación desde el punto de vista de la politología a la influencia “real” que tiene el Parlamento en la determinación de lo que se denominan “políticas públicas”. Que la influencia es más bien escasa es algo de lo que tiene poca duda el testigo directo de la realidad parlamentaria, pero qué hacer para que esta influencia sea mayor, o más eficaz, es algo que puede aportar la Ciencia Política. Ver si Lynn Maurer lo ha conseguido es algo que corresponde comprobar al lector.

El libro se divide en seis Capítulos (que no siempre tienen un contenido claro y diferenciado entre sí) a lo largo de los cuales trata de ir verificando la relación que tienen, primero el Parlamento y, en concreto el Congreso de los Diputados en la determinación de lo que se consideran políticas públicas. Inicia la autora su estudio con varios estudios sobre las relaciones partido-Gobierno, estudiando la “influencia legislativa”, entendida como la capacidad legisla-

* Letrado del Parlamento de Cantabria. Profesor Asociado del Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

tiva de influir “sustancialmente” en las políticas públicas. Afirma, de una forma un tanto obvia, que “institucionalmente, en su sistema parlamentario no tiene sentido hablar de Gobierno y Asamblea Legislativa como órganos completamente separados: el Gobierno requiere del apoyo de la mayoría para ganar y mantenerse en el poder, de la misma manera que aquél puede proceder a la disolución de las Cámaras y convocar nuevas elecciones.” Además, consciente de la cohesión que hay entre los partidos políticos y los Grupos parlamentarios en las formas de gobierno parlamentarias (no tanto en los presidencialismos) estudia la autora las formas de interacción de los partidos en los sistemas parlamentarios, para concluir que (en situaciones de normalidad, habría que puntualizar) hay una gran “interacción” Gobierno-partido. No obstante, la autora llega (de momento) a otras reflexiones en relación con la naturaleza de los Grupos parlamentarios o la existencia y relevancia de la figura del Diputado individual.

Un vez afirmado que la influencia en las políticas públicas se puede producir de varias formas (en las que una de las más relevantes, aunque no la única es la de la alteración de un proyecto de ley en el marco de un procedimiento legislativo), se estudian los factores determinantes de la influencia parlamentaria. Se distinguen dos tipos de variables, una que la autora llama estándar y que se refiere a factores interactivos como el porcentaje de apoyo al Gobierno en el Parlamento (existencia de coaliciones o no), la unidad y disciplina de partido, el grado de especialización y la influencia del sistema de comisiones. No cabe duda de que la influencia parlamentaria en las políticas públicas aumenta cuando hay un poderoso sistema de Comisiones que acaban favoreciendo las posiciones de la oposición, afirma la autora. No debe olvidarse, más allá de resultados estadísticos más o menos ajustados que la posición de los Grupos parlamentarios, del Gobierno y del propio Parlamento va a depender del juego de mayorías y de la cohesión interna de los partidos políticos. El segundo tipo de factores se centra en variables específicas de cada sistema. En el contexto de España (o mejor, del Congreso de los Diputados) incluye cuestiones como la naturaleza de la transición a la democracia, las reglas formales, la participación en las organizaciones formales (la Unión Europea, fundamentalmente), la estructura del Estado y el carácter de la legislación.

El Capítulo II trata de analizar lo que denomina “nuevas influencias” como una forma de factores contextuales que se encuentran en “pleno flujo en el país en cuestión.” En relación con el Congreso de los Diputados español tiene en cuenta la autora diversos factores (ya antes aludidos y que también aparecen en Capítulos posteriores), la transición y la consolidación de la democracia, lo que denomina “reglas formales”, la participación en organizaciones supranacionales, la estructura del Estado y la naturaleza de la legislación (consensuada o no).

En relación con las circunstancias especiales del proceso de consolidación democrática, defiende la autora que la “influencia parlamentaria en las políticas públicas se vio potenciada por la maleabilidad de unas circunstancias en pleno desarrollo”; no obstante, también defiende que potenció la posición del

Parlamento el hecho de haber sido “institución central” para la negociación de las leyes fundamentales. Pero ello no es del todo cierto, pues, como detallan varias personas que han estudiado la cuestión, era habitual la adopción de decisiones fuera de la sesión parlamentaria e incluso de la sede del Congreso, tomándose decisiones en locales de las proximidades de la Carrera de San Jerónimo. No obstante y como reconoce la propia autora, “no es necesariamente cierto que una transición negociada derive siempre en cámaras influyentes.” De hecho, la influencia del Parlamento disminuyó enseguida, en cuanto en 1982 el Grupo parlamentario socialista obtuvo una mayoría suficientemente holgada, y el órgano de decisión dejó de ser el Parlamento. En relación con las “reglas formales” se analiza, de un modo un tanto obvio, la influencia del Parlamento en las políticas públicas que vendría a depender en gran parte de la competencia formal que la Constitución le haya concedido. Además, los Reglamentos parlamentarios han tendido a olvidar la figura del parlamentario individual y a fortalecer a los Grupos parlamentarios. Finalmente, no deben olvidarse las famosas Leyes de Duverger que son citadas por la autora para justificar la fragmentación del sistema de partidos y, por tanto, la división más o menos acusada del Parlamento en grupos.

Además, se analiza la importancia que para el Parlamento tiene su ingreso en organizaciones supranacionales pues “cuando un país cambia de un régimen autoritario a una democracia liberal, es más probable que abandone su posición de aislamiento y pase a estar implicado en organizaciones de naturaleza federal o semi-federal. En el caso de España,... el ingreso en la Unión Europea fue un incentivo importante en la democratización” (p. 40). Tras estudiar, de una forma muy aproximada, diversos criterios de influencia concluye la autora afirmando que “los parlamentos que en general tienen mayor influencia en las políticas públicas pueden tender a ejercer mayor control sobre los asuntos europeos”. Finalmente y aunque el estudio se centra en el Congreso de los Diputados, se alude brevemente a la importancia del Senado, del que llega a decir que “su influencia real en la legislación es indudable, aunque sus enmiendas deban ser aprobadas por el Congreso de los Diputados y su capacidad de iniciativa legislativa sea escasa.” No obstante, acaba reconociendo (casi con cierta melancolía) que la influencia del Senado deviene limitada “por sus poderes formales, así como por el hecho que su autoridad resulte confusa” (p. 51).

El Capítulo III se dedica al estudio del grado de influencia que tiene el Congreso de los Diputados. Para ello utilizan cuatro criterios de análisis y que son el nivel de actividad parlamentaria, la capacidad de rechazar y sustituir la legislación, la capacidad de influir en el orden del prioridades y la capacidad de modificar las iniciativas del ejecutivo. La conclusión a la que se llega es que la mayor influencia del Parlamento se produjo con Gobiernos minoritarios, y esa influencia fue menor cuando hubo mayoría absoluta de un Grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados. Concluye, no obstante, que “el Congreso de los Diputados no aprueba automáticamente los proyectos de ley ni es una institución monolítica, sino una cámara dinámica e influyente. Su influencia se ha ejercido de muchas maneras. Las intensas y constantes negociaciones

entre los líderes de los Grupos parlamentarios, en efecto, aparecen como una importante norma informal en el Congreso.” (p. 93).

En el Capítulo IV se estudian lo que denomina factores estándar en la influencia parlamentaria en España. Si bien en el Capítulo II se había explicado su concepto, en el Capítulo actual se analiza la aplicación y la presencia de estos factores estándar al caso español del Congreso de los Diputados. Así, se analizan de forma sucesiva la presencia de mayoría y minoría del Gobierno en el Parlamento, la unidad del partido del Gobierno y la especialización e influencia del sistema de comisiones. Y es que unas comisiones, capaces de “alterar sustancialmente o incluso bloquear la legislación pueden contribuir a la influencia general del Congreso en la elaboración de las políticas públicas” (p. 109). Sin embargo, las Comisiones en el sistema español no son órganos dotados de competencia reducida, baja rotación, ni alta cualificación, ni abundante asesoramiento ni recursos estimables, y por ello el sistema de Comisiones español es relativamente débil. La fuerza de las Comisiones, como parece adivinar la autora, depende de forma casi exclusiva de que haya un gobierno apoyado por una fuerza parlamentaria que no sea ni fuerte ni esté unida como sucedió, sobre todo, en la I Legislatura. Posteriormente, el sistema (en las Cortes Generales y en los Parlamentos autonómicos) ha evolucionado en el sentido de consolidar la adopción de acuerdos fuera de las sesiones parlamentarias, con lo que la sesión de la Comisión queda sólo como caja de resonancia de los “acordado” previamente.

El Capítulo V lleva por título “legislar en una joven democracia” y, aunque ya se ha adelantado algunas consecuencias, trata de analizar las circunstancias específicas que han llevado a España a una situación como la actual de baja influencia parlamentaria. De nuevo (aunque ahora con declaraciones efectuadas en las mencionadas entrevistas realizadas a Diputados y a algún Letrado de las Cortes Generales) analiza, una vez más, los factores contextuales o “variables interactivas”, como las denomina la autora, que influyeron en el (débil) impacto del Congreso en la elaboración de las políticas públicas. Estos factores son las características de la transición a la Ley, con el desarrollo del consenso (que “duró demasiado”, en palabras de la autora, p. 123), las reglas formales en las que la autora constata que “las reglas formales que protegen al gobierno no parecen haber perjudicado al grado de influencia parlamentaria con un gobierno minoritario, sí contribuyeron a su rápido declive... cuando sucedió lo contrario”, la adhesión a la Unión Europea, la estructura del Estado y la naturaleza consensuada de la legislación.

Finalmente, el Capítulo VI (quizá el más interesante de todos) se titula “el nuevo Congreso de los Diputados” y analiza, de una forma muy breve las consecuencias del estudio. En efecto, señala la autora que “en épocas de alta influencia parlamentaria en las políticas públicas, algunos Grupos parlamentarios pudieron inducir al Gobierno a cambiar su orden de prioridades y se introdujeron cambios sustanciales en sus proyectos de ley, por lo general con el consentimiento del gobierno (previas negociaciones).” Pero no todos los factores influyen por igual pues “no todos los cuerpos legislativos influyen en una

transición a la democracia, pero, como argumenta Olson, en ese momento su influencia potencial aumenta. El Congreso fue, sin duda, influyente durante la transición y consolidación de la democracia, cuando fue considerado escenario central durante la elaboración de la legislación fundamental y se benefició de las normas sobre decisión consensuada.”

No obstante, el conjunto de factores que influyen en la posición del Parlamento son varios y, aunque la autora trata de ser exhaustiva, es difícil abarcarlos todos. Tal sería el caso del sistema de partidos, de las normas constitucionales y de Reglamentos parlamentarios y la posición del país en la esfera internacional. Finalmente, no queda más remedio que reconocer que “la influencia del Congreso de los Diputados en la elaboración de políticas ha fluctuado de débil a poderosa en función de factores estándar o contextuales. Aunque la transición a la democracia fuera un factor muy determinante en la influencia del Congreso, éste ha mostrado signos de estabilización en ninguna de las dos categorías, pese a sus dos décadas de institucionalización. En cambio, los factores estándar como los contextuales siguen fluctuando e interactuando recíprocamente, lo que da lugar a una institución con influencia política sólo en algunas ocasiones.”

Finaliza el Capítulo con un último epígrafe (quizá demasiado breve) en el que se ofrecen unas últimas orientaciones para estudios posteriores, ofreciendo algunos temas que no quedan suficientemente cerrados en el estudio que se está ahora recensionando. Es el caso del estudio de la influencia en el Parlamento español del sistema de Comisiones o el efecto que tiene la adhesión a la Unión Europea. Además, no olvida la autora algunas cuestiones interesantes como la proliferación de normas no escritas en el Parlamento aunque habría otras muchas que la autora no cita, como el efecto de la actividad legislativa autonómica en las políticas estatales o la influencia del Senado en la determinación de las mencionadas políticas.

En definitiva, la conclusión final es muy clara. A García de Enterría le gusta decir que estamos en la hora de los Ejecutivos. Y es que los datos del libro suponen reconocer, ni más ni menos, que el Parlamento sólo puede imponer al Gobierno su opinión en el caso de que haya un Gobierno débil no apoyado de una forma decidida por un Gobierno unido. Lo normal, lo estable y lo consolidado en el siglo XXI es que el Gobierno se imponga al Parlamento y que éste aporte legitimidad, debate y publicidad, más que control y decisión.