

Una aproximación al rendimiento institucional de los parlamentos regionales: el Parlamento de Cataluña en la VI legislatura en perspectiva comparada¹

Irene Delgado².

Draft

Por favor no citar sin permiso del autor

Introducción

Más de veinte años después del inicio del proceso autonómico, el modelo de Estado Autonómico se ha afianzado de una manera indudable y se ha configurado como la transformación más relevante de la Administración pública en España durante las dos últimas décadas. Las 17 Comunidades Autónomas controlan cerca de una tercera parte del total del gasto público del país, ejercen su autoridad sobre casi 700.000 empleados públicos, han elaborado más de 2.000 leyes en estos años de funcionamiento y han recibido en su conjunto más de 1.800 traspasos de competencias de la Administración General del Estado (Ramió, 2002:99). Este panorama no hace sino destacar la importancia política y social que entrañan estas instituciones, aun a pesar de las constantes llamadas de atención respecto a los déficits democráticos que tienden a padecer.

En términos generales, se han distinguido cuatro etapas en estas dos décadas de desarrollo autonómico. Un primer período, 1980-1987, que correspondería a la fase de creación, fundación e institucionalización. Desde 1980, y de manera continuada se fueron sucediendo las aprobaciones de los estatutos de autonomía que concluyeron con la necesidad de combinar diferenciación (Comunidades Autónomas históricas) y homogeneidad (resto de Comunidades Autónomas). Las elecciones de 1982 marcan el punto de generalización del modelo autonómico, y su puesta en marcha definitiva. Lógicamente este período se caracteriza por la institucionalización política y administrativa de las 17 Comunidades Autónomas. En este intervalo se concentran casi la mitad de las leyes que en estos diecisiete años han aprobado los parlamentos autonómicos en materia institucional-administrativa (Porrás et al. 2002:169). El segundo período, 1988-1992, podría caracterizarse como la fase de consolidación y expansión de unas autonomías que ejecutaban ya un importante número de competencias. El problema central estriba en cómo expandir las competencias, y en cómo dar respuesta lo más rápidamente posible a las demandas de los ciudadanos. En todos estos años se continúa legislando en materia administrativa, de tal forma que las leyes autonómicas aprobadas en este período representan un 35% del total normativo en ese apartado. El tercer período, 1993-1996, es la fase en que coinciden diversos elementos que nos permiten caracterizarlo como de final de ciclo. Por un lado decrece notablemente el ritmo de traspasos y de adquisición de nuevas competencias. Por otro lado, decrece el volumen de legislación autonómica dedicada al tema, que representa en este caso un 20% del total del apartado. En el cuarto período, 1997-2000, se renuevan ciertos procesos modernizadores y se plantea la revisión del modelo autonómico, en el que cada Comunidad busca su propia posición. Es en este contexto donde se irán forjando los interrogantes que pueblan hoy el futuro desarrollo del Estado autonómico español (Ramió y Subirats, 1996). A partir de los cambios en el gobierno del Estado parecen surgir unas nuevas “reglas del juego” en las que cada Comunidad Autónoma busca su propia posición, revisándose el sistema de financiación y los techos competenciales. Podría pensarse que se ha alcanzado un nivel de rendimiento institucional que permite avanzar hacia nuevos horizontes. Pero ¿es eso cierto en la mayoría de las CC.AA? Las desigualdades que se manifestaron en la etapa de creación del mapa autonómico parecen seguir latentes en todo este proceso. No todas las CC.AA han avanzado de manera similar en cuestiones tales como la producción legislativa de sus Parlamentos o el afianzamiento y consolidación de áreas en las que ampliaban sus competencias. Nuestro propósito en este trabajo preliminar es tratar de avanzar en las cuestiones

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación sobre parlamentos (referencia BSO-2003-06386) financiado por el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003 y los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER).

² Profesora de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

relacionadas con lo que comúnmente viene a denominarse *rendimiento institucional*. Y aún más, delimitado al caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

2. ¿Qué entendemos por rendimiento institucional? Su aplicación al caso catalán.

El rendimiento institucional (*institutional performance*) es un concepto ambiguo y complejo de identificar, fundamentalmente porque son muy variados los parámetros que se utilizan para definirlo. En términos generales es la capacidad de los poderes públicos de desarrollar sus funciones de manera efectiva (Putnam, 1993; Subirats y Gallego, 2002:18). O bien, la capacidad de los poderes públicos de conseguir los objetivos propuestos (Huntington, 1968). Pappalardo y Mattina (1999) se refieren a la capacidad de las instituciones para adaptarse flexiblemente a las circunstancias cambiantes de la sociedad. Para analizar el rendimiento institucional Putnam et al. (1985) utilizan, entre otros, como indicadores la estabilidad del gobierno (*policy responsiveness*) y la producción legislativa. Estas variables independientes serán las estudiadas aquí concentrando el análisis en la VI legislatura del Parlamento de Cataluña, la iniciada a raíz de los comicios de 1999. Las variables y los indicadores sobre los que centraremos nuestro análisis serán:

1º. El carácter mayoritario o consensual del sistema político:

- el sistema electoral: fórmula, índice de no representatividad, tamaño de la cámara, número de escaños por circunscripciones;
- el sistema de partidos: nº efectivo de partidos, partidos principales con al menos 2 por ciento de los votos, financiación, acceso a medios de comunicación.
- La renovación/estabilidad de los parlamentarios autonómicos: el perfil sociodemográfico, la profesionalización y la carrera política de los diputados autonómicos.

2º. La práctica parlamentaria:

- los gobiernos: tipo de gobierno; la duración media de los gobiernos, cohesión del gobierno y de la oposición, vínculo con el poder ejecutivo.
- La producción legislativa, el impulso político y control parlamentario: proposición y proyectos de ley; preguntas e interpelaciones.

2.1 El sistema político: la configuración del sistema de partidos.

El sistema electoral adoptado en Cataluña refleja una estrecha similitud con el que rige los comicios de ámbito nacional. La Ley Orgánica 4/1979 de 18 de diciembre publicada en el BOE de 22 del mismo mes, y recogida en el estatuto de Autonomía, establece las directrices que rigen los procesos electorales en el ámbito de la Comunidad Autónoma. La fórmula de escrutinio es de carácter proporcional de media más elevada según la variante D'Hondt (art. 31.1). El número de escaños que tiene asignado el Parlamento catalán es 135 que corresponden a las cuatro provincias que configuran las circunscripciones electorales: 85 a Barcelona, 15 a Lérida, 17 a Gerona y las 18 restantes a Tarragona. El umbral establecido para acceder al reparto de los escaños es del 3 por 100 a nivel de distrito, remitiéndose a la normativa general. Se establecen límites específicos para la distribución de los votos por cuanto se reconocen límites mínimos para Gerona, Lérida y Tarragona, y máximos para Barcelona, repartiendo el resto de los votos según ratios diferenciales para las primeras provincias, una por cada 40.000, y para la segunda 1 por cada 50.000.

Un rasgo particular de esta Comunidad por su condición acogida al artículo 153 de la Constitución es el referido a la convocatoria de elecciones, la duración del mandato parlamentario y la facultad de disolución anticipada del Parlamento. Cataluña tiene su propio ritmo parlamentario y dispone de potestad presidencial para disolver el Parlamento y anticipar elecciones. Esta especificidad dota a las elecciones de una mayor relevancia política respecto a las 13 CC.AA del art. 143, que convocan elecciones simultáneamente con comicios municipales. El uso estratégico de esta regulación del ritmo electoral puede tener, como de hecho tiene, una marcada incidencia en las elecciones legislativas cercanas en el tiempo sobre el sistema político nacional (Caciagli y Corbetta, 1987).

La desproporcionalidad que genera esta fórmula electoral tiene sus efectos sobre los partidos, saliendo beneficiados, generalmente, los dos grandes partidos de cada distrito. A lo largo del actual período democrático, las primas han oscilado en intensidad. CiU ha conseguido siempre alguna ventaja en la conversión de votos a escaños, pero esta se ha visto reducida con el paso del tiempo. Los mayores niveles de fragmentación del sistema con la consiguiente entrada con más fuerza en la arena parlamentaria de otros actores políticos han resultado en detrimento de la prima obtenida por este partido. Este fenómeno se percibe con más nitidez cuando contrastamos los resultados para el resto de las fuerzas políticas. El segundo partido en importancia, por la captación de votos entre el electorado catalán, es el PSC, que tras las elecciones a 1992 –momento en que se produjo el cambio más sustantivo-, ajusta la diferencia entre porcentaje de votos y escaños, con una desviación en todo caso muy reducidas.

Diferencias entre porcentaje de escaños y votos de las principales fuerzas políticas

	1980	1984	1988	1992	1995	1999	2003
CiU	+ 4,17	+ 6,74	+ 5,67	+ 5,86	+ 3,49	+ 3,78	+ 3,2
CC/UCD	+ 2,78	-	-	-	-	-	-
PSC	+ 2,11	+ 0,43	+ 1,51	+ 2,19	+ 0,35	+ 0,66	+ 0,1
AP/PP	-2,35	+ 0,48	-0,84	- 0,76	- 0,5	- 0,63	- 0,8
CDS	-	-	-1,59	- 0,91	-	-	-
IC/PSUC	-0,18	-1,11	-1,05	-1,29	+ 1,58	- 0,29	- 0,4
ERC	+ 1,48	-0,49	+ 0,32	+ 0,2	+ 0,13	+ 0,21	+ 0,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales.

Obviamente este fenómeno es el resultado del efecto de la sistemática electoral sobre los resultados. Respecto a estos y considerando en primer lugar los índices de participación, en el sentido de ciudadanos que han ejercido su derecho a voto, la distribución de la fuerza de los partidos, si bien presenta rasgos de estabilidad, también de cambios recientes. A lo largo de la década de los ochenta el predominio de CiU fue constante y aumenta progresivamente, estabilizando las preferencias electorales. Es a principios de los años noventa cuando la tendencia parece invertirse, paralelamente al progresivo incremento experimentado por el PSC. Este partido había tenido un espacio dentro de las opciones electorales y su trayectoria se percibe ligada a la evolución de CiU (si nos fijamos en el gráfico ambas líneas se dibujan casi paralelas). Son los comicios de 1992 y 1995 los que desdibujan la tendencia antes señalada. En aquella ocasión este partido sufre una pérdida de votos ligada la presencia del PP entre las opciones. Y se acusa con más intensidad en 1995, al rozar los umbrales de voto alcanzados en la primera convocatoria electoral. El despertar se ha producido a finales de la década pasada, y una vez más, en discordancia con sus partidos rivales, CiU y PP (e incluso con su oponente más cercano ideológicamente hablando IC). Estos dos últimos experimentan un significativo descenso, situación en la que salió beneficiado el PSC.

En lo que respecta a la participación “pasiva”, los niveles de abstención en las elecciones autonómicas han fluctuado y se han acercado a niveles superiores al 45 por 100 en 1992, mientras que la movilización ha sido mayor en 1984 y 1995, coincidiendo en estas ocasiones con situaciones políticas en las que los resultados de las elecciones podían modificar la distribución de las fuerzas políticas en el Parlamento. Si bien la abstención fu motivo de alarma en 1980, por ser unos comicios fundacionales, que generalmente se caracterizan por mayores tasas de movilización electoral, la situación en años posteriores vino a confirmar un comportamiento específico del electorado catalán: su escasa predisposición a participar en comicios autonómicos. Este fenómeno es particular del ámbito autonómico puesto que en las elecciones generales los niveles de abstención son más reducidos. Una de las razones que se han esgrimido hace referencia al calendario electoral en esta Comunidad. El hecho de convocar elecciones no conjuntamente con otros comicios contribuye a reducir la movilización. Otra de las razones que pudieran explicar este comportamiento fue la identificación que se establece con los líderes nacionales, en el sentido de que un sector del electorado del PSC fuertemente identificado con el PSOE y, en su momento, con la figura de Felipe González no era movilizado de forma similar en las elecciones catalanas (Soler, 1998:246).

El realineamiento electoral que se produce tras las elecciones de 2003 trae consigo también un cambio en los niveles de participación. El descenso de más de tres puntos porcentuales de la abstención registrada en la convocatoria de 1999 mantiene las pautas participativas que se vislumbraron en las elecciones municipales de mayo de 2003. Las posibilidades de cambio que se abrían con estas elecciones autonómicas, la retirada del hasta entonces

Presidente Pujol, o incluso el clima político nacional, fueron factores que indujeron de una u otra forma e intensidad al aumento de la movilización electoral.

El sistema de partidos catalán ha sido calificado de multipartidista moderado, de tendencia centripeta, con un partido dominante, Convergencia i Unió –coalición nacionalista formada por CDC y UDC- basculando hacia los lados el Partido Socialista de Cataluña (PSC) y más recientemente el Partido Popular (PP). Al principio de los años 80 la débil implantación de AP/PP en el territorio catalán, restringió el sistema de partidos a tres fuerzas, CiU, PSC y PSUC; es a raíz de las segundas elecciones autonómicas cuando se percibe la hegemonía de CiU y el ascenso del PSC, dejando en posiciones secundarias al resto de las formaciones políticas tanto de ámbito nacional como autonómico. Las elecciones de 1984 determinan un sistema pluralista moderado con partido predominante que se mantiene durante toda la década. El retroceso de CiU en las elecciones de 1995 modifica ligeramente el formato del sistema, dando paso a un escenario pluripartidista continuando el predominio de un actor principal. El crecimiento de otras fuerzas, como ERC e IC, y el PP, no ha sido óbice para que la competencia estuviese centrada en dos partidos, aunque la alternancia en el poder ha sido reciente. La consolidación del sistema de partidos se ha alcanzado tras las elecciones de 2003. Los apoyos electorales de los “terceros partidos” han crecido debilitando las bases de los dos partidos mayoritarios y erosionando, en definitiva, el bipartidismo que dominaba hasta entonces. El nuevo formato que adquiere el sistema es de multipartidismo, sin hegemonía de ninguna de las dos fuerzas mayoritarias³.

En Cataluña la estabilidad de gobierno ha quedado asegurada con las mayorías de gobierno logradas en las investiduras. Exceptuando la I legislatura, hasta la IV legislatura, CiU ha obtenido mayorías absolutas en Parlamento y el gobierno monocolor de CiU ha dominado durante 23 años consecutivos a pesar de las mayorías relativas de las V legislatura (1995-1999) y VI legislatura (1999-2003). Las recientes elecciones del 16 de noviembre abrieron por primera vez nuevas posibilidades de formar gobierno que, dados los resultados, podría ser de índole diversa. El PSC aprovechó su posibilidad de gobernar con el apoyo de ERC, que se convierte en su socio imprescindible para obtener la mayoría gubernamental; y con la participación por vez primera de IC-V, agrupándose así en el gobierno a todas las fuerzas de la izquierda con representación parlamentaria. Los resultados electorales se convertían en un referente de cambio que posibilitaba un mimetismo para otros escenarios o bien consolidaba apoyos políticos.

Composición del Parlamento de Cataluña: distribución de escaños

Grupos parlamentarios	IV legislatura 1992-1995		V legislatura 1995-1999		VI legislatura 1999-2003		VII legislatura 2003-	
	Escaños							
	N	%	N	%	N	%	N	%
CiU	70	51,85	60	44,44	56	41,4	46	34,1
PSC	40	29,62	34	25,18	50	37,0	42	31,2
PP	7	5,18	17	12,59	12	8,9	15	11,1
PSUC/IC	7	5,18	11	8,14	5	3,7	9	6,9
ERC	11	8,14	13	9,62	12	8,9	23	17,3
Total	135	100,0	135	100,0	135	100,0	135	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes oficiales.

En las elecciones de 2003 CiU a pesar de tener 7.029 votos menos que el PSC es el partido con más escaños en el Parlamento, 46, diez menos que en la legislatura anterior. El PSC pierde ocho representantes en el Parlamento y el incremento de representantes lo obtienen ERC que gana once y se convierte en la tercera fuerza política con representación parlamentaria, el PP que pasa de 12 a 15 y ICV que obtiene 9 diputados, cuatro más de los obtenidos en 1999 (Pallarés y Muñoz, 2004:783).

2.2. Los actores: los diputados regionales

³ Pallarés y Font argumentaban que en Cataluña existía *un único sistema de partidos que se transforma según los recursos, planteamientos y estrategias que impone el ámbito autonómico o estatal de la elección* (1994:240).

Tras casi un cuarto de siglo de funcionamiento del Estado de las Autonomías resulta necesario hacer un balance sobre los cambios y continuidades experimentados por las distintas fuerzas políticas que han venido obteniendo representación, el grado de renovación de sus diputados. Sin pretender abordar aquí en profundidad todas y cada una de estas cuestiones –algo que excedería a todas luces los límites de este trabajo- la mayoría de ellas serán tratadas al hilo de nuestro estudio. Nuestro propósito es la descripción y análisis de los rasgos socio-biográficos de los parlamentarios catalanes de la actual legislatura, la VI –globalmente considerados y por grupos parlamentarios- a partir de una base de datos que recoge los indicadores convencionales en trabajos de esta índole. Tales datos se contrastarán, por un lado, con los de legislaturas precedentes; y por otro lado, con los que arrojan otros estudios sobre los parlamentarios otras CC.AA. Particular atención merecerá la cuestión de la transformación o no de unos u otros rasgos, destacando por su relevancia el componente ocupación profesional.

La actuación de los diputados individuales en las democracias liberales se realiza a través del respectivo grupo parlamentario, por lo general fuertemente subordinado al partido correspondiente. Los grupos protagonizan –entre otras- las funciones legislativa y de control político, lo que genera cierta disfuncionalidad en relación a las premisas teóricas de la representación política. Paralelamente, al igual que en otros países de nuestro entorno, el papel de los Parlamentos como lugar de discusión y decisión se ha visto disminuido también por la repercusión de las prácticas de signo corporativo: como es sabido, este tipo de acuerdos trasladan a las cámaras un consenso alcanzado fuera las mismas entre fuerzas que no están directamente presentes en ellas, como son las organizaciones empresariales y los sindicatos, a los simples efectos de su ratificación o legitimación (Solé y Aparicio 1984: 292). En este contexto la orientación política de las actividades de los parlamentarios ha estado ligada a la composición partidista del parlamento que, como producto de la evolución de los resultados electorales. Las mayorías de distinta naturaleza han incidido de desigual forma en el proceso de rendimiento legislativo, como trataremos de demostrar. De ahí la doble necesidad de abordar el estudio de los diputados regionales atendiendo a su adscripción a grupos parlamentarios con representación en la cámara, y de afrontar el análisis comparado con los diputados que conforman el conjunto de la clase política regional. De ahí que tratemos de avanzar en cómo las características institucionales de los diversos sistemas políticos regionales han incidido en la configuración de los diferentes parlamentos regionales; en la distribución de las fuerzas políticas en el seno de los mismos; y en el desigual rendimiento político de estas cámaras, afectando, en definitiva, a su dinámica interna y por ende a su rendimiento institucional⁴.

La evolución en la configuración del sistema de partidos en Cataluña desde las primeras elecciones autonómicas de 1980 hasta las más recientes de 2003 ha supuesto una paulatina transformación del espectro político e ideológico representado en el Parlamento catalán. Sin duda, el hundimiento electoral de la desaparecida UCD –que obtuvo en la I legislatura 18 escaños- y, en menor medida, el posterior ascenso y declive del CDS hasta su salida del sistema tuvo no poca repercusión en la composición de las élites parlamentarias catalanas, además de influir decisivamente en sus niveles de continuidad/discontinuidad. Desde esta premisa cabría abordar la representación en términos de representatividad social de las élites parlamentarias (Katz 1997) o de “espejo” de la sociedad civil (Pitkin 1967). Esta dimensión de la representación “sociológica” se corresponde con las articulaciones más sobresalientes de la estructura social. El representante simboliza los caracteres sociales principales del representado, de modo y manera que la renovación de las élites se conectará con los cambios experimentados por la sociedad misma. En sociedades abiertas, en proceso de transformación, la elite política gana en heterogeneidad, reflejando con mayor fidelidad la estructura social.

Ya en la VI legislatura, y tratando de esbozar con nitidez el retrato sociológico de la elite parlamentaria, podemos apreciar la existencia de rasgos que se han mantenido dentro de unos parámetros de estabilidad, mientras que otros han sufrido importantes modificaciones. Estas aparecen en parte ligadas al devenir del sistema de partidos, pero también a cambios en determinadas pautas culturales (piénsese en la irrupción de las mujeres en nuevos ámbitos profesionales y particularmente en el aumento de su presencia laboral en sector público, así como en la propia política de partido), y, en menor medida, a transformaciones sociales de diversa índole (por ejemplo, la apertura de las aulas universitarias a capas cada vez más amplias de la población desde mitad de los años sesenta). De hecho, al

⁴ A este respecto conviene recordar que los índices de proporcionalidad del sistema electoral, en lo relativo a los Parlamentos regionales, arroja unos resultados muy desiguales, lo que tiene importantes consecuencias en la configuración política de la Cámara, y consecuentemente en la formación de los grupos parlamentarios.

margen de la configuración partidista, un elemento que ciertamente no contribuye a facilitar la aproximación al tema de estudio es la alta tasa de renovación parlamentaria. Así pues, nuestro propósito en los siguientes párrafos se dirige a abordar desde una perspectiva comparada los principales rasgos socio-biográficos de los diputados que resultaron electos en la VI legislatura, para contrastarlas con la legislatura actual y las precedentes.

Atendiendo en primer lugar a la variable **género**, cabe constatar que, transcurridos setenta años de que las mujeres españolas viesan reconocido su derecho al voto, los varones siguen constituyendo una clara mayoría en el Parlamento de Cataluña, pero también que la situación ha cambiado radicalmente con respecto a la primera legislatura. En efecto, hasta tiempos recientes la presencia de las mujeres en las asambleas legislativas podría calificarse de irrelevante en términos cuantitativos y este fenómeno era perceptible en los parlamentos autonómicos. No obstante el cambio que se ha producido ha sido significativo.

El ritmo de crecimiento de la presencia de la mujer en los parlamentos de las CC.AA ha sido muy parecido desde la generalización de este tipo de cámaras en 1983. Quizá lo significativo ha sido el incremento de representación femenina en 2001. Tras la renovación de las Cámaras autonómicas la cifra media asciende al 31,5 por 100 del total. Exceptuando el Parlamento de la Comunidad de Murcia, que no alcanza el 25 por 100, el resto de las Cámaras autonómicas supera esta cifra, destacando la Comunidad Valenciana, Castilla la Mancha como las Asambleas que se acercan a la paridad en términos de representación. La tendencia de la evolución es de crecimiento sostenido y progresivo, pues los datos de 2004 no hacen sino corroborar que se sitúan cercanos al 40 por ciento, lo que significa que se acercará, en un futuro cercano, hasta lograr la paridad.

La explicación fundamental de la progresiva incorporación de la mujer a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas probablemente estriba en buena parte en el cálculo electoral de unos partidos atentos al cambio en la opinión pública, cada vez más favorable a que las mujeres ejerzan altas responsabilidades: así, en nuestro país -ya en 1996- tres de cada cuatro personas encuestadas consideraban necesario que las mujeres estuviesen más presentes en la vida política⁵, aunque paradójicamente, en ese mismo año, una encuesta del Instituto de la Mujer mostraba que un 47 por 100 de los varones españoles, y prácticamente un 40 por 100 de las mujeres, se manifestaba de acuerdo con la idea de que, a la hora de votar, un hombre inspira mayor confianza que una mujer (Uriarte 1997:69)⁶.

En Cataluña el primer avance importante no se produce hasta las elecciones de 1988, tras las cuales la cifra se duplicó con respecto a la Cámara constituida en 1980, alcanzando el 11 por 100. Con todo, en la inauguración de la última legislatura, la proporción de diputadas regionales se sitúa cercana al umbral del 30 por 100, por lo que ya se habría traspasado esa “minoría simbólica”⁷ inicial.

⁵ *Mujeres de Europa*, 15 de mayo a 15 de junio de 1986.

⁶ De acuerdo con aquella lectura, el aumento de las mujeres en el Parlamento respondería “a una demanda social y no a la reflexión de los hombres”, en palabras de una exparlamentaria de Iniciativa per Catalunya (Diario *EL PAÍS*, 27 de octubre de 1997).

⁷ Kanter analizó los efectos de la proporción de mujeres y hombres en las relaciones grupales basándose en una investigación sobre el funcionamiento de los diferentes departamentos de una gran empresa, y posteriormente sus teorías se aplicaron al ámbito de las instituciones y organizaciones políticas. En uno de estos trabajos se sostiene que tales minorías simbólicas operan como argumento para negar la discriminación en cuanto actúan como factor paralizante en la medida en que confieren legitimidad al status quo (véase Elizondo 1999: 47-48).

PARLAMENTOS AUTONÓMICOS SEGÚN CCAA

	1983(1)	1987(2)	1991(3)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2003(b)	2003©	2004	2005
Total Diputados regionales	1.156	1.164	1.184	1.184	1.174	1.174	1.180	1.180	1.183	1.183	1.181	1.181	1.178	1.176	1.226	1.226	1.226	1.226
ANDALUCÍA	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109	109
ARAGÓN	66	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
ASTURIAS	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
BALEARES	54	59	59	59	59	59	59	59	59	59	59	59	59	56	56	56	56	56
CANARIAS	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
CANTABRIA	35	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39
CASTILLA-LEÓN	84	84	84	84	84	84	84	84	84	84	83	83	83	75	75	75	75	75
CASTILLA-LA MANCHA	44	42	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
CATALUÑA	137	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135	135
EXTREMADURA	65	64	61	61	61	61	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
GALICIA	71	71	85	85	75	75	75	75	78	78	78	78	75	75	75	75	75	75
MADRID	94	96	101	101	101	101	103	103	103	103	102	102	102	111	111	111	111	111
MURCIA	43	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
NAVARRA	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
LA RIOJA	35	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
C. VALENCIANA	89	90	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89
PAÍS VASCO	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75
CEUTA															24	24	24	24
MELILLA															26	26	26	26

	1983(1)	1987(2)	1991(3)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2003(b)	2003©	2004	2005	
Porcentaje total de diputadas regionales	5,62	6,79	13,94	14,10	14,22	15,50	19,58	20,17	20,37	20,71	29,47	30,06	31,49	35,03	34,91	35,56	35,97	37,03	
Evolución del porcentaje de diputadas regionales en las Asambleas legislativas de las CC.AA																			
ANDALUCÍA	4,59	4,59	12,84	12,84	12,84	22,00	22,00	28,44	28,44	28,44	28,44	34,86	34,86	34,86	34,86	34,86	39,45	39,45	
ARAGÓN	6,06	1,49	7,46	7,46	7,46	7,46	8,96	8,96	8,96	8,96	29,85	29,85	29,85	31,34	31,34	31,34	31,34	31,34	
ASTURIAS	8,89	11,11	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	33,33	33,33	33,33	31,11	31,11	31,11	31,11	31,11	
BALEARES	5,56	6,78	16,90	16,90	16,90	16,90	30,51	30,51	30,51	30,51	33,90	33,90	33,90	37,50	37,50	37,50	37,50	37,50	
CANARIAS	1,67	1,67	6,67	6,67	6,67	6,67	13,33	13,33	13,33	13,33	28,33	28,33	28,33	35,00	35,00	35,00	35,00	35,00	
CANTABRIA	8,57	7,69	7,70	7,70	7,70	7,70	15,38	15,38	15,38	15,38	35,90	35,90	35,90	41,03	41,03	41,03	41,03	41,03	
CASTILLA-LEÓN	3,57	3,57	9,52	9,52	9,52	9,52	20,24	20,24	20,24	20,24	27,71	27,71	27,71	36,00	36,00	36,00	36,00	36,00	
CASTILLA-LA MANCHA	2,27	9,52	19,15	19,15	19,15	19,15	23,40	23,40	23,40	23,40	40,43	40,43	40,43	53,19	53,19	53,19	53,19	53,19	
CATALUÑA	5,10	8,90	11,10	12,60	12,60	12,60	14,80	14,80	14,80	14,80	23,70	23,70	23,70	23,70	23,70	29,63	29,63	29,63	
EXTREMADURA	4,62	3,13	16,39	16,39	16,39	16,39	16,92	16,92	16,92	16,92	30,77	30,77	30,77	36,92	36,92	36,92	36,92	36,92	
GALICIA	1,41	1,41	11,76	11,76	13,33	13,33	13,33	13,33	16,67	16,67	16,67	16,67	33,33	33,33	33,33	33,33	33,33	33,33	
MADRID	12,77	16,67	23,76	23,76	23,76	23,76	27,18	27,18	27,18	27,18	32,35	32,35	32,35	37,84	37,84	37,84	37,84	37,84	
MURCIA	4,65	0,00	11,11	11,11	11,11	11,11	15,56	15,56	15,56	15,56	20,00	20,00	20,00	31,11	31,11	31,11	31,11	31,11	
NAVARRA	2,00	8,00	14,00	14,00	14,00	14,00	18,00	18,00	18,00	18,00	26,00	26,00	26,00	32,00	32,00	32,00	32,00	32,00	
LA RIOJA	11,43	9,09	21,20	21,20	21,20	21,20	21,21	21,21	21,21	21,21	33,33	33,33	33,33	39,39	39,39	39,39	39,39	39,39	
C. VALENCIANA	6,74	5,56	13,48	13,48	13,48	13,48	24,72	24,72	24,72	24,72	40,45	40,45	40,45	41,57	41,57	41,57	41,57	41,57	
PAÍS VASCO	6,70	13,30	17,33	17,33	17,33	24,00	24,00	24,00	24,00	29,33	29,33	29,33	34,67	34,67	34,67	34,67	34,67	52,00	
CEUTA																33,33	33,33	33,33	
MELILLA																30,77	30,77	30,77	

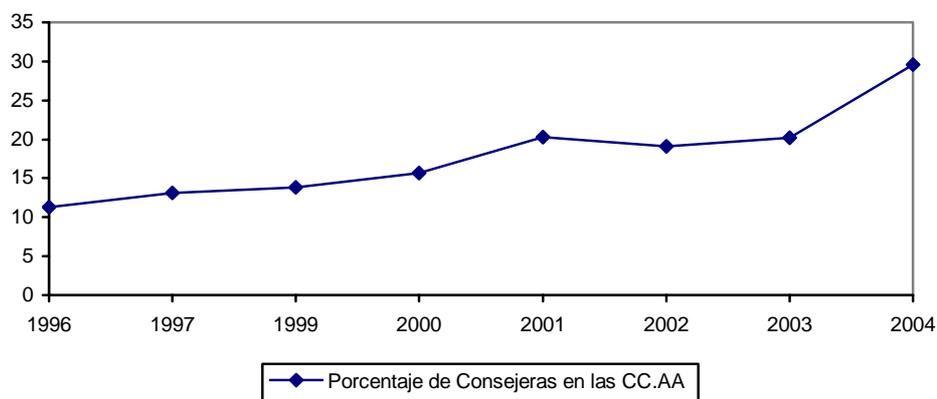
FUENTE: Instituto de la Mujer a partir de datos facilitados por los Parlamentos Autonómicos.

Nota: Cada columna se corresponde con el momento en que se celebran elecciones en alguna/s CCAA. En "negrita", las CCAA donde se han celebrado elecciones en ese momento

- (1) Cataluña y País Vasco (1980), Galicia (1981) y Andalucía (1982)
- (2) Cataluña (1984) y País Vasco (1986), Galicia (1985) y Andalucía (1986)
- (3) Cataluña (1988), País Vasco (1990), Galicia (1989) y Andalucía

Junto a la constante tendencia al alza de la presencia numérica de diputadas regionales en las asambleas legislativas, cabe destacar la “visibilidad” que supone que los gobiernos autonómicos incorporen a mujeres en las consejerías. En 2004, cerca del 30 por 100 de estos cargos en las CC.AA está ocupado por mujeres, siendo sustancial el crecimiento que aconteció a finales de los años noventa, que posteriormente se mantuvo estable y se incrementó sustancialmente tras las elecciones de 2003. Cabe destacar, no obstante, el impacto mediático y en definitiva la “visibilidad” que ha supuesto que la Asamblea de Madrid y el Parlamento Vasco hayan estado presididas por sendas mujeres, a la estela de el Parlamento nacional. Sin embargo, este hecho puede producir un efecto hasta cierto punto engañoso, y debemos corroborar si el número de mujeres que presiden comisiones permanentes también es significativamente alto o bien se ha incrementado con el paso del tiempo.

Evolución de la presencia de mujeres en los Gobiernos de las CC.AA, 1996-2004

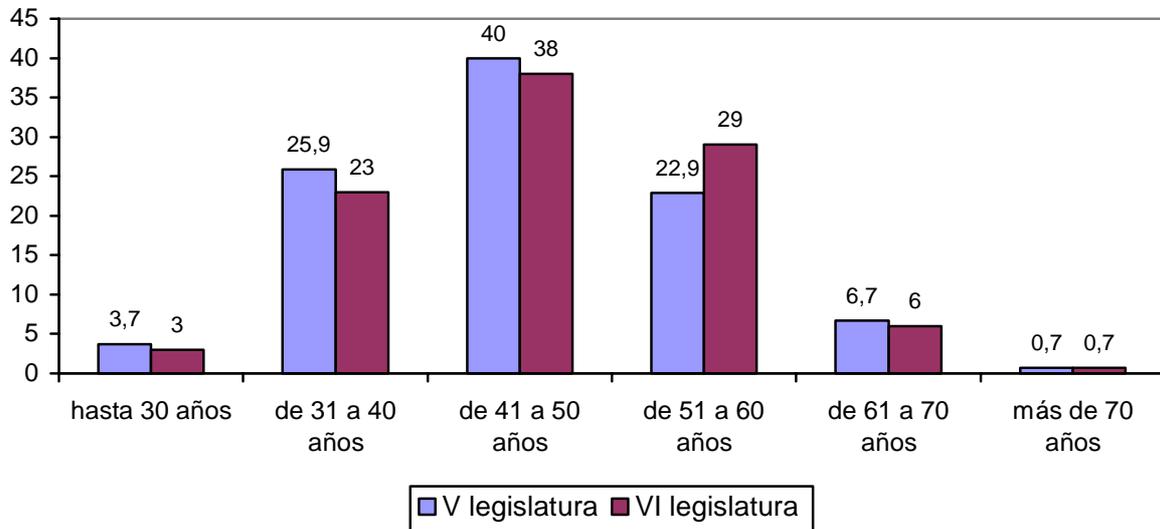


Fuente: elaboración propia partir de datos del Instituto de la Mujer y datos oficiales de los Gobiernos autonómicos.

Esta tendencia general de incremento de la presencia de mujeres en cargos ejecutivos no es extensible a los gobiernos de Cataluña hasta recientemente. En la actualidad han sido nombradas cinco consejeras encargadas de Interior, Bienestar y Familia, Cultura, Educación y Salud. En la VI legislatura fueron tres, las de Justicia, Educación y Bienestar y esta cifra se reduce a una en la IV y V legislaturas, Gobernación y Justicia respectivamente.

En lo que respecta a la **edad** de nuestros diputados regionales, la media a comienzos de la VI legislatura se sitúa alrededor de los 47 años, tan sólo uno por encima de la arrojada al inicio de la anterior legislatura. El grueso se localiza en la cohorte de los diputados que andan en la cincuenta (la más numerosa con el 38 por 100, y sólo dos puntos porcentuales con respecto a la legislatura precedente). Cabe plantear la hipótesis según la cual este fenómeno sería intrínseco a la propia maduración o “rodaje” del sistema político. Una explicación complementaria habría que buscarla en la estructura y hábitos dominantes en casi todos los partidos políticos de nuestro tiempo, y no sólo de los españoles. En virtud de tales pautas, las posiciones directivas tienden a quedar en manos de unas cohortes de veteranos que suelen otorgar un lugar preferente en las listas a sus compañeros de generación, en particular las quintas más próximas.

Distribución de la edad de los diputados regionales del Parlamento de Cataluña en la V y VI legislatura



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales del Parlamento de Cataluña.

En cuanto a diferencias entre los principales grupos parlamentarios de la Cámara en relación a esta variable, lo más destacable es que los diputados del grupo parlamentario de ERC y del PP son –por término medio- algo más jóvenes que el resto. Los menores de cuarenta años representaban en el grupo de ERC el 58,3 por cien; el 50 por cien en el grupo parlamentario popular; el 40 por cien en el grupo de IpC y se reducía hasta el 16,1 por cien en el grupo parlamentario de CiU y el 22 por cien en el socialista. Por otro lado, y a excepción del grupo de CiU, que es quien tiene la mayor cohorte de diputados entre cincuenta y sesenta años, la mayoría de los grupos coinciden en que su cohorte más nutrida es la de quienes tenían entre cuarenta y cincuenta años (un 46 por 100 de los socialistas y un 34 por cien de los convergentes y populares). Los contrastes más señalados se localizan en las filas de los grupos de ERC y de IpC-V.

Distribución de los diputados regionales por grupos parlamentarios, según tramos de edad en la V y VI legislatura del Parlamento de Cataluña

Legislaturas	Grupo de CiU				Grupo Socialista				Grupo Popular			
	V		VI		V		VI		V		VI	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Hasta 30 años	-	-	1	1,8	-	-	3	6,0	2	11,8	-	-
De 31 a 40 años	14	23,3	8	14,3	5	14,7	8	16,0	6	35,3	6	50,0
De 41 a 50 años	22	36,7	19	33,9	20	58,8	23	46,0	5	29,4	4	33,3
De 51 a 60 años	17	28,3	21	37,5	7	20,6	15	30,0	4	23,5	2	16,7
De 61 a 70 años	6	10,0	6	10,7	2	5,9	1	2,0	-	-	-	-
Más de 70 años	1	1,7	1	1,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	60	100,0	56	100,0	34	100,0	50	100,0	17	100,0	12	100,0
Media	47		50		47		46		43		41	

Legislaturas	Grupo de ERC				Grupo IpC-V			
	V		VI		V		VI	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Hasta 30 años	2	15,4	-	-	1	9,1	-	-
De 31 a 40 años	7	53,8	7	58,3	3	27,3	2	40,0
De 41 a 50 años	3	23,1	4	33,3	4	36,4	1	20,0
De 51 a 60 años	1	7,7	-	-	2	18,2	2	40,0
De 61 a 70 años	-	-	1	8,3	1	9,1	-	-
Más de 70 años	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	13	100,0	12	100,0	11	100,0	5	100,0
Media	38		41		45		47	

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes oficiales del Parlamento de Cataluña.

Un rasgo a tener en cuenta con respecto a la variable edad es la elevada renovación de la élite parlamentaria en nuestro actual sistema político (Linz et al. 2000: 398; Collier 2002:73.). La discontinuidad obedece en parte a los altibajos electorales, pero también está doblemente condicionada por la propia historia de los partidos y por el control que estos ejercen sobre los integrantes de sus grupos parlamentarios. Aceptando la premisa de que los diputados que ocupan por primera vez un escaño tienen más posibilidades de continuar en posesión del acta si su partido pasa a obtener mayoría absoluta -o si consigue revalidarla-, quedaría explicada la movilidad entre tramos de edad contiguos que se percibe en los grupos parlamentarios, y con claridad a partir de la distribución de las categorías de más de 45 años. Efectivamente, pese a lo frecuente de los relevos, un núcleo importante de diputados mantiene su escaño de una legislatura a otra, lo que incide en los desplazamientos de los tramos de edad de edad en torno a los cincuenta años.

3. La práctica parlamentaria

3.1. La *Generalitat*: los gobiernos y su relación con el Parlamento

La Generalidad engloba al Parlamento y al Presidente. El Presidente de la Generalitat es el jefe del ejecutivo y personifica la organización jurídico-política (Ballart, 2000:172). El artículo 36.5 del Estatuto catalán establece que “*una ley de Cataluña determinará la forma de elección del Presidente, su estatuto personal y sus atribuciones*”. En el procedimiento de elección del Presidente de la Generalidad pueden distinguirse varias fases. En primer lugar, la propuesta de los candidatos a Presidente de la Generalidad deberá realizarla el Presidente de la cámara, previa consulta a los representantes de los partidos o grupos parlamentarios presentes en el Parlamento. En segundo lugar, el candidato a Presidente deberá presentar su programa de gobierno y, tras un debate sobre el mismo, se procederá a su votación. En tercer lugar, para ser investido Presidente, el candidato precisará la obtención de “los votos de la mayoría absoluta”; su elección supone la aprobación de su programa de gobierno. Una vez elegido, y por tanto “otorgada la confianza al candidato”, el Presidente del Parlamento lo comunicará al rey al objeto de que sea nombrado Presidente de la Generalidad. Por último, el Presidente electo, en el plazo de cinco días desde su nombramiento, deberá tomar posesión del cargo.

El predominio del Presidente Pujol en Cataluña ha sido indudable. Su primer gobierno fue minoritario; en la segunda legislatura, tercera y cuarta legislatura gobernó con mayoría absoluta aunque gobernó en la segunda en coalición; obtuvo el apoyo suficiente en estas investiduras. Todos los gobiernos de la Generalitat se han caracterizados por ser reducidos, muy cohesionados y estar bajo el control directo de su Presidente. En el ejecutivo catalán ha dominado un fuerte liderazgo ejercido por el Sr. Pujol y confiriendo a sus gobiernos una fuerte dosis de “presidencialismo” que ha permitido mantener, a pesar de las dificultades, la cohesión interna de su coalición.

Composición de los Gobiernos de Cataluña: IV, V, VI y VI legislatura

	IV legislatura 1992-1995	V legislatura 1995-1999
<i>Tipo de gobierno</i>	<i>Mayoría absoluta CiU</i>	<i>Mayoría absoluta CiU</i>
Presidente	Jordi Pujol (CiU)	Jordi Pujol (CiU)
Gobernación	Maria Eugenia Cuenca (CDC)	Xavier Pomes (CiU)
Economía y Finanzas	Macià Alavedra (CDC)	Macià Alavedra (CiU)
Educación	Joan M. Pujals (CDC)	Joan M. Pujals (CiU)
Cultura	Joan Guitart (CDC)	Joan Guitart (CiU)
Sanidad y Seguridad Social	Xavier Trias (CDC)	Xavier Trias (CiU)
Política Territorial y Obras Públicas	Joaquim Molins (CDC)	Artur Mas (CiU)
Agricultura, Ganadería y Pesca	F. Xavier Miramón (CDC)	F.Xavier Marimon (CiU)
Trabajo	Ignasi Farreres (UDC)	Ignasi Farreres (CiU)
Justicia	Antoni Isac (UDC)	Núria de Gispert (CiU)
Industria y Energía	Antoni Subirà (CDC)	Antoni Subirà (CiU)
Comercio, Consumo y Turismo	Lluís Alegre (UDC)	Lluís Alegre (CiU)
Bienestar Social	Antoni Comas (CDC)	Antoni Comas (CiU)
Medio Ambiente	Albert Villalta (CDC)	Albert Villalta (CiU)
(14 consejerías)		

	VI legislatura 1999-2003
<i>Tipo de gobierno</i>	<i>Minoría con apoyo parlamentario CiU + PP</i>
Presidente	Jordi Pujol (CiU)
Presidencia	Xavier Trias (CiU)
Gobernación y Relaciones Institucionales	Josep Antoni Durán i Lleida (CiU)
Economía, Finanzas y Planificación	Artur Mas (CiU)
Interior	Xavier Pomés (CiU)
Educación	Carmen Laura Gil
Cultura	Jordi Vilajoana
Sanidad y Seguridad Social	Eduard Rius
Política Territorial y Obras Públicas	Pere Macias
Agricultura, Ganadería y Pesca	Josep Grau
Trabajo	Lluís Franco i Sala
Justicia	Núria de Gispert (CiU)
Industria, Comercio y Turismo	Antoni Subirà (CiU)
Bienestar Social	Irene Rigau
Medio Ambiente	Felip Puig
(14 consejerías)	

	VII legislatura 2003-
<i>Tipo de gobierno</i>	<i>Coalición PSC + ERC + ICV</i>
Presidente	Pascual Maragall (PSC)
Presidencia	Josep Bargalló (ERC)
Gobernación y Administraciones Públicas	Joan Carretero (ERC)
Economía y Finanzas	Antoni Castells (PSC)
Interior	Montserrat Tura (PSC)
Educación	Marta Cid (ERC)
Cultura	Caterina Mieras (PSC)
Salud	Marina Guell (PSC)
Política Territorial y Obras Públicas. Portavoz del Gobierno	Joaquim Nadal (PSC)
Agricultura, Ganadería y Pesca	Antoni Ciurana (PSC)
Trabajo e Industria	Josep María Rañé (PSC)
Justicia	Josep María Vallés (PSC)
Comercio, Turismo y Consumo	Josep Huguet (PSC)
Bienestar y Familia	Anna Simó (ERC)
Medio Ambiente y Vivienda	Salvador Milá (ICV)
Universidad, Investigación y Sociedad de la Información	Carles Solà
Relaciones Institucionales y Participación (16 consejerías)	Joan Saura (IpC)

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes oficiales del Parlamento de Cataluña.

El órgano parlamentario que puede limitar la preponderancia gubernamental es la Mesa del Parlamento. En algunos casos es el Presidente el que tiene los mecanismos reglamentarios que le permiten tomar decisiones en contra de las intenciones del Gobierno. Generalmente las mesas se encargan de calificar y admitir los documentos que se presentan; elabora y ejecuta el presupuesto, determina la comisión pertinente para cada asunto y realiza el calendario de actividades del Pleno y de las comisiones, una vez consultada la Junta de Portavoces. El Presidente además de coordinar las acciones anteriores de la Mesa, tiene la capacidad para interpretar el Reglamentos y suplirlo en caso de omisión durante los debates, aunque necesita del parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces para dictar resoluciones de carácter general.

Sin embargo, la Mesa, aunque es un órgano colegiado no es homogéneo. Su composición responde a la relación de fuerzas parlamentarias presentes en el Parlamento. Generalmente el Presidente pertenece al mismo grupo parlamentario que el jefe del ejecutivo. Aunque el resto de los cargos se reparte entre todos los grupos parlamentarios incluida la oposición, en los casos de mayoría absoluta esta funciona también para la Mesa y lo mismo ocurre con las coaliciones y los apoyos de legislatura en caso de otro tipo de mayorías.

La Mesa del Parlamento catalán está integrada por siete miembros, número muy superior a la práctica habitual del resto de los parlamentos autonómicos que se fija en cinco⁸. La composición partidista de la Mesa ha resultado de las negociaciones entre las diferentes fuerzas políticas con representación parlamentaria, a imagen de la composición del gobierno, o en otras ocasiones a resultados de una práctica política coyuntural: en la I legislatura, CiU alcanza una mayoría de gobierno tras pactar con dos formaciones que obtienen representación en la Mesa y que se abstienen en la primera sesión de investidura, permitiendo a CiU formar un gobierno minoritario monocolor. En la II legislatura, CiU pacta un gobierno de coalición con ERC a quien cede un puesto en la Mesa del Parlamento.

La Presidencia, siguiendo esta práctica, no ha sido siempre ostentada por un diputado del grupo parlamentario mayoritario, como ocurrió en la V legislatura, donde el Presidente de la Cámara pertenecía al grupo parlamentario socialista, principal partido de la oposición. La práctica parlamentaria avala que la

⁸ En la Asamblea de Madrid, la Mesa está también compuesta por siete miembros pero su composición varía respecto a la del Parlamento de Cataluña. En Madrid hay un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.

persona que desempeñe este cargo vele por la autonomía e independencia de la cámara que preside por encima de cuestiones ideológicas (Oñate, 2000:76).

Composición de la Mesa del Parlamento Catalán en todas las legislaturas

Mesa del Parlamento							
Legislaturas	I	II	III	IV	V	VI	VII
Presidente Cámara	ERC	CiU	CiU	CiU	PSC	CiU	ERC
Vicepresidente 1º	PSC	CiU	CiU	CiU	CiU	PSC	PSC
Vicepresidente 2º	CiU	PSC	PSC	PSC	PP	PP	CiU
Secretario 1º	CiU	CiU	CiU	CiU	CiU	PSC	CiU
Secretario 2º	PSC	PSC	PSC	PSC	ERC	ERC	PSC
Secretario 3º	UCD	CiU	CiU	CiU	CiU	CiU	PP
Secretario 4º	IU	ERC	IU	ERC	IpC-V	CiU	IpC-V

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes oficiales del Parlamento de Cataluña.

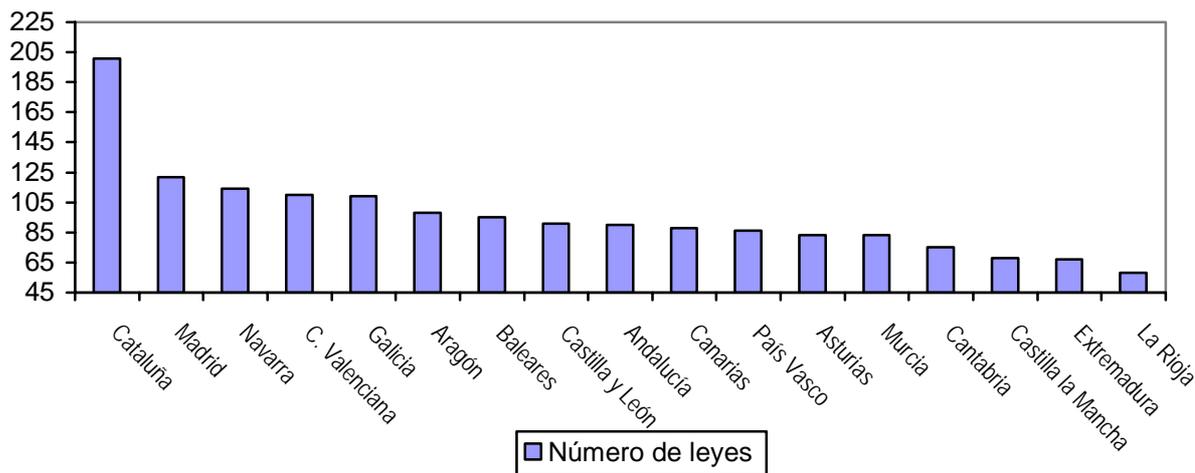
3.2. La producción legislativa del Parlamento: perspectiva general

El Estado Autonómico “asimétrico”, en el sentido de que no todas las Comunidades Autónomas ejercen las mismas competencias, queda reflejado en la producción legislativa de sus respectivos Parlamentos. Cabe por tanto pensar que las Comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 151 tendrían una más intensa actividad legislativa que aquellas que lo hicieron por la vía del 143, e incluso dentro de estas últimas se perfilarían ciertas distinciones entre Valencia y Canarias, por las diferencias cronológicas en el proceso de traspaso, frente al resto.

Cataluña adquirió de forma diferente al resto de las CC.AA sus techos competenciales, ya que accedió a la autonomía tras aprobar en referéndum su Estatuto 1980. Las transferencias en materia de sanidad las recibió en 1981, frente a otras como Andalucía que las obtiene en 1984, el País Vasco y la Comunidad Valenciana en 1987, Galicia y la Comunidad Foral de Navarra en 1990, Canarias en 1994. Este hecho va a incidir en la producción de leyes que emanan del Parlamento y la convierte en un hecho diferencial frente a otras CC.AA. Sin dejar de lado este tipo de cuestiones en las que se profundizará más tarde, Cataluña destaca en el ranking de producción legislativa de las CC.AA al situarse en el primer lugar con una producción neta de 201 leyes en el conjunto de materias sobre las que legisla. A gran distancia se encuentra la producción de la siguiente CC.AA, Madrid, cuya Asamblea ha producido más de cien leyes en el período analizado, seguida de cerca de Navarra, la Comunidad Valenciana, Galicia y Aragón. Incluso si se desglosan el tipo de ley por actividad siguiendo la clasificación utilizada por Porras et al (2002:194)⁹, la posición dominante de Cataluña: de un total de 1.638 leyes, Cataluña contribuye con el 53 por cien de ellas.

Producción legislativa neta por materias en las Comunidades Autónomas (1980-2000)

⁹ Establecen cuatro áreas estratégicas que les permite clasificar la legislación autonómica, éstas son: “modernización”, “vertebración”, “desarrollo” y “asistencia”.



Fuente: Porras et al (2002:172).

La actividad parlamentaria:

Cuando ningún grupo parlamentario dispone de mayorías absolutas la actividad parlamentaria crece y la pluralidad de iniciativas y de impulsos parlamentarios tiene más espacios para desarrollarse y avanzar. Esta afirmación es aplicable para Cataluña. La mayor debilidad de la coalición convergente en la IV legislatura ha traído consigo una capacidad mucho mayor de los grupos de oposición para hacer prosperar sus propuestas. Aunque tres de cada cuatro leyes aprobadas en la citada legislatura tienen su origen en proyectos de ley presentados por el Ejecutivo, la legislación restante ha tenido su origen en una proposición de ley presentada por un grupo parlamentario ajeno al Gobierno. Paralelamente, las mociones y las proposiciones no de ley han alcanzado cifras nunca vistas si comparamos con anteriores legislaturas. Refiriéndonos a tales instrumentos de control e impulso parlamentario, se presentan tres veces más interpelaciones que en el ciclo político anterior y lo mismo ocurre respecto a las preguntas parlamentarias.

Producción legislativa en la III, IV y V legislatura del Parlamento catalán

Tramitación legislativa	III legislatura	IV legislatura	V legislatura
Leyes aprobadas Pleno			
. Tramitadas como proyectos	77	40	60
. Tramitadas como proposiciones	2	3	5
. Tramitadas iniciativa conjunta	-	1	6
. Tramitadas por iniciativa legislativa popular			1
Total	79	44	72
Proyectos de ley retirados	6	7	7
Proposiciones de ley			
. Retiradas	9	9	23
. A las que se opone el Cº Ejecutivo	7	8	25
. No tomadas en consideración por la cámara	19	40	54
. No valoradas por finalización legislatura	4	2	27
Total	35	59	131 ¹⁰
Total tramitaciones legislativas	128	110	211

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento de Cataluña.

¹⁰ Dos de las proposiciones de ley decayeron.

A tenor de las cifras los Gobiernos son los que controlan la acción legislativa, pero al Parlamento le resta aún desarrollar el largo procedimiento legislativo. No obstante, la acción gubernamental condiciona en gran medida la actividad parlamentaria en forma de enmiendas o iniciativa a las proposiciones de ley, al disponer de gran capacidad para determinar que prosperen las actividades de los diputados. Esta práctica habitual conduce plantearse que el poder ejecutivo es más fuerte que el poder legislativo, y se obtienen ventajas en términos de gobernabilidad, desventajas respecto a la representación y consecuencias sobre el rendimiento legislativo. Esta afirmación debería conllevar ciertas matizaciones por el hecho de que la actividad de los grupos parlamentarios en la cámara es intensa. Sólo el hecho de fijar la atención en las proposiciones de ley que por diversos motivos han sido rechazados o retirados confirma este hecho. En la VI legislatura han sido 177 las proposiciones retiradas, cifra inferior a la de la legislatura anterior que se sitúa en 211.

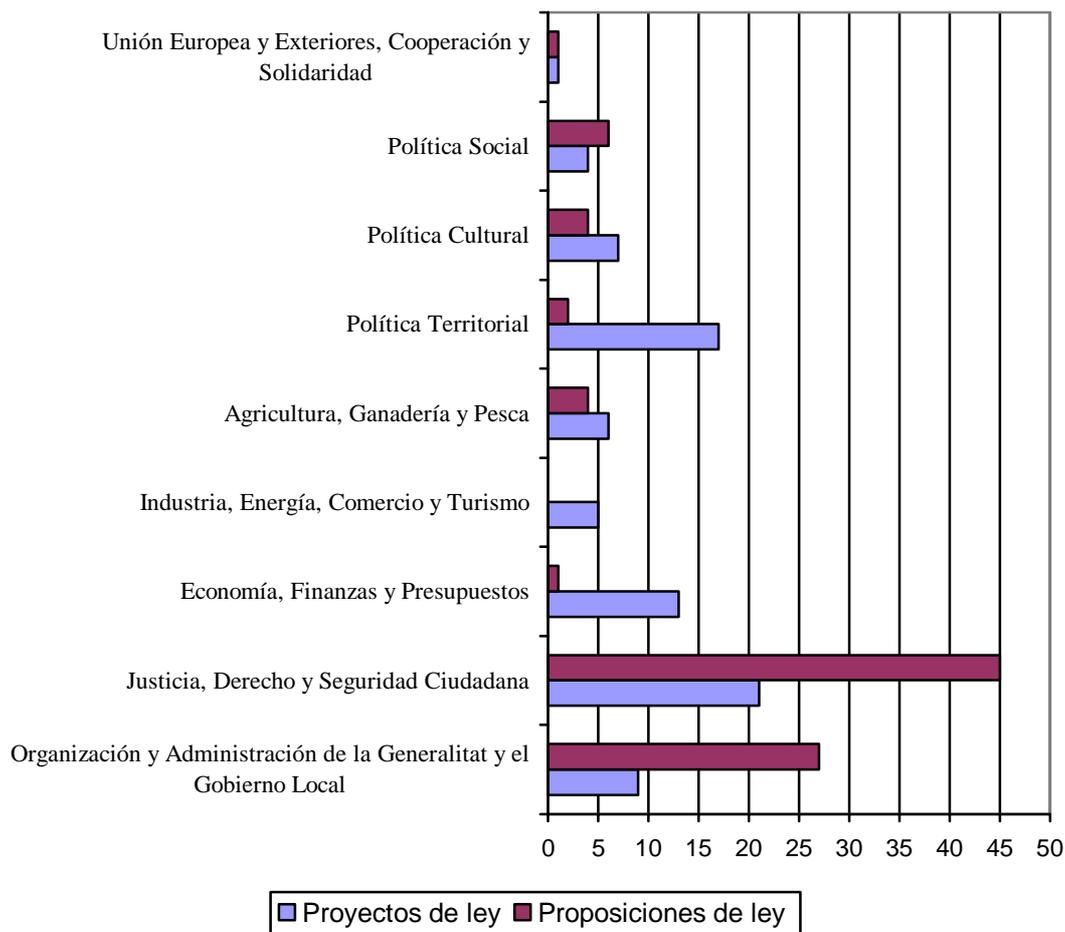
Distribución de la actividad legislativa del Parlamento catalán: proyectos y proposiciones de ley aprobadas

	V legislatura		VI legislatura	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Proyectos de ley aprobados	60	92,31	81	75,00
Proposiciones de ley aprobadas	5	7,69	27	25,00
Total	65	100,00	108	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Parlamento de Cataluña.

La actividad de las Comisiones parlamentarias entonces es intensa. Unas cifras relativas a la VI legislatura demuestran el alcance de los trabajos además de la distribución entre comisiones. La Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana es la que tiene una mayor actividad tanto a la hora de tramitar proyectos de ley como proposiciones. La Comisión de Política territorial se concentra en los proyectos de ley al igual que la de Economía, siendo menos intensa su actuación en lo que respecta a proposiciones de ley. Contrariamente, la Comisión de Organización, Administración de la Generalidad y Gobierno Local se ha concentrado en la VI legislatura en tramitar proposiciones de ley. Se desprende de todo ello que las comisiones, al igual que ocurren en el Congreso de los Diputados, son los órganos más activos del Parlamento catalán aunque la visibilidad que de ellos tienen los ciudadanos es muy reducida, su repercusión pública es prácticamente inexistente y las cuestiones de mayor interés para el público son las que se debaten en las sesiones plenarias, a las que los medios de comunicación conceden una mayor cobertura. A resultas de todo ello, la actividad del Parlamento avala su rendimiento legislativo y, en definitiva, su institucionalización. No avanzamos en otras funciones, como la de control, o el desarrollo y puesta en práctica de las políticas ligadas a la legislación, que pasaría a conformar otra dimensión importante del estudio del rendimiento de esta institución.

Distribución de los proyectos de ley y proposiciones de ley tramitadas por las Comisiones en la VI legislatura



Bibliografía

- Ballart, X. (2000) “La administración de un presidente: Cataluña, 1980- 1997” en J.L. Paniagua Soto (ed.) *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, Madrid: Tecnos , págs. 169-203.
- Caciagli, M. y Corbetta, P. (1987) “Introduzione” en M. Caciagli y P. Corbetta (eds.) *Elezioni regionali e sistema politico nazionale*, Bolonia: Il Mulino, pág. 9-23.
- Coller, X. (2002) Continuidad y conflicto parlamentario en las Comunidades Autónomas”, en J. Subirats y R. Gallego (eds.) *Veinte años de autonomía en España*, Madrid, CIS, págs. 69-98..
- Elizondo, A. (1998) *La presencia de las mujeres en los partidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Bilbao, Servicio de publicaciones de la Universidad del País Vasco.
- Huntington, S. (1968) *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press.
- Katz, R. (1997) “Representational roles”, *European Journal of Political Research*, 32, 3: 211-226.
- Linz, J.J., Gangas, P. y Jerez, M. (2000) “Spanish *Diputados*: from the 1876 Restoration to consolidated democracy” en H. Best y M. Cotta (eds.), págs.371-462.
- Oñate, P. (2000) “La organización del Congreso de los Diputados” en A. Martínez (ed) *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid: Tecnos, págs. 69-94.
- Pallarés, F. y Font, J. (1994) “Las elecciones autonómicas en Cataluña”, en P. del Castillo (ed.) *Comportamiento Político y Electoral*, Madrid: CIS, págs. 221-273.
- Pallarés, F. y Muñoz, J. (2004) “Las elecciones autonómicas de 16 de noviembre de 2003 en Cataluña”, en *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, págs. 775-784.
- Pappalardo, A. y Mattina, L. (1999) *Democrazie e decisione: un’analisi comparata sulle istituzioni politiche e il rendimento economico delle democrazie contemporanee*, Roma, Carocci editore.
- Pitkin, H. (1967) *The Concept of Representation*, Berkeley, California Press (Existe edición española del Centro de Estudios Constitucionales, 1985).

- Porras, A., Gutiérrez, F. y Morillo M.L. (2002) “La actividad legislativa de los parlamentos autonómicos, 1980-2000”, en J. Subirats y R. Gallego (eds.) *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS, págs. 167-201.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work*, Berkeley, Berkeley University Press.
- Putnam, R., Nanetti, R. y Leonardi, R. (1985) *La pianta e le radici*, Bologna, Il Mulino.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2002) “La configuración de las Administraciones de las Comunidades Autónomas: entre la inercia y la innovación institucional”, en J. Subirats y R. Gallego (eds.) *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS, págs.99-134.
- Soler, J. (1998) “Las elecciones autonómicas en Cataluña (1980-1995)”, en M. Alcántara y A. Martínez (eds.) *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*, Madrid: CIS, págs. 225-256.
- Subirats, J. y Gallego, R. (2002) “El análisis del rendimiento institucional: teoría y aplicación a las comunidades autónomas”, en J. Subirats y R. Gallego (eds.) *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS, págs.3-27.
- Uriarte, E. y Elizondo, A. (coords.) (1997) *Mujeres en política*, Barcelona, Ariel.