

El parlamento en el proceso de las políticas públicas: la política turística

Juan Luis Paniagua (UCM) y María Velasco González (CES Felipe II- UCM)

La presente ponencia da cuenta de una investigación en curso que pretende indagar sobre la relación que existe entre el Parlamento como institución básica del sistema político y los procesos de elaboración de nuestras políticas públicas.

Nuestro objetivo es observar el papel del Congreso de los Diputados en relación con las políticas y programas, en cualquiera de sus fases, de diseño, implementación, corrección o evaluación. Se trata de profundizar en el estudio de las funciones de la institución, partiendo de la propuesta de considerar funciones básicas del Parlamento las de legitimación, legislación y vinculación entre sociedad y sistema político.

La reflexión se centra en comparar las capacidades que podrían desplegarse si se maximizaran las oportunidades que el contexto institucional otorga al Parlamento en los procesos de políticas públicas, basándonos en los datos obtenidos, las que de hecho se concretan en el momento actual.

La investigación se desarrolla en dos fases: una primera cuyos resultados presentamos en esta Ponencia y una segunda que arranca de los datos obtenidos en la primera y que está aún pendiente de ejecución.

Con la investigación, en sus dos fases, realizamos un estudio de caso que proporcionará datos suficientes y relevantes sobre el alcance de lo ocurrido desde la legislatura constituyente hasta el final de la VIII Legislatura en una arena concreta: la política turística.

La política turística es un espacio de trabajo de envergadura diferente que las políticas tradicionales del Estado de Bienestar, como Sanidad o Educación, pero con varias características que la convierten en un caso de interés. Representa un nuevo ámbito de trabajo para los poderes públicos, que refleja las nuevas funciones que son asumidas por el estado. Aún así, mantiene una gran similitud con las políticas económicas o industriales por lo que es posible observar el comportamiento de la institución parlamentaria en relación con una política situada en lo que las posiciones teóricas convergentes de pluralistas y marxistas denominan “zona cautiva”, por la coincidencia de los intereses empresariales con los gubernamentales por el impacto en las posibilidades de reelección del gobierno. Además, en el ámbito del turismo tienen competencia los tres niveles del Gobierno, por lo que podrá observarse cómo se refleja en el Parlamento la posición de otros niveles competenciales en relación con una política concreta.

Índice

1. Aspectos metodológicos.....	125
1.1. Marco teórico	125
1.2. Hipótesis.....	127
1.3. Diseño de la investigación.....	127
2. Análisis cuantitativo del rendimiento del Congreso en materia de turismo.....	130
2.1. Actividad total	130
2.2. Iniciativas legislativas	132
2.3. Preguntas	132
2.4. Interpelaciones y mociones	134
2.5. Comparecencias del Gobierno y otros altos cargos	134
2.6. Propositiones no de Ley.....	135
2.7. Solicitud de documentos.....	136
3. Análisis cualitativo del rendimiento del Congreso en materia de turismo	137

1. Aspectos metodológicos

1.1. Marco teórico

El presente trabajo tiene como principal objetivo observar el papel del Congreso de los Diputados en el proceso de elaboración, implantación y evaluación de políticas y programas públicos, eligiendo para ello un caso concreto: la política turística.

Estas dos realidades políticas (el Parlamento, como institución básica del sistema político, y las políticas públicas, como producto básico del propio sistema) son objeto de numerosos estudios que abordan, desde distintos puntos de vista, su investigación. El marco teórico de la investigación integra, en congruencia, propuestas teóricas que analizan el Parlamento y propuestas teóricas sobre las políticas públicas.

Marco teórico sobre Parlamento

1) Los estudios actuales sobre el Parlamento podrían encuadrarse, casi en su totalidad, en el enfoque neoinstitucionalista que aborda el análisis de las instituciones considerándolas piezas de un sistema que las integra y que condiciona el desarrollo de sus funciones, también afectadas por el medio sociopolítico en que se despliegan.

Si se observa al Parlamento desde esta perspectiva es posible superar la idea de declive de la institución y sustituirla por una imagen en la que la institución ha procedido a reajustar sus funciones en el seno de las sociedades contemporáneas y a adaptarlas a los nuevos requerimientos.

2) La función a la que se ha dedicado una mayor atención por parte de los analistas es la legislativa, cuestión que explicaría, según Norton, la extensión de la tesis de la “crisis del Parlamento”. Si sólo se observa la función legislativa, el predominio del Ejecutivo muestra un Parlamento débil que se limita a la tramitación de asuntos que son elaborados fuera de su sede (Norton, 1991).

Intentando ampliar el foco, otras investigaciones se centran en la función de control (Guerrero, 2000). Para algunos autores, toda la actividad parlamentaria podría ser analizada desde la perspectiva del control (Rubio Llorente, 1991; Santaolalla, 1987), pero esta propuesta sugerente, por la misma falta de límites, dificulta el avance en la comprensión de las funciones de la institución en el conjunto del sistema político.

3) Avanzando en el análisis de las funciones del Parlamento en las sociedades actuales las clasificaciones utilizadas por Packenham (1970) – funciones de legitimación, reclutamiento y decisoriales- y la defendida por Norton (1993) nos resultan de especial interés.

4) Otra fuente interesante de clasificación de funciones la obtenemos del propio Congreso que ordena sus competencias en:

- Competencias en relación con la corona
- Confianza parlamentaria
- Reforma constitucional
- Convenios internacionales
- Función legislativa
- Función de control
 - Interpelaciones
 - Preguntas orales

- Preguntas escritas
- Comparecencia
- Solicitud de informe
- Función de orientación política
 - Proposiciones no de ley
 - Mociones
 - Comunicaciones del gobierno
 - Planes y programas
 - Proposición resolución de partidos políticos (L.O. 6/2002)
- Comisiones no permanentes, subcomisiones y ponencias
- Referendums consultivos
- Actos en relación con las Comunidades Autónomas
- Reglamento del Congreso
- Relaciones con órganos e instituciones públicas
 - Tribunal constitucional
 - Poder judicial
 - Tribunal de cuentas
 - Defensor del pueblo
 - Consejo de seguridad nuclear
 - Otros órganos
 - Relaciones internacionales
- Declaración institucional

4) Nuestra intención es profundizar en el estudio de las funciones de la institución en relación con las políticas públicas.

Se trata de comparar las capacidades que pueden desplegarse en los procesos de elaboración, implantación y evaluación de las políticas públicas si se maximizaran las oportunidades que el contexto institucional otorga al Parlamento.

Políticas públicas

1) El campo teórico del análisis de políticas públicas se ha complicado notablemente en los últimos años pero, simplificando, es posible distinguir dos grandes líneas de trabajo: una que considera el proceso de las políticas públicas como algo que puede ser descrito como un ciclo compuesto por etapas (todos los estudios relacionados con la iniciación, diseño, implantación, evaluación, o terminación) y otra que reclama la necesidad de trabajar en cada una de las arenas de políticas públicas de forma integrada, considerando que todo lo que ocurre en torno a un tema que recibe la atención pública forma parte de un mismo proceso que no se puede segmentar en fases, ni siquiera para el bien intencionado uso docente.

2) En este segundo grupo se sitúa la propuesta de Jenkins-Smith y Sabatier (1993). Su modelo de análisis plantea centrarse en la observación del cambio en las políticas públicas, considerando que los cambios permiten observar de forma nítida las cuestiones más relevantes de una arena determinada.

Los autores defienden que en toda arena política entran en conflicto al menos dos "coaliciones de defensa" cada una de las cuales tendrá sus propias creencias políticas, sus propios recursos y sus propias estrategias. Su objetivo será imponer su visión en la política pública de que se trate. En el exterior del subsistema político existen cuestiones externas que también influyen en la configuración final de las políticas públicas. Por un lado lo que denominan "parámetros relativamente estables": las características básicas del objeto de la política concreta -del turismo, la cultura, la educación, las telecomunicaciones...- la distribución básica de los recursos naturales, los valores sociales y culturales fundamentales y la estructura constitucional básica. Por otro, los eventos externos con capacidad de influencia: cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios en el gobierno o decisiones que impacten desde otros subsistemas.

3) Hemos elegido esta propuesta teórica por varias razones.

En primer lugar, porque defiende una imagen dinámica de las políticas públicas en el interior del sistema político poco frecuente.

En segundo lugar, porque tratar de captar el intangible motor del poder en el centro de la elaboración de implantación de las políticas públicas. Cuando se diseña e implanta una política pública no se trata sólo de hacer cosas; se trata además de imponer una visión determinada de cómo deben hacerse las cosas, de convencer sobre la validez de nuestros valores a través de la acción.

Y en tercer lugar, porque la arena que hemos escogido -la política turística- nos permite acometer una tarea tan vasta como la que propone el modelo, que precisa de observación de periodos superiores a diez años. Hubiera sido imposible realizar un análisis semejante de, por ejemplo, la política económica. La política turística es relativamente joven, tan joven como lo es el propio turismo, y ocupa un sector social, económico y cultural que, por nuestro conocimiento de la materia, nos resulta fácil de delimitar.

1.2. Hipótesis

La hipótesis de nuestro trabajo es que, si bien el Parlamento no tiene un papel central en la elaboración de las políticas públicas, es la institución política responsable de establecer los límites del debate político que configura el objeto de la política pública concreta.

Es en el Parlamento, sede de la representación política y del poder deliberante, donde tienen cabida las distintas dimensiones que podrían observarse de cualquier problema que se aborda desde sector público. Pensemos en un ejemplo concreto. Es evidente que el objeto de la política turística es el turismo, aunque, para decirlo de forma más precisa, el objeto de la política turística son los fenómenos de distinta naturaleza que genera el proceso de atracción o residencia de ciudadanos que permanecerán ocasionalmente en el ámbito territorial de nuestra competencia. Pero la elección de cuáles son los fenómenos relacionados con el turismo que serán objeto de la acción pública es una elección puramente política: el turismo implica un flujo económico de gran interés para el Estado; el turismo implica una multiplicación de los residentes en zonas específicas del territorio, con la consiguiente presión sobre los servicios sociales que se presta en las mismas; el turismo implica un intercambio cultural que puede ser beneficioso, o perjudicial – la consideración de una u otra forma se verá en las políticas que se diseñen-, el turismo conlleva una presión urbanística en determinadas zonas -que se relacione el turismo con el urbanismo tendrá consecuencias en las políticas que se diseñen-, la concentración de población y nuevos productos turísticos, como el golf, suponen un uso intensivo de cursos escasos en el país, como el agua -la incorporación de estos extremos en las políticas turísticas modificará las acciones planteadas-...

Es evidente que la política pública es diseñada, implantada, evaluada y, en su caso, modificada por el gobierno (nacional o subnacional, según se trate); más exactamente por los distintos departamentos ministeriales que se ocupan de las áreas concretas. Es natural que los responsables de diseñar las acciones reflejen en éstas en su concepción del asunto, sus valores y los recursos que encuentren pertinentes. Frente a estas propuestas sólo existe el Parlamento. La deliberación, las preguntas, el trabajo en comisiones, las peticiones de comparencias de ministros y funcionarios públicos, las relaciones, el voto del presupuesto... todas estas actividades (independientemente de cómo las organizamos finalmente en categorías teóricas) son las únicas herramientas de que disponen los parlamentarios para incorporar nuevas perspectivas en los asuntos sobre los que se trabaja.

Por supuesto esta reflexión entronca con los análisis de la "no decisión", de las tres dimensiones del poder de Lukes (1974) y de cualquier otra propuesta teórica que trate de demostrar como la construcción política de los problemas sociales es una dimensión básica del poder en la actualidad.

1.3. Diseño de la investigación

La investigación se desarrolla en dos fases: una primera, cuyos resultados presentamos en esta Ponencia, y una segunda que arranca de los datos obtenidos en la primera y que está aún en fase de ejecución.

1.3.1. Análisis cuantitativo: rendimiento parlamentario en materia de turismo

En la primera fase de nuestra investigación hemos optado por un análisis agregado de datos sobre la actividad desplegada por el Congreso de los Diputados en las siete primeras Legislaturas en materia de turismo. Muy particularmente hemos seguido la actividad desplegada a través de los instrumentos con los que la Cámara obtiene información del Gobierno sobre su actividad y la de la Administración General del Estado.

Para ello hemos confeccionado una **BASE DE DATOS** de la totalidad de iniciativas utilizadas por los Diputados y Grupos Parlamentarios y que tuvieran por objeto la materia de turismo.

Una vez construida la base, hemos realizado diversas consultas que nos permitieran observar el comportamiento de distintas iniciativas en las sucesivas legislaturas y profundizado en aquellos aspectos que resultaban más llamativos.

1.3.2. Análisis cualitativo: Límites del debate político que configura el objeto de la política pública concreta.

En la segunda fase de la investigación hemos pretendido observar si el Parlamento interviene, como sede institucional básica del debate político, en el cambio de la política turística.

Si tomamos como referencia un ciclo temporal largo de una política podríamos analizar:

- en qué fases de la política interviene más el parlamento (iniciativa, elaboración, ejecución, evaluación,...)
- qué diputados/senadores o que grupos parlamentarios son más activos y el sentido de su actividad (apoyo, reformulación, oposición,...)
- de qué distritos (provincias) o CCAA
- si la actividad es promotora o de impulso: es decir se induce al gobierno a actuar y a hacerlo en un sentido.
- o, si por el contrario, es reactiva: es decir se reacciona ante la iniciativa del gobierno por la oportunidad de la iniciativa, los costes de la misma, los efectos o impactos (de diverso tipo), o ante la orientación que el gobierno le infiere a su política)

Para ello, es necesario dotarnos de algún instrumento que nos permita analizar los contenidos de las iniciativas parlamentarias relacionadas con el turismo.

El instrumento de análisis por el que optamos para observar los contenidos de la política turística que se discuten en el foro parlamentario, ha sido una **TABLA DE CODIFICACIÓN**. Codificamos todas las iniciativas del periodo conforme a dos criterios: un criterio sustantivo, que recogía el tema a que se hacía referencia, y un criterio territorial, señalando si la iniciativa tenía carácter local, regional, autonómico o nacional.

La construcción de la codificación sustantiva se basó en el análisis previo del turismo y sus componentes, así como de la política turística, en su vertiente teórica. Con esa información tratamos de observar si en la actividad parlamentaria en materia de turismo se reflejaban cambios en los contenidos, pudiendo con ello modificar, a su vez, la gestión de los actores públicos en la materia.

Ello nos permitió elaborar un esquema que permitía la clasificación de las iniciativas en alguno de los siguientes epígrafes:

TABLA 1: GUÍA DE CODIFICACIÓN DE LOS CONTENIDOS DE LAS INICIATIVAS
 PARLAMENTARIAS

1. Control	11. Actuaciones de los responsables	
	12. Funcionamiento de las instituciones turísticas	
		121. Oficinas de turismo
		122. Oficinas turismo en el extranjero
	13. Supresión de instituciones turísticas	
	14. Transferencias	
	15. Control Presupuestos	
2. Política turística	21. Política turística general	
	22. Situación sector	
	23. Situación de un subsector	
3. Planes	31. Planes Generales	
	32. Planes específicos: territorio	
	33. Planes específicos: producto turístico	
	34. Planes específicos: tema concreto	341. Formación turística
		342. Escuela Oficial de Turismo
	343. Mercado de trabajo del sector	
	344. Promoción	
	345. Medio ambiente	
	346. Protección consumidor turista	
	347. Protección patrimonio histórico	
	35. Programas concretos	
		351. Turismo Tercera Edad
4. Cifras	41. Elaboración indicadores turísticos	
	42. Turistas	
	43. Ingresos	
	44. Gastos	
	45. Ocupación hotelera	
	46. Previsiones	
5. Recursos financieros	51. Inversiones	
	52. Subvenciones	
	53. Crédito turístico	
6. Ordenación del sector	61. Empresas turísticas (general)	611. Hoteles
		612. Agencias de viajes
		613. Guías información
		614. Camping
		615. Apartamentos
		617. Transportes
	62. Ordenación profesionales	
63. Sanciones-inspección		
7. Paradores	71. Política general	
	72. Aspectos concretos un establecimiento	
		721. Creación / cierre
		722. Remodelación, inversión
	73. Privatización	
	74. Resultados económicos	
	75. Ejecución presupuesto	
	76. Transferencias Com. Autónomas	
8. Infraestructura y servicios	81. Problemas	
	82. Dotación	
	83. Seguridad – delincuencia	
9. Planificación	91. General	
	92. Planes especiales	

(Fuente: Elaboración propia)

1.3.2. Conclusiones: papel del Parlamento en el proceso de elaboración de la política turística

En la tercera y última fase del trabajo, que aún está en curso, pretendemos observar la relación entre los diversos tipos de iniciativas parlamentarias y el uso que se ha hecho de éstas en la arena turística.

2. Análisis cuantitativo del rendimiento del Congreso en materia de turismo

El objeto es conocer qué cuestiones han formado parte del trabajo parlamentario en materia turística, además de observar cuáles han sido los intereses defendidos por los diferentes autores en las distintas legislaturas.

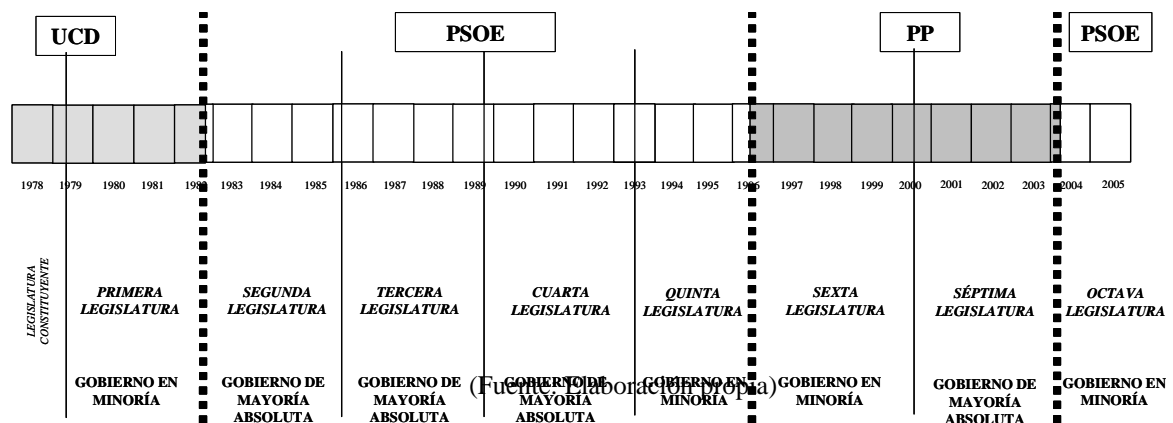
La investigación de la actividad parlamentaria permite conocer las cuestiones que preocupaban, básicamente, a las minorías y, en particular, a la oposición del partido gobernante que, mediante la utilización de diversos instrumentos parlamentarios, controla la gestión de los decisores públicos en materia de turismo e incide sobre asuntos que consideran problemáticos.

TABLA 2. LEGISLATURAS

Legislatura	Fechas	Tipo de gobierno
Legislatura Constituyente		
Primera Legislatura	1979 – Nov. 1982	<i>Gobierno en minoría</i>
Segunda Legislatura	Nov. 1982 – Junio 1986	<i>Gobierno de mayoría absoluta</i>
Tercera Legislatura	Julio 1986 – Nov. 1989	<i>Gobierno de mayoría absoluta</i>
Cuarta Legislatura	Nov. 1989 – Junio 1993	<i>Gobierno de mayoría absoluta</i>
Quinta Legislatura	Junio 1993 – Marzo 1996	<i>Gobierno en minoría</i>
Sexta Legislatura	Marzo 1996 – Enero 2000	<i>Gobierno en minoría</i>
Séptima Legislatura	Enero 2000 – Marzo 2004	<i>Gobierno de mayoría absoluta</i>

(Fuente: Datos del Congreso)

CUADRO 1. TIPOS DE GOBIERNO POR LEGISLATURA



2.1. Actividad total

Se han analizado la totalidad de las iniciativas parlamentarias que tuvieron que ver con la materia turística en las siete legislaturas del periodo objeto de investigación. El resultado de la misma, se observa en el siguiente cuadro:

TABLA 3: ACTIVIDAD PARLAMENTARIAS ORGANIZADA POR LEGISLATURA

	CONST	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	CUARTA	QUINTA	SEXTA	SÉPTIMA
Proyecto de Ley						1		
Proposición de Ley					1			
Proposición no de Ley ante el Pleno		1		1	3		1	
Proposición no de Ley en Comisión		1	3	3	3	4	26	
Interpelación ordinaria				1			1	
Interpelación urgente					1		1	
Moción consecuencia de interpelación ordinaria				1			1	
Moción consecuencia de interpelación urgente					1		1	
Pregunta oral al Gobierno en Comisión		2	3	6	14	28	22	
Pregunta oral en Pleno		4	5	4	23	5	7	
Pregunta al Gobierno con respuesta escrita	3	22	95	187	125	153	492	
Solicitud de informe a la Administración del Estado				1				
Solicitud de informe a otra Entidad Pública			4	8	41	28	16	
Comparecencias del Gobierno ante el Pleno				1				
Comparecencia del Gobierno en Comisión	1	5	6	3	17	16	4	
Comparecencia de Autoridades y Funcionarios en Comisión				15	85	17	45	
Otras comparecencias en Comisión					41			
Creación de subcomisiones y ponencias					3			
Otros expedientes	1		8		1			
TOTAL	5	35	124	231	359	252	617	

(Fuente: Elaboración propia)

Tomando las cifras totales se observa un incremento del número de iniciativas que sólo descende durante la Quinta Legislatura, la más corta del periodo. El aumento es proporcional al de la actividad general de la institución.

GRÁFICO 2: INCREMENTO CUANTITATIVO DE LA ACTIVIDAD DEL CONGRESO
 (Fuente: Elaboración propia. Datos del Congreso)

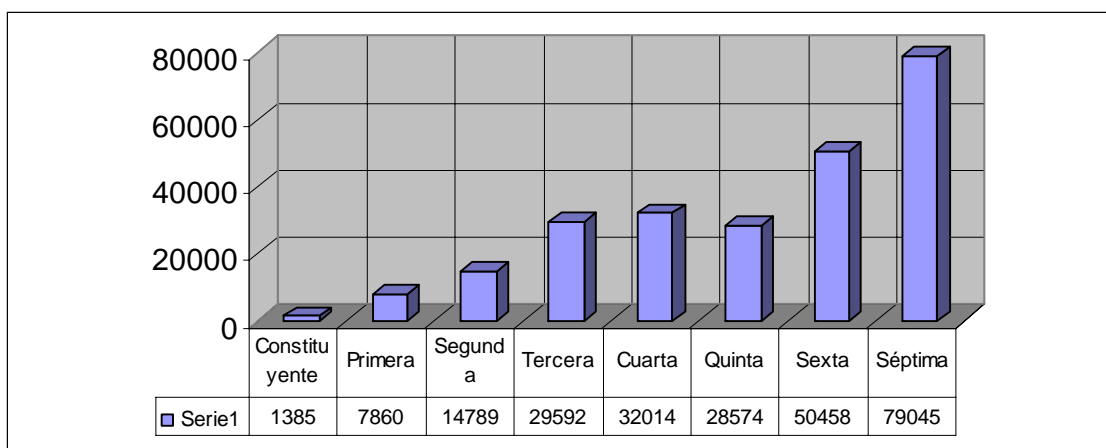
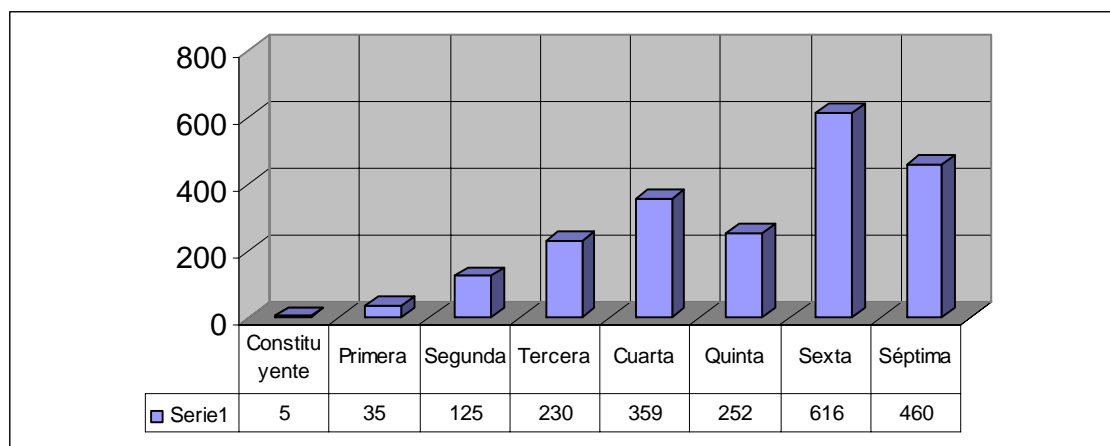


GRÁFICO 3: INCREMENTO CUANTITATIVO DE LA ACTIVIDAD DEL CONGRESO EN MATERIA DE TURISMO



(Fuente: Elaboración propia)

2.2. Iniciativas legislativas

Las iniciativas legislativas son pocas y desiguales. Puede explicarse porque las competencias exclusivas sobre turismo son de las Comunidades Autónomas.

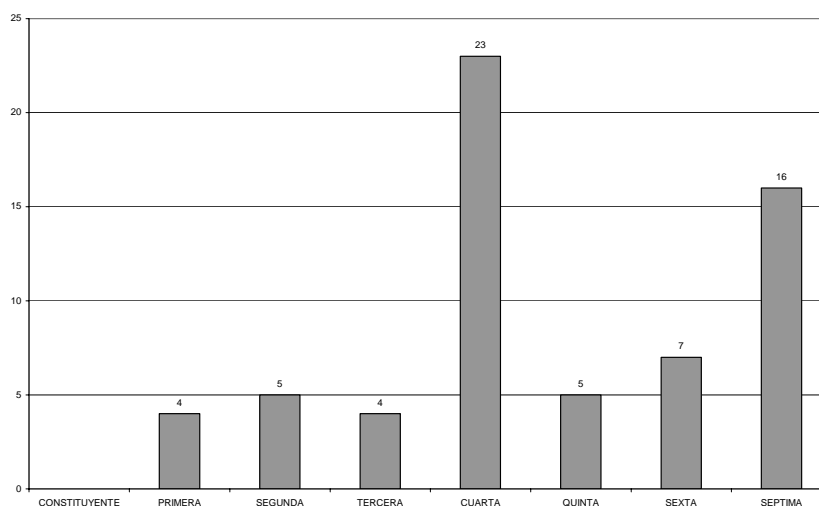
Encontramos: un Proyecto de Ley que se presenta, durante la Quinta Legislatura, para la aprobación de la *Ley de Viajes Combinados*, pactada previamente con las Comunidades Autónomas y cuyo origen es una Directiva de la Unión Europea. Una Proposición de Ley, durante la Cuarta Legislatura, que tenía por objeto la *derogación de la Ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*. Ley de la etapa franquista que, de hecho, no había tenido ninguna aplicación destacable. Y una Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso, durante la VII Legislatura para la creación del impuesto sobre pernoctaciones en empresas turísticas de alojamiento –en clara referencia a la polémica ecotasa de las Islas Baleares-. Presentada por el Grupo Mixto, fue rechazada por la mayoría del Partido Popular.

2.3. Preguntas

2.3.1. Pregunta Oral en Pleno

La Pregunta Oral en Pleno fue muy utilizada durante la Cuarta Legislatura, habiendo descendido el recurso de los grupos a este instrumento. Analizando sus contenidos, no parece que exista una explicación clara de por qué se recurrió a este instrumento durante dicha Legislatura con mayor frecuencia que en otras, aunque, en dicho periodo, la preocupación por lo que se afirmaba como crisis estructural del sector, generó una gran actividad en el Parlamento en torno al turismo.

GRÁFICO 3.: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PREGUNTAS ORALES EN PLENO



(Fuente: Elaboración propia)

2.3.2. Pregunta Oral en Comisión

De las 79 ocasiones en que en la Comisión se utiliza la Pregunta Oral, la mayor parte de éstas se concentran en la Quinta Legislatura y, casi todas, en un asunto relacionado con un supuesto escándalo o corrupción relacionado con las Oficinas de Turismo en el Exterior.

CUADRO 2. PREGUNTAS ORALES EN COMISIÓN

Segunda Legislatura:

- Grupo Popular (*Suspensión obras Parador de la Palma*)

Tercera Legislatura:

- Grupo Coalición Popular (*Presentación por parte del Gobierno del debate nacional sobre turismo; Potenciación turismo cinegético durante 1989; Medios que tiene el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones para intervenir en la promoción y ordenación del turismo*)
- [Gobierno] Grupo Socialista (*Criterios de la Administración en la venta de apartamentos de "tiempo compartido"*)

Quinta Legislatura:

- Grupo Popular (*Contratos de servicios externos en condiciones irregulares en las oficinas de turismo en el exterior; Sistema informático contable y de justificación de gastos unificados de las oficinas de turismo en el exterior; Existencia de indicios de prácticas improcedentes contables en las oficinas de turismo en el exterior; Necesidad de auditar alguna de las oficinas de turismo en el exterior por la Intervención General del Estado; Inspecciones llevadas a cabo en las oficinas de turismo en el exterior que han contado con medios y tiempo suficiente; Inspecciones realizadas en las oficinas de turismo en el exterior en los años 1993 a 1995; Consideración de la depreciación de la peseta en la revisión de los medios económicos de las oficinas de turismo en el exterior; Expedientes disciplinarios abiertos en las oficinas de turismo en el exterior; Situación laboral del personal adscrito a las oficinas de turismo en el exterior; Duración del mandato de los Directores de las oficinas de turismo en el exterior; Oficinas de turismo en el exterior cuyo presupuesto de gastos haya sobrepasado sus consignaciones; Oficinas de turismo en el exterior que se encuentren pendientes de rendir cuentas o no hayan facilitado documentación justificativa de actividad contable, financiera, económica o patrimonial; Identificación de las oficinas de turismo en el exterior que hayan conculcado normas de la Administración de rendición de cuentas; Oficinas de turismo en el exterior que tienen o han tenido presupuestos extraordinarios; Publicación del balance de situación de las oficinas de turismo en el exterior a 31 de diciembre de 1994; Adecuación de la circunscripción geográfica adjudicada a las oficinas de turismo en el exterior según distribución de países y potencial turístico; Suficiencia del número de oficinas de turismo en el exterior; Estudio sobre relación entre esfuerzo presupuestario de las oficinas de turismo en el exterior, sus programas y número de ingresos y visitantes vinculados a las mismas; Intrusismo en el sector de empresas marítimas turísticas en el sur de Tenerife*)
- Grupo Federal Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya (*Medios de que dispone la Administración para controlar y evitar la sobrecontratación de plazas hoteleras, especialmente en el periodo estival; Resultados del cruce de datos entre las reservas de plazas realizadas por los turoperadores y la realidad de las disponibilidades hoteleras; Reforma del mercado laboral en el sector turístico - Comisión de Política Social y Empleo-*)

Sexta Legislatura:

Séptima Legislatura:

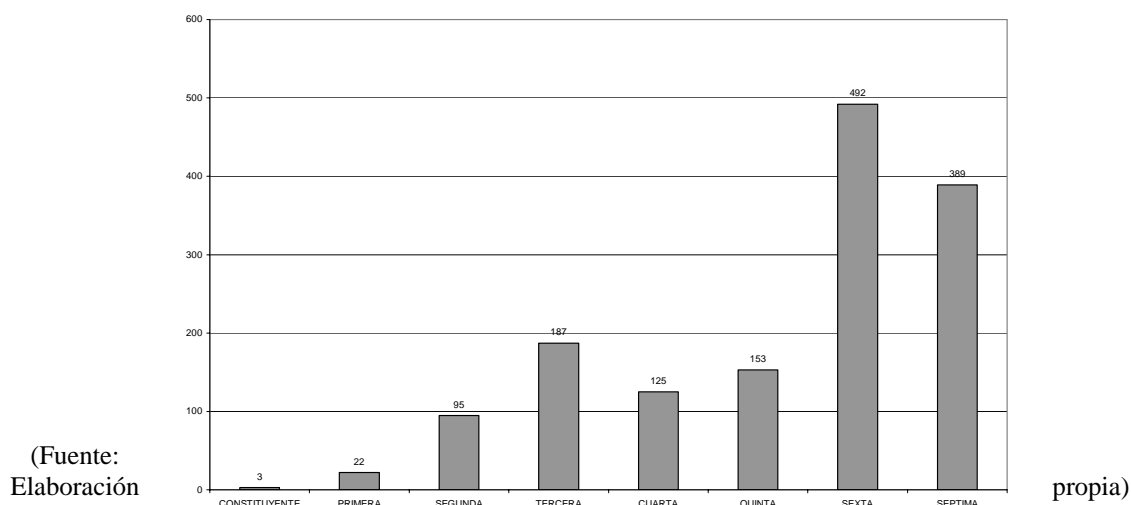
- Grupo Socialista (*Fecha prevista de la reunión del Ministro de Medio Ambiente con el Patronato de Turismo de la Costa del Sol para fijar un calendario de Actuaciones en materia de saneamiento integral (Comisión de Medio Ambiente)*)

2.3.3 Pregunta con respuesta escrita

El instrumento más utilizado en la actividad parlamentaria es la Pregunta al Gobierno con respuesta escrita, se han producido en 1466 ocasiones a lo largo de las siete legislaturas objeto de nuestro estudio. El uso es proporcional al del conjunto de la actividad del Congreso, salvo en la Sexta Legislatura, en la que se presentan, proporcionalmente, muchas más preguntas en la arena turística que en el conjunto de la institución.

Si observamos la evolución de este instrumento de indagación en relación con el turismo, podemos concluir que el PSOE ha convertido la Pregunta al Gobierno con Respuesta Escrita en un instrumento de información y control básico. En la Sexta Legislatura presentó 332 preguntas, 59 Izquierda Unida, 35 Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, 32 el Grupo Mixto, 33 el Partido Popular y una única formulada por el PNV.

GRÁFICO 4.: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PREGUNTAS AL GOBIERNO CON RESPUESTA ESCRITA



2.4. Interpelaciones y mociones

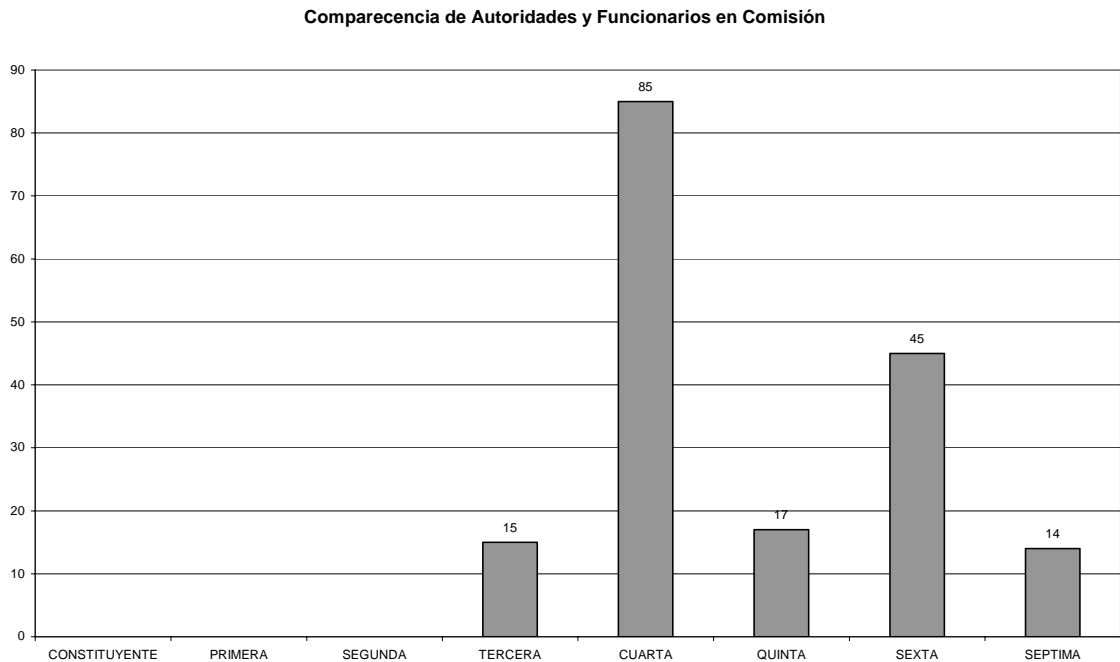
Las Interpelaciones, que suponen un nivel más agravado de relación del Parlamento con el Gobierno porque dan lugar a debate general e intervenciones de los otros Grupos Parlamentarios y, en su caso, a un pronunciamiento final mediante votación, son casi inexistentes.

Se han presentado en dos ocasiones Interpelaciones Ordinarias y en tres Interpelaciones Urgentes, habiéndose aprobado una sola moción, durante la Sexta Legislatura, presentada por el Grupo Federal Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya, relativa a la *política del Gobierno en materia turística y las medidas a desarrollar para mejorar la capacidad competitiva de la industria turística española*.

2.5. Comparecencias del Gobierno y otros altos cargos

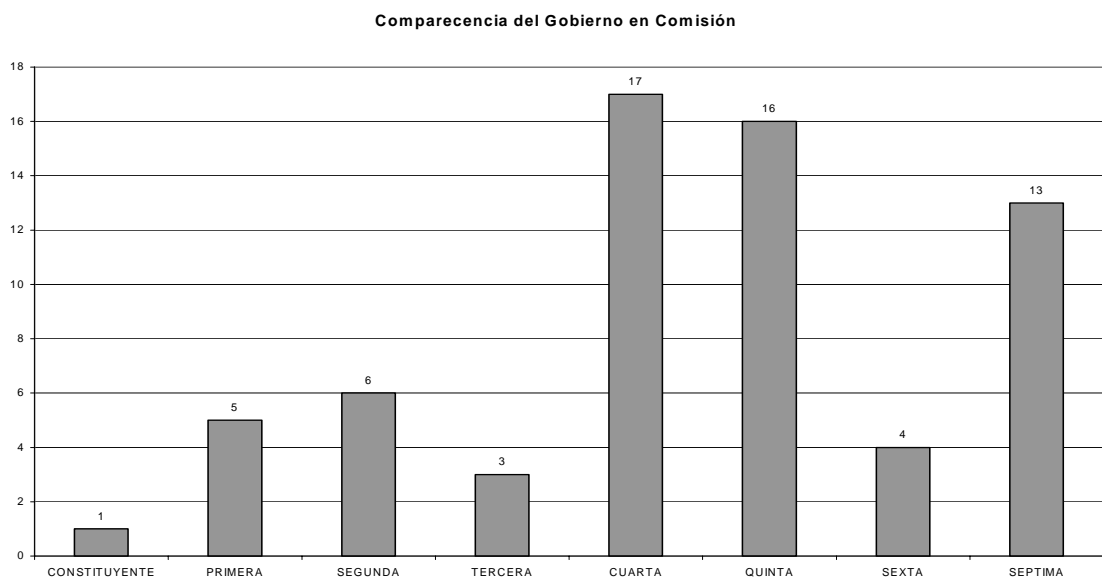
En cuanto a las peticiones de Comparecencias de Autoridades y Funcionarios en Comisión, así como Comparecencias de otros actores, se observa una concentración del número de peticiones en la Cuarta Legislatura. Es en ese momento cuando se constituye una Ponencia para el Análisis de la Situación del Turismo en España, y los diferentes grupos políticos proponen los actores que deben ser invitados.

GRÁFICO 5.: EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE COMPARENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS EN COMISIÓN
 (Fuente: Elaboración propia)



En relación con el número de Comparecencias del Gobierno en Comisión, lo más destacable en materia de turismo es la significativa caída que se produce en la Sexta Legislatura, que podría explicarse al haberse modificado la estructura de departamentos ministeriales, suprimiendo la existencia de un ministerio con la denominación específica de turismo y habiendo quedado adscrito a una Secretaría de Estado de un macro-ministerio, por lo que en la Comisión Competente, deja de comparecer el Ministro.

GRÁFICO 6.: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE COMPARENCIAS DEL GOBIERNO EN COMISIÓN



(Fuente: Elaboración propia)

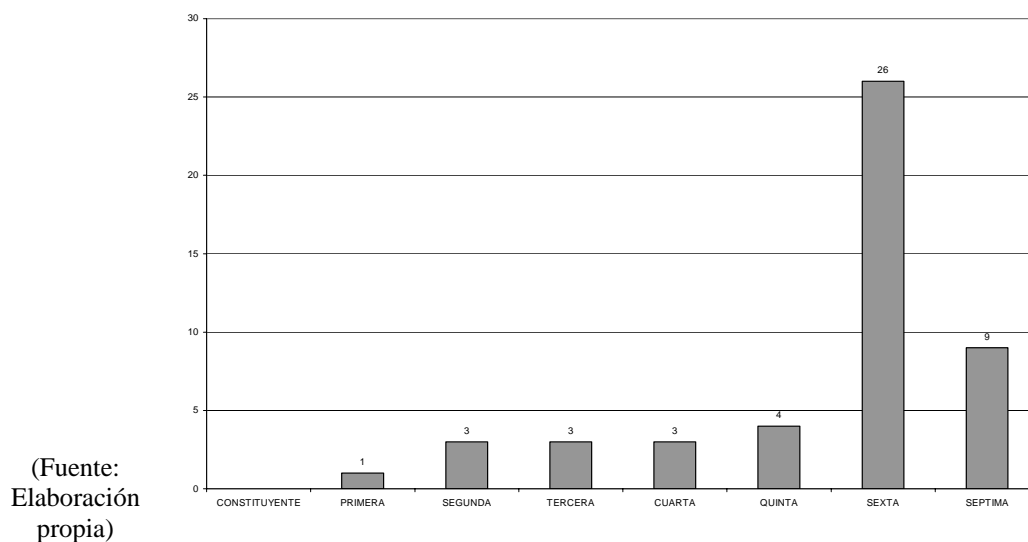
2.6. Propositiones no de Ley

Las Proposiciones no de Ley se utilizan para orientar, impulsar o promocionar acciones concretas del Gobierno.

En cuanto a las Proposiciones no de Ley ante el Pleno, se aprueban cinco: una proposición de Coalición Popular, durante la Tercera Legislatura, para promover un *proyecto de ley de promoción y ordenación del turismo en España*; una proposición del PSOE, durante la Cuarta Legislatura, para constituir una *ponencia que analice el sector turístico español*; y dos, durante la Sexta Legislatura, una presentada por el Partido Popular, relativa a *mejorar el equipamiento turístico para que pueda adaptarse a las limitaciones físicas de algunos consumidores turísticos* y otra del PSOE, para *elaborar un plan que combata la estacionalidad y mejore el empleo en el turismo de sol y playa*. En la Séptima Legislatura el PP presenta una para *estimular la creación de oferta turística y comercialización de recursos especialmente culturales*.

En el periodo analizado se presentan cuarenta Proposiciones no de Ley en Comisión, de las cuales se aprueban doce. La concentración en el uso de este instrumento en la Sexta Legislatura es el dato más significativo.

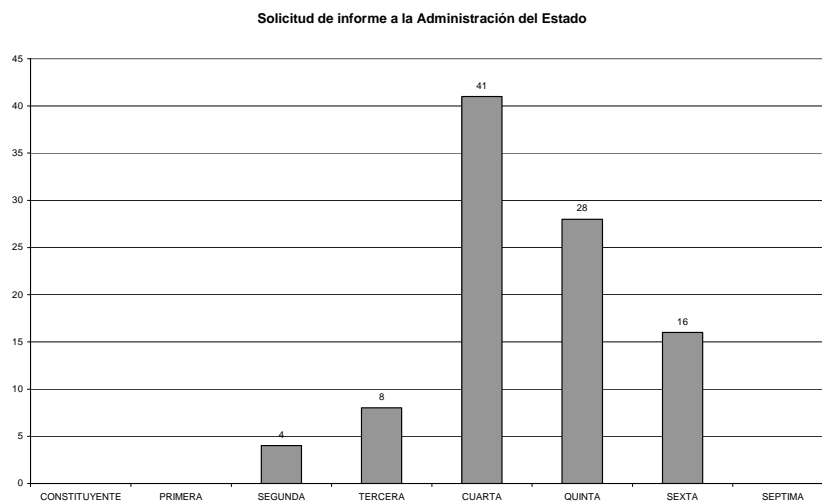
GRÁFICO 7: EVOLUCIÓN DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY EN COMISIÓN



2.7. Solicitud de documentos

El instrumento de Solicitud de Informe a la Administración General del Estado, se utilizó, de forma destacada, en la Cuarta Legislatura. En ese momento se había vaciado de las funciones de investigación al Instituto de Estudios Turísticos por lo que, o bien la oposición quería destacar el alto número de estudios que se estaban encargando a consultoras externas, o estaba fortaleciendo su función de control tratando de conocer de qué documentos constituían la base de decisión en las políticas turísticas del Gobierno Central.

GRÁFICO 8.: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE SOLICITUDES DE INFORME A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO



(Fuente: Elaboración propia)

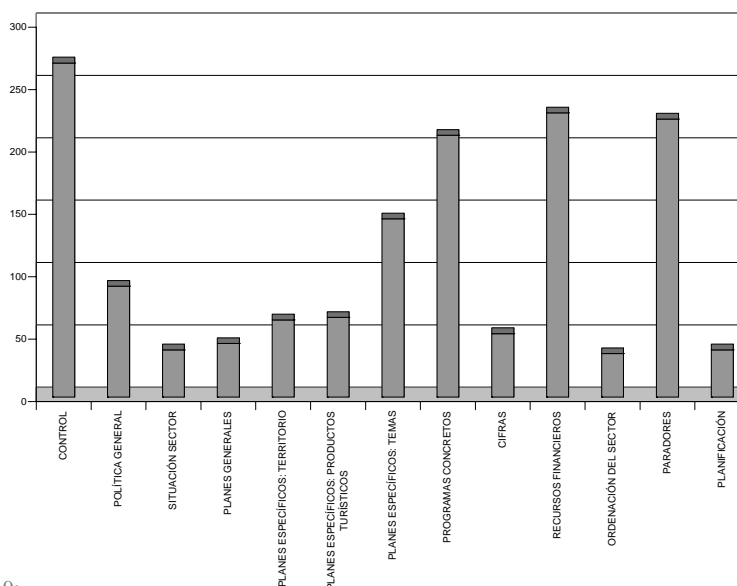
3. Análisis cualitativo del rendimiento del Congreso en materia de turismo

La información más rica de la actividad parlamentaria, más allá de la evolución cuantitativa del uso de los diferentes instrumentos, es cómo se ha modificado la idea del turismo y de los límites de la acción pública en esa materia que tienen los distintos partidos que gobiernan. La actividad parlamentaria relacionada con las actividades de indagación y control es protagonizada por las minorías, así que en un periodo largo, como el estudiado, es posible observar si la responsabilidad de gobierno centra la atención de los decisores en temas que luego son discutidos cuando ese mismo partido actúa en la oposición.

La cuestión que nos interesa observar es si el contenido de la actividad parlamentaria relacionada con la acción del Gobierno en materia de turismo ha variado con el tiempo y se ha modificado según la posición ideológica de los partidos que asumen la oposición. Nuestro sistema parlamentario no permite la participación directa en los debates parlamentarios de representantes de grupos de interés, por lo que no es posible abordar un análisis del cambio de la política turística basado en el análisis de las transcripciones de los debates – caso de las investigaciones que proponen Jenkins-Smith y Sabatier-. Aún así, es posible observar si, según por el contenido de la actividad parlamentaria, existen más de una coalición de actores con modos diferenciados de entender el fenómeno turístico, sus componentes y la forma de intervenir en él mediante políticas y programas.

En relación con los contenidos de las iniciativas parlamentarias, la representación en un gráfico de los resultados de aplicar la tabla de codificación presenta el siguiente resultado:

GRÁFICO 9. TEMAS OBJETO DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS



(Fuente: Elaboración propia)

1. El porcentaje más alto hace referencia a la actividad de control, función fundamental del Parlamento. Mediante diversas fórmulas se rinden cuentas de las acciones públicas, del funcionamiento de las instituciones turísticas, o del presupuesto.

Este tipo de iniciativas aumenta significativamente en la Cuarta Legislatura – centrado en la contratación externa de diversos análisis turísticos a consultoras - y en la Quinta Legislatura – por un supuesto mal funcionamiento de las Oficinas de Turismo en el Extranjero- .

2. La segunda posición la ocupa el tema de los recursos públicos que se invierten en el sector en cualquiera de las formas que existen: a través de inversiones públicas, de apertura de líneas de crédito turístico o de subvenciones. Siendo el tema que más aparece, pareciera que todos los partidos políticos estuvieran de acuerdo en que la función principal del Gobierno Central en materia de turismo fuera construir infraestructuras o fomentar el desarrollo del sector con apoyos financieros al empresariado.

3. Las iniciativas que tienen por objeto cuestiones relacionadas con los Paradores de turismo ocupan la tercera posición. Los Paradores, competencia del Gobierno Central, se han convertido en un asunto protagonista del debate parlamentario por diversas razones. En primer lugar porque, desde la transición, los decisores públicos en materia de turismo anunciaron su intención de sanear la gestión de los establecimientos estatales, haciendo de ellos un instrumento de diversificación de la oferta. En segundo lugar, porque durante la Segunda y Quinta Legislatura se discutió sobre si debían ser transferidos a las Comunidades Autónomas, o, incluso, ser privatizados. Y en tercer lugar, y más importante, según crecía el prestigio de la cadena, se convertían en focos de atracción turística por lo que se demandaba su ubicación, remodelación o mejora de su gestión, por representantes de todos los partidos políticos que trasladaban al Parlamento las demandas de municipios concretos. En 93 ocasiones se plantean cuestiones relativas a la inversión en Paradores concretos o en 39, se pregunta por la apertura o posible cierre de un establecimiento. Los temas de política general del Gobierno para Paradores de Turismo, aparecen sólo en 23 iniciativas, aunque codificamos aparte 28 cuestiones relativas a su posible privatización.

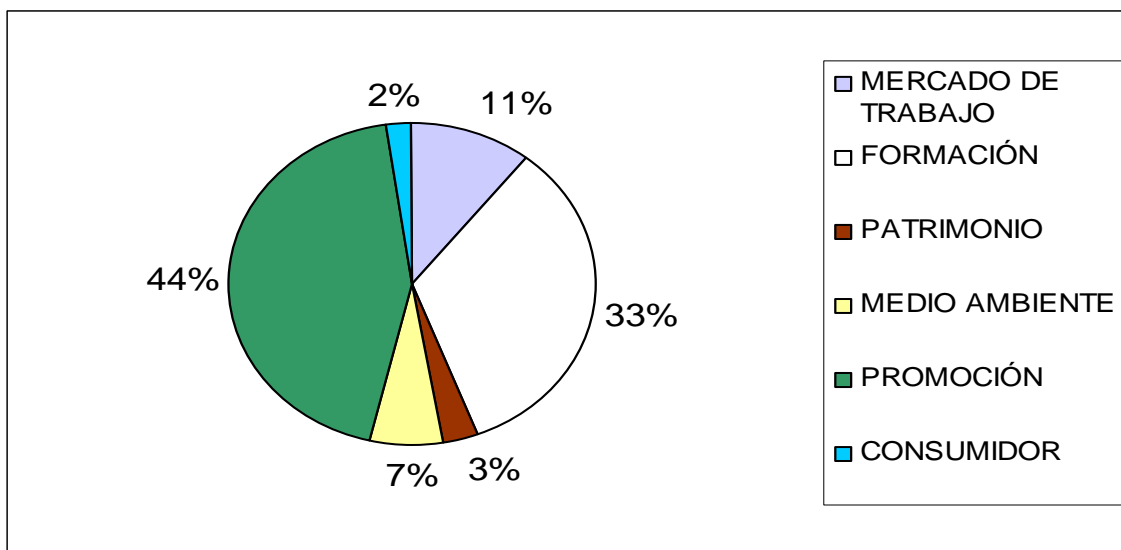
4. En cuarta posición, encontramos las iniciativas cuyo objeto son programas concretos. El programa de Turismo para la Tercera Edad generó mucha actividad parlamentaria relacionada con la sospecha del PP (oposición) de que era un programa con fines claramente políticos. Además de éste, durante la Segunda Legislatura la negociación para ubicar en España un parque Disney fue objeto de varias preguntas. Los trabajos sobre fiscalidad del sector turístico, las actuaciones para paliar el efecto 2000, el estatuto de municipio turístico, la señalización turística, o el Camino de Santiago, son otros programas concretos que han sido objeto de atención en el Parlamento.

Cuando las iniciativas se centran en la reflexión de planes específicos que afectan a un territorio, buscan incorporar el componente territorial del destino en el debate parlamentario. Son iniciativas que planean la necesidad de actuaciones integrales en destinos, siempre desde la perspectiva de aumentar el turismo, sin incorporar nunca las cuestiones más controvertidas de la actividad.

5. Si observamos qué ocurre con las iniciativas que se centran en cuestiones que afectan a todo el sector turístico (promoción, formación, situación del mercado de trabajo turístico, protección del consumidor, protección del medio ambiente o del patrimonio histórico), también resultan datos de interés.

La promoción turística ha estado siempre presente en el debate parlamentario. Por el contrario, sólo en dos ocasiones se ha tratado de la protección al consumidor-turista. Cuatro iniciativas incorporaban la idea de protección del patrimonio histórico, y tres de ellas hacían referencia a la construcción de un hotel junto al acueducto de Segovia. Y, en cuanto a temas medioambientales, durante las seis legislaturas sólo se plantean nueve iniciativas. Tres de ellas hacen referencia a la necesidad de desarrollar planes de turismo sostenible, que persigan un desarrollo de la actividad respetuoso con el medio ambiente, especialmente cuando el turismo se desarrolla en espacios protegidos. Otras seis plantean problemas concretos: el deterioro de la Playa de Punta Umbría, un vertido de aguas de un hotel de Málaga y el funicular de Bulnes, en el Parque Nacional de Picos de Europa. Pero nada se dice de controlar el crecimiento indiscriminado de construcciones turísticas, ni de regular la utilización para uso turístico de bienes públicos tan delicados como el Patrimonio Cultural.

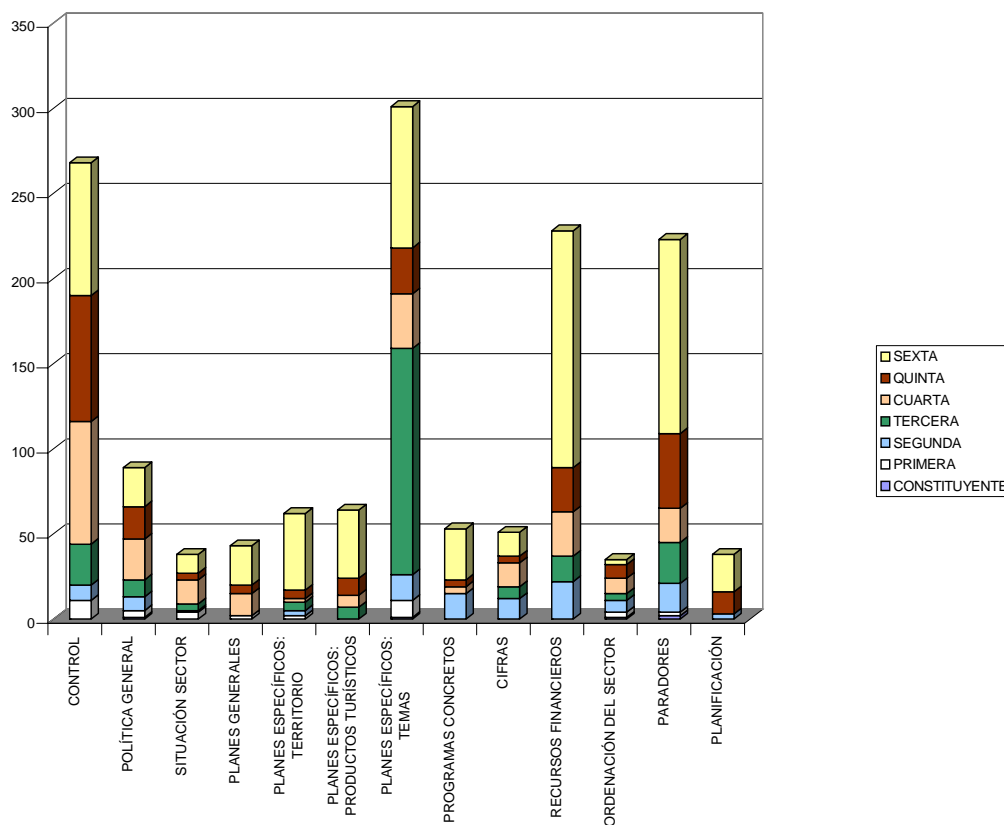
GRÁFICO 10.: PORCENTAJE DE LOS TEMAS QUE RECOGEN ASPECTOS DE INTERÉS PARA LA TOTALIDAD DEL SECTOR



Es igualmente significativo que entre los temas que generan menos interés parlamentario, se encuentran las referencias a los Planes Generales aprobados por el Gobierno para el apoyo del sector, o a la planificación urbanística.

Durante la Sexta Legislatura, los temas relativos a recursos financieros han aumentado de manera muy significativa, así como las iniciativas relacionadas con la necesidad de elaborar planes específicos para mejorar la industria turística en un territorio concreto, las relativas a generar instrumentos de apoyo a productos turísticos concretos, o las que tienen que ver con la planificación territorial, vinculadas a los programas de Excelencia y Dinamización de municipios turísticos.

GRÁFICO 11. : COMPARACIÓN DEL PORCENTAJE QUE CADA LEGISLATURA APORTA AL TOTAL DE LOS TEMAS



(Fuente: Elaboración propia)

Todos los datos parecen indicar que existe, independientemente de cuál sea el partido en el gobierno y quién asuma la oposición parlamentaria, un acuerdo básico sobre los aspectos de la actividad que no se cuestionan. El debate se centra en los medios para mejorar la oferta existente o en corregir algunas disfuncionalidades que afectan al propio desarrollo del sector, pero no existe trabajo parlamentario sobre los efectos negativos del turismo.

La actividad parlamentaria parece, inicialmente, significativamente homogénea durante todo el periodo democrático, siendo indistinto el color político o ideológico de quien gobierne.

Bibliografía

- Aragón, M. (1986). "El control parlamentario como control político." Revista de Derecho de la UNED **23**: 26.
- Cano Bueso, J. y A. Porrás Nadales, (Eds.) (1994). *Parlamento y consolidación democrática*. Madrid, Tecnos / Parlamento de Andalucía.
- Delgado, I., A. Martínez, et al. (1998). *Parlamento y opinión pública*. Madrid, CIS.
- García Fernández, J. (1994). "La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración política." Revista de las Cortes Generales **31**: 32-37.
- García Fernández, L. (1995). *El Gobierno en acción*. Madrid.
- Garrarena Morales, A., (Ed.) (1990). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid, Tecnos.
- Guerrero Salom, E. (2000). *Crisis y cambio en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*. Madrid, Tecnos.
- Guerrero Salom, E. (2004). *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid, Editorial Síntesis.
- López Calvo, J. (1996). *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Madrid.
- López Guerra, L. (1988). "Funciones de Gobierno y dirección política." Documentación Administrativa **215**: 16-17.
- López Nieto, L. (Coord.) (2004). *Relaciones entre Gobiernos y Parlamentos Autonómicos*. Madrid. Departamento de publicaciones del Senado.
- Lukes, S. (1974). *Power: A Radical View*. London, McMillan.
- Martínez, A., (Ed.) (2000). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid, Tecnos.
- Molas, I. y Pitarch, I. (1993) *Las Cortes en el sistema parlamentario de gobierno*. Madrid. Tecnos.
- Norton, P. (1990). *Legislatures*. Oxford, Oxford University Press.
- Norton, P. (1990). "Parliaments. A framework for analysis." Western European Politics **3**: 1-9.
- Norton, P. (1993). *Does Parliament matter?* London, Harvester Wheatsheaf.
- Packenhams, R. A. (1990). "Legislatures and political development", en P. Norton (Ed.). *Legislatures*. Oxford, Oxford University Press: 86-96.
- Paniagua Soto, J. L. y J. C. Monedero, (Eds.) (1999). *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*. Madrid, Tecnos.
- Portero Molina, J. A. (1998). El control parlamentario del Gobierno. ICPS Working Papers. Barcelona.
- Ramírez, M., (Ed.) (1997). *El Parlamento a debate*. Madrid, Ed. Trotta.
- Rubio Llorente, F. (1993). *La forma del poder*. Madrid.
- Sabatier, P. A. y H. Jenkins-Smith, (Eds.) (1993). *Policy Change and Learning*. Boulder, Westview Press.