

---

# OPOSICION Y MINORIAS EN LAS LEGISLATURAS SOCIALISTAS

Jordi Capo Giol  
Universidad de Barcelona

---

## I. OPOSICION Y MINORIAS: DOS CONCEPTOS DIVERGENTES

«Mayorías y minorías en los Parlamentos contemporáneos». Este fue el título con el que se convocó, hace unos meses, el último Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional<sup>1</sup>. Y, aunque todas las palabras de esta convocatoria pueden parecer corrientes en nuestro lenguaje político, habría que empezar por plantearse qué comporta la utilización de estos conceptos —mayoría, minoría— y a qué realidad remiten, incluso antes de abordar lo que va a constituir nuestra investigación.

En efecto, el eje conductor de este artículo será un análisis de las relaciones parlamentarias entre la mayoría socialista y los restantes grupos en las legislaturas transcurridas desde 1982. Y, con una voluntad fuertemente empírica, los datos y las conclusiones podrían ser expuestos ahora directamente.

De todas formas, nos parece que antes de llegar a esta presentación hace falta interrogarse sobre la temática general en la que se inscriben nuestros datos porque la organización del Congreso solicitó reflexionar sobre «mayo-

---

<sup>1</sup> El origen de este artículo se encuentra en una ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional, realizado en Valladolid en octubre de 1991. La primera parte del artículo coincide esencialmente con lo allí expuesto; en la segunda se han actualizado los datos y conclusiones.

rías y minorías parlamentarias», y esta petición no resulta ni usual, por extraño que parezca, ni es la única vía por la que enfocar la dinámica del legislativo.

Si de lo que se trata es de comprender las relaciones interpartidistas que se producen en el seno de las asambleas parlamentarias, quizá hubiera sido más adecuado convocarnos con otro lema. No hacemos ninguna crítica al Congreso, sino que planteamos una duda inicial para resolverla dando la razón a la denominación oficial que resultó escogida.

¿Por qué todas estas reflexiones? ¿Por qué tanto interrogarse sobre un título que no parece esconder misterios? Lo apuntábamos más arriba, aunque de una manera demasiado general, al no señalar que nuestra sorpresa se ceñía a la mención efectuada a las minorías. En efecto, a nuestro entender, no resulta frecuente reflexionar científicamente sobre (preguntarse por) las minorías. Al contrario, el estudio del parlamentarismo está enfocado siempre —y pensamos no equivocarnos— con una preocupación esencial que gira en torno a la mayoría. Mayoría como realidad política, conductora y estabilizadora de la vida parlamentaria; mayoría como punto de mira conceptual también para el análisis político.

Esta actividad que centra su interés nuclear en la mayoría puede realizarse por dos caminos. Uno teórico-normativo, y aquí normativo tiene el sentido de intentar crear una realidad, intentar conducir el Parlamento hacia un recto funcionamiento, y no el sentido de estudio de las normas; aunque a veces lo segundo pueda llevar a lo primero. Otro teórico-avalorativo (con todas las dudas que pueda plantear este intento de neutralidad; aunque no es éste el ámbito para su discusión).

Por diferentes que sean estos enfoques, ambos tendrán, sin embargo, consecuencias importantes. El primer enfoque, constitucionalista, identifica el buen sistema parlamentario como aquel que facilita la formación y la estabilidad de la mayoría y, en último término, del gobierno, por lo que es conveniente —ésta es la consecuencia— levantar obstáculos para la libre acción política de la minoría. Al identificar el Parlamento con la mayoría, la minoría es una «molestia» a la que hay que soportar pero sin concederle en ningún caso demasiadas prerrogativas ni invitarla a sumarse, de alguna manera, a la acción de gobierno.

El afán central, según esta concepción, es el de la estabilidad parlamentaria y gubernamental. Para conseguirla, la distinción tajante entre mayoría y minoría y el refuerzo de la primera con instrumentos constitucionales o reglamentarios resultan objetivos básicos. En otro lugar<sup>2</sup> hemos estudiado qué sentido tiene que Redslob distinguiera en 1924 entre un «régimen parlamentario en su forma verdadera» y el «régimen parlamentario en su forma inauténtica»<sup>3</sup>, y cómo distintas reflexiones teóricas —especialmente en Jellinek y Carré de Mal-

<sup>2</sup> J. CAPO, *La institucionalización de las Cortes Generales*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1983.

<sup>3</sup> R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Marcel Giarol, París, 1924.

berg<sup>4</sup>— van convergiendo hacia una determinada e interesada interpretación del parlamentarismo racionalizado estudiado por Mirkine-Guetzevitch<sup>5</sup>.

Interpretación que, a nuestro juicio, desvirtuaba lo apuntado por este autor poniendo en primer plano no tanto la fuerza del Parlamento como la rigidez de los mecanismos (no sólo parlamentarios, puesto que puede pensarse también en los electorales) que estructuran la mayoría<sup>6</sup>.

Del otro lado, por la parte de la reflexión que podríamos denominar empírica, la noción de mayoría ha sido el eje conductor del análisis, mostrando su fuerza descriptiva pero dejando en la ambigüedad la posición de las minorías. Quizá todo ello pudiera resumirse señalando que en la actual Ciencia Política existe un estatuto teórico de la mayoría pero que, en cambio, no existe nada similar para la minoría.

Lo primero es evidente. La existencia de un estatuto teórico de la mayoría es tan clara que ha llegado incluso a constituirse en uno de los campos de reflexión que han permitido la consolidación de una nueva metodología para el estudio de la denominada elección formal.

En efecto, es conocido cómo la teoría de las coaliciones se ha articulado en torno a la noción de mayoría. Los nombres —Von Neumann, Morgenstern, Riker, Axelrod, De Swann<sup>7</sup>— son ya clásicos incluso para los que no se especializan en estas cuestiones, y sus preocupaciones sobre las condiciones que cumplen las mayorías al formarse (tamaño, conexión, etc.) son hoy en día un acervo común en el momento de explicar el funcionamiento parlamentario.

Sin embargo, ¿es tan evidente que la minoría no tenga un estatuto teórico? Para contestarlo me remito a un libro, a un solo libro, pero que en este caso puede darnos muchas indicaciones. Se trata de la obra dirigida por Loewenberg, Patterson y Jewell, *Handbook of Legislative Research*<sup>8</sup>, que en sus ochocientas diez páginas dedicadas a la investigación parlamentaria no cita nunca la minoría (entendida en el sentido de grupos excluidos de la mayoría; no, en cambio, en el de gobierno minoritario o similares).

Las investigaciones empíricas nos han aportado extraordinaria informa-

<sup>4</sup> G. JELLINEK, *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978; R. CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

<sup>5</sup> B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Imprimerie Delagrave, París, s.a.

<sup>6</sup> La Ciencia Política española ha señalado la influencia de esta concepción en la estructuración jurídico-constitucional del sistema político español. J. M. VALLÉS, en una frase que sintetiza esta corriente de pensamiento, ha señalado la predilección por una «política antagónica» entre mayoría y oposición en contraposición a un modelo consensual, en «Sistema electoral y democracia representativa: Nota sobre la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985 y su función política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, 1986.

<sup>7</sup> J. VON NEUMANN y O. MORGENSTERN, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Princeton, 1947; W. H. RIKER, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven, 1962; R. AXELROD, *Conflict of Interest*, Markham Publishing, 1970; A. DE SWAAN, *Coalition Theories and Cabinet Formations*, Jossey Bass, San Francisco, 1973.

<sup>8</sup> G. Loewenberg, S. C. Patterson y M. E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1985.

ción, por tanto, sobre la formación de la mayoría: su composición, el número de sus partidos, su fuerza parlamentaria, el reparto de carteras ministeriales, sus conflictos... La minoría, por el contrario, no tiene lugar en estas explicaciones y, curiosamente, no tiene lugar porque le falla alguna característica relacionada también con el espacio.

Los grupos de la minoría lo son porque o bien no ocupan un buen lugar en los ejes de relaciones interpartidistas (es decir, no están bien situados) o bien no ocupan un buen tramo (es decir, no tienen suficiente tamaño). Así, la minoría es... aquello que no es.

Un enfoque de este estilo describe quizá topográficamente quién está en la minoría; pero difícilmente puede ser muy útil para explicar qué es la minoría, cómo entiende su función, qué tipo de actividad desarrolla. Y, en consecuencia, la minoría debe explicarse por las teorías clásicas del sistema de partidos, mucho menos formalizadas. Así, por ejemplo, la noción de partidos antisistema puede explicar las razones por las que un partido no está interesado en entrar en una mayoría.

Llegamos así, de una manera algo precipitada, a una conclusión que, por lo demás, no es una sorpresa. La noción de mayoría es la que ha servido tanto a los constitucionalistas como a los politólogos para entender el parlamentarismo. Véase, por ejemplo, cómo Colliard ha utilizado la problemática politológica «americana» para estudiar la mayoría parlamentaria e intervenir en el debate constitucional (*à la Duverger*) sobre el parlamentarismo, con su distinción entre un parlamentarismo estabilizado y otro no estabilizado<sup>9</sup>.

No extraña, pues, que la referencia a las minorías que hizo la organización del encuentro científico al que venimos refiriéndonos sorprenda agradablemente por la ampliación del debate.

De todas formas, quisiera destacar todavía otro punto en esta convocatoria sobre mayorías y minorías. ¿Por qué no haber titulado el Congreso de la AECP «mayoría y oposición en los Parlamentos contemporáneos»?

Mayoría y minorías; mayoría y oposición. En este pequeño cambio de palabras creemos encontrar dos formas de imaginar el Parlamento que remiten a dos realidades distintas de relación entre la mayoría y aquello que, por ahora y para no denominarlo, podemos definir como lo que no es la mayoría.

Mayoría y oposición imagina un Parlamento dividido, una separación neta entre los grupos que apoyan al gobierno y los que lo rechazan. En su posición extrema esta idea implica una concepción bipartidista y, por asociación de ideas, puede llegar incluso a un sistema electoral mayoritario.

Por el contrario, definir al Parlamento por la relación entre mayoría y minoría significa pensarlo de una manera en que se atenúa el conflicto. En efecto, la «oposición» es una función, es la definición de un grupo por su actividad; «minoría», en cambio, es una descripción puramente numérica que no comporta ningún género de actuaciones específico para sus componentes.

En nuestro lenguaje cotidiano, mayoría y minoría puede entenderse como

<sup>9</sup> J. C. COLLIARD, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981.

mayoría y oposición; pero aquí, en este artículo, entiendo que esta dualidad terminológica nos abre las puertas para una pregunta importante. ¿El sistema parlamentario español es un sistema de mayoría y oposición? ¿Es, por el contrario, un sistema de mayoría y minorías? Y, si decimos esto último, ¿de qué estamos hablando?

No es pequeño, pues, el reto planteado. Nada menos que entender cómo se mezclan conflicto y consenso en nuestra vida parlamentaria. A este objetivo pretende contribuir la siguiente parte de este artículo.

## II. UN ESTUDIO EMPIRICO DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Para referirnos a este problema —conflicto y consenso o mayoría, oposición y minoría— realizamos en este epígrafe un análisis del comportamiento de los grupos parlamentarios en la segunda, tercera y cuarta legislaturas; es decir, los diez años de gobierno del PSOE<sup>10</sup>. En una primera parte, nuestro trabajo retoma y actualiza los datos presentados en un estudio anterior sobre la legislación democrática<sup>11</sup> para pasar posteriormente a otro tipo de informaciones de reciente investigación.

### a) *Votos y producción legislativa*

Recordaré simplemente los datos de los que partimos inicialmente —remitiéndonos, por tanto, a la obra ya publicada y a las consideraciones metodológicas que allí efectuábamos.

En efecto, pensamos haber demostrado que nuestro Parlamento no parece dividido de una manera permanente y tajante de forma clara entre una mayoría, identificada con el partido del gobierno, y una oposición, radicalizada y rechazante de manera homogénea. A esta conclusión llegamos a través del aná-

<sup>10</sup> Varias obras se han ocupado de hacer un balance, entre político y académico, de estos diez años. Así, A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.), *La década del cambio. Diez años de Gobierno socialista, 1982-1992*, Sistema, Madrid, 1992; J. Rupérez y C. Moro (eds.), *El decenio González*, Fundación Humanismo y Democracia y Ed. Encuentro, Madrid, 1992; J. Tusell y J. Sinova (eds.), *La década socialista. El ocaso de Felipe González*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992. Entre estos estudios, únicamente hay un capítulo específicamente dedicado a la producción legislativa (E. MARTÍN TOVAL, «La labor legislativa durante el Gobierno socialista», en Guerra y Tezanos, eds., citado), contrastando con los análisis por políticas públicas del resto de los autores. El enfoque de este capítulo es muy distinto al que se realiza en nuestro artículo; pero, de todas formas, su lectura puede resultar útil como recopilación y cronología de las leyes más significativas a juicio del portavoz socialista. Son menos precisos en su temática, pero están también relacionados con el tema, los capítulos de C. CASTELLANO, «El Parlamento y el Gobierno», y de M. HERRERO DE MIÑÓN, «La oposición. Diez años en el Congreso de los Diputados», en la obra de Tusell y Sinova citada.

<sup>11</sup> J. CAPO, *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

lisis de las votaciones de totalidad —finales, en su caso— que se habían producido sobre proyectos y proposiciones de ley y convalidaciones de decretos-leyes.

Los datos, actualizados, que agrega la cuarta legislatura, no desmienten esta impresión sino que, al contrario, la confirman plenamente, como puede verse en el cuadro 1.

CUADRO 1

*Promedio de votos según legislaturas*

	<i>Legislatura</i>					<i>Total</i>
	<i>Const.</i>	<i>1.<sup>a</sup></i>	<i>2.<sup>a</sup></i>	<i>3.<sup>a</sup></i>	<i>4.<sup>a</sup></i>	
Votos a favor .....	229	237	208	210	202	219
En contra .....	7	24	39	33	47	31
Abstenciones.....	12	12	16	14	19	14

Los textos legislativos que reciben una votación de totalidad (sin duda, los más importantes porque se trata de leyes orgánicas, decretos-leyes y leyes que reciben enmiendas de totalidad) se adoptan con un elevado consenso. Cualquier comparación de las cifras que ofrecemos con el número de diputados de los grupos parlamentarios revelaría que la producción legislativa no está estructurada sobre la base de una división tajante entre el partido del gobierno y la oposición. Y ello, tanto en las legislaturas dominadas por la extinta Unión de Centro Democrático como en las socialistas.

Las cifras brutas, sin embargo y a pesar de su espectacularidad, no acaban de definir claramente el nivel de consenso alcanzado en la medida en que, como es evidente, la fuerza del partido mayoritario puede explicar las variaciones en los votos. Con la finalidad de corregir esta previsible distorsión, hemos establecido un «índice ponderado de consenso» según la siguiente fórmula<sup>12</sup>:

<sup>12</sup> El significado de este índice es el siguiente: cuanto más supere la unidad el resultado obtenido, mayor es la capacidad de sumar votos de la oposición en torno al partido mayoritario. Si, por el contrario, los resultados coinciden con esta unidad, el partido gobernante sólo recibiría sus propios votos. Por último —y esta situación no ha sido inusual en otros países—, si la cifra fuera inferior a uno indicaría que el grupo mayoritario no es capaz de recoger ni tan sólo sus propios votos (por ejemplo, coaliciones de gobierno con diputados disidentes).

$$\frac{\text{votos a favor}}{\text{número diputados partido mayoritario}} \times \frac{\text{total votos}}{350}$$

Atendiendo a esta fórmula se han obtenido los datos que se expresan en el cuadro 2.

CUADRO 2

*Índice ponderado de los resultados de las votaciones de totalidad*

Legislatura constituyente .....	1,95
Primera .....	1,80
Segunda .....	1,37
Tercera .....	1,55
Cuarta .....	1,50

Con la actualización de estos datos, cerrando la tercera legislatura y añadiendo íntegramente la cuarta, no pensamos que haya mucho que añadir a lo que ya escribimos. Durante la legislatura constituyente y la primera legislatura, es decir, el período 1978-1982, la tónica general era de unanimidad y, cuando ésta no se producía, los grupos opositores actuaban de manera conjunta, bien votando todos ellos en contra, bien absteniéndose también conjuntamente. Naturalmente, hablamos a grandes rasgos porque el índice expuesto indica variaciones entre la legislatura constituyente y la primera.

Distinta es la configuración del período socialista. La unanimidad ha desaparecido y, por ello, cae el índice ponderado de una manera notable. Gobierno y oposición, mayoría y minorías, no buscan tanto la unanimidad, sino que, por criterios distintos, los grupos parlamentarios —cada uno por su parte— pueden o no llegar a acuerdos con el PSOE.

El Partido Socialista, en la segunda legislatura, con su máxima fuerza parlamentaria (202 diputados), buscó poco el acuerdo con otros grupos (índice: 1,37). En la tercera legislatura aumentaron los entendimientos con otras formaciones parlamentarias (índice: 1,55). En la cuarta, la pérdida de la mayoría absoluta ha conducido a lo que se denominó por unos días «pacto constitucional» y, ante las protestas, «pacto institucional», pero ha decrecido su capacidad de aglutinar a otros diputados y su índice ponderado queda finalmente establecido en una posición intermedia (1,50).

Estas variaciones revelan, a nuestro entender, un comportamiento más

variado de las relaciones interpartidistas después de 1982 en comparación con las legislaturas centristas. Más diverso en un doble sentido porque puede advertirse que, por una parte, los partidos de la minoría se suman en ocasiones a la mayoría y en otras adoptan una posición opositora o abstencionista. Por otra parte, los grupos no socialistas dejan de votar en bloque para actuar de forma diferenciada, cada uno buscando sus propios objetivos.

Las legislaturas socialistas no han establecido, por consiguiente, una barrera entre la mayoría y la oposición. El PSOE legisla con el apoyo y el consentimiento de otros grupos. Y, sin embargo, podríamos decir que ha desaparecido la coincidencia. Precisamente por ello —y ésta va a ser la parte final de este trabajo—, precisamente porque ha desaparecido la coincidencia, pensamos que es interesante analizar la correspondencia entre las posiciones adoptadas por las distintas formaciones parlamentarias.

#### b) *Las enmiendas de totalidad*

Para realizar este análisis hemos tomado en consideración no, como anteriormente, las votaciones de totalidad (finales), sino la presentación de enmiendas (iniciales) de totalidad a los proyectos de ley gubernamentales.

Algunos criterios metodológicos pueden explicar el porqué de esta reducción a las enmiendas de totalidad. Los datos del cuadro 1 proceden de un «universo» abigarrado, con distintos tipos de leyes y de momentos procesales. La justificación de las razones de este universo ya se hizo en su momento y entendemos que ha sido válido para presentar una primera pauta general del funcionamiento de nuestro sistema legislativo. Sin embargo, para definir con mayor claridad la actividad opositora, es preferible seleccionar las enmiendas de totalidad porque las votaciones finales pueden, en ocasiones, mostrar una adhesión ineludible; aunque no se esté de acuerdo con la regulación concreta que se aprueba (por ejemplo, adhesión a CEE).

Las enmiendas de totalidad muestran el núcleo duro de la oposición parlamentaria. Identifican, dentro de la variedad de importancia de los diversos textos legislativos, aquellos a los que los diputados otorgan una mayor capacidad de conflicto. Pueden ser, por tanto, un buen indicador de las relaciones entre los grupos parlamentarios.

Desgraciadamente, en este análisis hubiera resultado más interesante el estudio de las coincidencias en el voto de los distintos partidos y, sin embargo, de manera general por las excepciones que luego se indicarán, nos hemos tenido que limitar a la coincidencia en la presentación de enmiendas. Esto se debe a que, en la práctica y a pesar de que se han producido protestas en sede parlamentaria, se votan simultáneamente todas las enmiendas de devolución. Una enmienda de devolución presentada por el PCE y otra del Partido Popular, por ejemplo, son votadas conjuntamente, conforme las previsiones reglamentarias, con lo que es imposible identificar si un partido apoya a una de las dos en con-



creto, cuando las razones de la presentación de la enmienda son diferentes e, incluso, contradictorias.

No ocurre lo mismo para los votos de totalidad con texto alternativo, que son votados por separado. Estos se producen, sin embargo, más raramente. Los utilizaremos, por tanto, en nuestro trabajo en el siguiente epígrafe; pero, dado que la mayoría de votaciones son poco discriminantes, nos ha parecido más oportuno centrarnos en la coincidencia en la presentación de enmiendas de totalidad (de uno u otro tipo).

Al finalizar la cuarta legislatura se habían debatido enmiendas de totalidad que afectaban a 203 proyectos de ley: 83 en la segunda legislatura, 58 en la tercera y 62 en la cuarta<sup>13</sup>; con pequeñas variaciones según las legislaturas, ello ha supuesto que un tercio de los proyectos de ley reciben enmiendas de totalidad. Por otra parte, y como es natural, algunos de estos textos recibieron más de una enmienda de totalidad al coincidir varios grupos en su rechazo al texto gubernamental.

### CUADRO 3

#### *Proyectos de ley con enmiendas a la totalidad por partidos*

	<i>2.ª legislatura</i>		<i>3.ª legislatura</i>		<i>4.ª legislatura</i>	
	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
AP/PP .....	71	85,5	46	79,3	51	82,2
PCE/IU .....	26	31,3	19	32,7	30	48,3
MC .....	26	31,3	15	25,8	11	17,7
MV .....	27	32,5	15	25,8	14	22,5
UCD .....	14	16,8				
CDS .....	7	8,4	26	44,8	19	30,6
PDP/DC .....			17	29,3		
Porcentaje sobre total .....		(83)		(58)		(62)

El cuadro 3 muestra los números absolutos de proyectos de ley que han recibido enmiendas a la totalidad por cada partido. Así, el grupo popular presentó enmiendas (puede ser más de una: devolución y alternativa) a 71 proyectos en la segunda legislatura y el CDS a 19 en la cuarta. El porcentaje se establece sobre el total de los proyectos enmendados en cada legislatura.

<sup>13</sup> Computamos únicamente «enmiendas vivas», que han recibido un voto después de su debate en el Congreso de los Diputados, y no así aquellas retiradas antes de este momento procesal. Por otra parte, no damos los datos en esta ponencia de las poquísimas leyes enmendadas exclusivamente por alguno de los grupos políticos integrantes del Grupo Mixto y no citados aquí en el texto.

El cuadro nos explica inmediatamente algunas de las pautas de relación entre mayoría y oposición/minorías durante el período socialista. En primer lugar, se aprecia que la actividad opositora de los grupos no se ha realizado con igual intensidad, quedando el Partido Popular en una posición claramente diferenciada de mayor rechazo. El Partido Popular, en un cómputo global, ha enmendado el 83 por 100 de este grupo de textos, superando en más del doble a las enmiendas presentadas por PCE/IU y triplicando las de Minoría Catalana o el Grupo Vasco.

El primer interés, por tanto, del cuadro 3 es el de permitir apreciar cómo el PP se caracteriza por una confrontación más frecuente y continuada con el gobierno que la de los restantes grupos. Un cierto aislamiento también en la medida en que las cifras de los demás partidos no sólo son inferiores, sino que quedan muy lejos de las suyas.

Además, este cuadro 3 permite otra lectura diacrónica. El PP mantiene unas pautas estables en su rechazo a lo largo de las tres legislaturas; no es así, en cambio, para los demás partidos significativos. De esta forma, la búsqueda de un electorado centrista que ha caracterizado la última etapa del Partido Popular, liderada por Aznar, no se ha visto como incompatible con una actividad opositora fuerte.

A lo largo de estas tres legislaturas, el Partido Socialista ha ido perdiendo fuerza desde sus iniciales 202 diputados hasta la actualidad. Parece que, en este contexto, PCE/IU ha ido acrecentando su radicalismo. Sus enmiendas han pasado de un 31 por 100 a cerca del 50 por 100; movimiento contrario al realizado por los grupos catalán y vasco, que, respectivamente, pasan de un 31 a un 18 por 100 y de un 32 a un 22 por 100. Así, mientras que Izquierda Unida parece que quiere presentarse cada vez más como una alternativa global, los grupos nacionalistas actúan con mayor rechazo cuando sus votos son menos necesarios y, por el contrario, buscan más el acuerdo cuando mayores dificultades tiene el partido gobernante.

Se aprecia también que los restos de la UCD y los intentos de formación de un partido demócrata-cristiano con el PDP no se expresan de una manera parecida a la del Partido Popular. Uno y otro presentaron un nivel reducido de enmiendas, más cercano a las posiciones de los demás grupos centristas que no a la del partido de la derecha en el que, finalmente, acabaron por integrarse.

El CDS tiene un comportamiento errático. Dentro del Grupo Mixto, en la segunda legislatura apenas presentaron enmiendas. Suben hasta el 45 por 100 en la tercera, situándose como el segundo partido opositor; en la cuarta, en cambio, se han acercado a los planteamientos socialistas, quedando por detrás de populares e Izquierda Unida en número absoluto de enmiendas. En este grupo es de destacar que el acceso a la dirección de Calvo Ortega supuso un incremento de la misma actividad opositora (¿o simplemente de actividad?) en comparación al primer período de la legislatura.

Como se ha indicado antes, una ley puede ser enmendada por diferentes grupos. Si el razonamiento lo llevamos ahora del total de leyes enmendadas al

total de enmiendas, tomando en cuenta la acumulación de enmiendas en un mismo proyecto, el cuadro anterior queda transformado en la forma que se indica en el cuadro 4<sup>14</sup>.

#### CUADRO 4

##### *Porcentaje sobre el total de enmiendas*

	<i>2.ª legislatura</i>	<i>3.ª legislatura</i>	<i>4.ª legislatura</i>
AP/PP .....	41,5	33,3	40,8
PCE/IU .....	15,2	13,7	24,0
MC .....	15,2	10,8	8,8
MV .....	15,7	10,8	11,2
UCD .....	8,1	—	—
CDS .....	4,0	18,8	15,2
PDP .....	—	12,3	—
	(171)	(138)	(125)

Este cuadro no añade nada en cuanto a las relaciones políticas entre los grupos parlamentarios, pero permite introducirnos al análisis de las coincidencias en las presentaciones. En efecto, combinando los dos cuadros podemos decir, por ejemplo, que la Minoría Catalana ha presentado el 12 por 100 de las enmiendas de totalidad, afectando al 25 por 100 de las leyes enmendadas.

Es decir, la comparación entre los dos cuadros permite establecer una medida de frecuencia en la coincidencia de enmiendas. Concretamente, durante la segunda legislatura, estos proyectos de ley fueron enmendados en promedio por dos grupos; la cifra sube algo en la tercera, 2,37, y cae en la cuarta exactamente al 2. Es, por tanto, la tercera legislatura la que ha presentado una mayor capacidad de unidad de la oposición en su acoso al gobierno; aunque en ningún caso el PSOE ha tenido que enfrentarse a un bloque homogéneo de todos los partidos.

Estos datos conducen a plantearse qué partidos coinciden con otros en la presentación de enmiendas de totalidad. Veámoslo primero para la segunda legislatura.

<sup>14</sup> Se ha contabilizado únicamente una enmienda por ley para un mismo partido; aunque, en ocasiones, presente una de devolución y otra alternativa.

CUADRO 5

*Proyectos enmendados en solitario por los partidos en la segunda legislatura*  
 (a = porcentaje sobre las leyes enmendadas por aquel partido;  
 b = porcentaje sobre total leyes enmendadas)

	Número	% (a)	% (b)
AP/PP .....	33	46,4	38,8
PCE/IU .....	4	15,3	4,7
MC .....	1	3,8	1,1
MV .....	3	11,1	3,5
UCD .....	2	14,2	2,3
CDS .....	0	—	—

Hemos indicado antes cómo el grupo popular tenía una actividad de oposición más elevada que la del resto de partidos. Aquí puede verse que no sólo es así, sino que, además, ésta se establece en solitario. Hay que destacar que los dos fenómenos no van necesariamente unidos. Si, por ejemplo, una mitad de las leyes enmendadas por AP lo fueran también por Minoría Catalana y otra mitad por el PNV, la oposición de AP sería del doble que la de cada grupo nacionalista y, sin embargo, ésta no se expresaría en solitario.

Casi el 39 por 100 de las leyes enmendadas en la segunda legislatura lo han sido exclusivamente por Alianza Popular, que se ha permitido esta actuación en solitario en cerca de la mitad —el 46,4 por 100— de las ocasiones en que ha enmendado. Más raro es, en cambio, para los demás grupos este tipo de actuación, no superando en ningún caso el 5 por 100 del total.

CUADRO 6

*Proyectos enmendados en solitario por los partidos en la tercera legislatura*  
 (a y b, idénticos cuadro anterior)

	Número	% (a)	% (b)
AP/PP .....	17	36,9	28,3
PCE/IU .....	2	10,5	3,3
MC .....	1	6,6	1,6
MV .....	2	13,3	3,3
CDS .....	3	11,5	5,0
PDP/DC .....	0	—	—

El cuadro 6 presenta este mismo tipo de observaciones para la tercera legislatura. La enmienda solitaria del Partido Popular cae en algo más de 10 puntos (del 38,8 al 28,3 por 100) y se reduce al 37 por 100 de su propia actividad enmendante. Las minorías actúan con mayor coordinación porque ningún otro grupo toma el relevo para oponerse por su cuenta y continúan moviéndose en porcentajes bajos que no superan el 5 por 100 del total de textos enmendados.

### CUADRO 7

*Proyectos enmendados en solitario por los partidos en la cuarta legislatura  
(a y b, idénticos cuadros anteriores)*

	Número	% (a)	% (b)
AP/PP .....	29	56,8	46,7
PCE/IU .....	5	16,6	8,0
MC .....	1	9,0	1,6
MV .....	0	—	—
CDS .....	0	—	—

En la cuarta legislatura, recogida en el cuadro 7, se aprecia una recuperación de la oposición en solitario del Partido Popular, que ha presentado enmienda a la totalidad a la mitad de los proyectos que han recibido alguna de estas enmiendas, al coste de que el 57,8 por 100 de sus propias enmiendas no han sido seguidas por ningún otro grupo<sup>15</sup>.

Al oponerse el Partido Popular a un grupo tan numeroso de proyectos, resulta muy difícil que las restantes agrupaciones parlamentarias lleven a cabo una alta actividad opositora en solitario, y sólo dos formaciones políticas más figuran en este cómputo. Con cinco presentaciones, Izquierda Unida<sup>16</sup>, y con

<sup>15</sup> Sería muy largo enumerar todas las leyes a las que el PP se ha opuesto en solitario a lo largo de estos diez años, e incluso durante la última legislatura; pero señalemos algunas de este último período. Se trata de los proyectos de ley de patrimonio e impuesto de renta de las personas físicas; organización y control de las emisoras de radio municipales; de régimen fiscal de las cooperativas; general del sistema educativo; competencia desleal; derechos de información a los representantes de los trabajadores en la contratación; creación del Consejo Económico y Social; bases de régimen jurídico de las cámaras agrarias; organización de las entidades de crédito de capital público estatal; modificación del Código penal en materia de tráfico de drogas; regulación de la televisión por satélite; medidas de prevención del blanqueo de capitales; modificación de la LRU; Fundaciones, y otras de medidas concretas de carácter económico. Como puede verse, la temática es muy variada y apenas hay política pública en la que hayan coincidido gobierno y Partido Popular.

<sup>16</sup> Se trata de los proyectos de ley de régimen disciplinario de la Guardia Civil; modificación

una, en lo que resulta una rareza para esta coalición, el Grupo Catalán<sup>17</sup>. En todo caso, la abrumadora presencia del PP en este campo de las enmiendas solitarias frente a la escasez de las restantes parece apuntar a que, en nuestro sistema parlamentario, la oposición no se encuentra especializada por temáticas y partidos, sino que se articula en forma de relaciones globales interpartidistas que afectan al conjunto de las políticas públicas.

CUADRO 8

*Dispersión y acumulación de las enmiendas de totalidad según legislaturas*  
 (a = número de configuraciones; b = número de casos;  
 c = porcentaje sobre total de proyectos enmendados)

	2. <sup>a</sup> legislatura			3. <sup>a</sup> legislatura			4. <sup>a</sup> legislatura		
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)
Un partido .....	6	43	51,8	5	25	43,1	3	33	55,2
Dos partidos .....	5	14	16,8	7	14	24,1	3	11	17,7
Tres partidos .....	7	14	16,8	7	7	12,0	5	9	14,5
Cuatro partidos .....	3	5	6,0	4	4	6,8	2	2	3,2
Cinco partidos .....	2	3	3,6	2	4	6,8	1	7	11,3
Seis partidos .....	1	4	4,8	1	4	6,8	—	—	—

Desde el punto de vista del gobierno, la oposición a sus proyectos se presenta en la forma que se expresa en el cuadro 8. Las leyes pueden ser rechazadas por uno o más partidos; a las diferentes combinaciones producidas les hemos denominado configuraciones. Con un solo partido —es obvio— puede ser uno cualquiera de ellos, PP, IU, etc. Como hemos indicado anteriormente, todos los partidos presentan en algún momento alguna enmienda en solitario, pero en la cuarta legislatura sólo lo han hecho tres partidos, por lo que en el cuadro se expresan tres configuraciones en la antepenúltima columna de la primera línea.

Al crecer el número de partidos opositores, varía el número de combinaciones. Así, dos partidos enmendantes pueden ser Alianza y Minoría Catalana, Alianza y Minoría Vasca, Izquierda Unida y CDS, etc. El conjunto del cuadro revela la complejidad de la vida parlamentaria y la diversidad de estrategias

de aspectos fiscales de Canarias; ley orgánica de huelga y de medidas de conflicto colectivo; derecho de asilo y condición de refugiado, y suplemento de crédito de financiación a las CC.AA.

<sup>17</sup> Tan anómalo proceder tuvo el mérito de provocarlo la concesión de unos créditos extraordinarios para la instalación de la colección Von Thyssen-Bornemisza.

opositoras. El gobierno ha de enfrentarse, en ocasiones, a un bloque unificado; por ejemplo, en el rechazo a los presupuestos generales que, normalmente, efectúan todos los grupos<sup>18</sup>. En otras ocasiones, sólo dos serán los partidos enmendantes; quizá los centristas; quizá lo que se ha denominado una tenaza entre la derecha y la izquierda, entre el PP e IU.

Desglosada ya la oposición en solitario de los partidos y atendiendo a que, como ya hemos citado, el promedio de enmiendas se sitúa en torno a dos por proyecto enmendado, veamos ahora las coincidencias grupo a grupo por legislaturas. En el cuadro 9 se expresan las de la segunda legislatura.

CUADRO 9

*Segunda legislatura: coincidencias en la presentación de enmiendas*  
(entre paréntesis, enmiendas en solitario)

	<i>PP</i>	<i>IU</i>	<i>MC</i>	<i>MV</i>	<i>CDS</i>	<i>UCD</i>
PP .....	(33)	20	23	22	7	13
IU .....		(4)	13	13	7	7
MC .....			(1)	17	7	7
MV .....				(3)	6	5
CDS .....					(0)	4
UCD .....						(2)

La segunda legislatura puede, por consiguiente, leerse así: 33 leyes fueron enmendadas exclusivamente por Alianza Popular, en otras 23 coincidió con la Minoría Catalana, en 22 con la Vasca y en 20 con el grupo comunista. Por su parte, Minoría Catalana y Vasca coincidieron en 17 ocasiones, y el Partido Comunista lo hizo en 13 ocasiones con cada uno de estos grupos. En porcentaje establecido en cada casilla sobre el total de leyes enmendadas, las cifras se expresan en el cuadro 10.

<sup>18</sup> Además de los presupuestos generales, en la cuarta legislatura se presentaron enmiendas de totalidad simultáneamente por todos los grupos a los siguientes proyectos de ley: reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, puertos del Estado y marina mercante, modificación de la ley de colegios profesionales.

CUADRO 10

*Segunda legislatura: porcentaje de coincidencias en la presentación de enmiendas sobre el total de proyectos enmendados*

	<i>PP</i>	<i>IU</i>	<i>MC</i>	<i>MV</i>	<i>CDS</i>	<i>UCD</i>
PP.....	(38,8)	24,0	27,0	25,8	8,2	15,2
IU.....		(4,7)	15,2	15,2	8,2	8,2
MC.....			(1,1)	20,0	8,2	8,2
MV.....				(3,5)	7,0	5,8
CDS.....					(—)	4,7
UCD.....						(2,3)

Las cifras absolutas, sin embargo, tienen otra lectura que complementa la anterior, si atendemos a lo que pueden significar sobre el total de enmiendas presentadas por cada grupo. Veamos, en el cuadro 11, el porcentaje en horizontal y no sobre la totalidad de textos.

CUADRO 11

*Segunda legislatura: porcentaje de coincidencias en la presentación de enmiendas (porcentaje horizontal)*

	<i>Total</i>	<i>PP</i>	<i>IU</i>	<i>MC</i>	<i>MV</i>	<i>CDS</i>	<i>UCD</i>
AP/PP.....	71	(46,4)	28,1	32,3	30,9	9,8	18,3
PCE/IU.....	26	76,9	(15,3)	50,0	50,0	26,9	26,9
MC.....	26	88,4	50,0	(3,8)	65,3	26,9	26,9
MV.....	27	81,4	48,1	62,9	(11,1)	22,2	18,5
CDS.....	7	100	100	100	85,7	(—)	57,1
UCD.....	14	92,8	50,0	42,8	42,8	35,7	(14,2)

Así, las coincidencias numéricas se relativizan en la lectura horizontal de los porcentajes del cuadro 10. Lo que antes eran 20 coincidencias entre AP y PCE, por ejemplo, no tienen el mismo significado para uno y otro grupo. Para AP, el 28 por 100 de sus enmiendas se ven acompañadas por las del PCE; para éste, en cambio, las coincidencias se elevan a un 77 por 100.

Esto exige un análisis partido por partido, que quizá no estemos en condiciones ahora de efectuar y nos limitaremos a algunas indicaciones. Desde el punto de vista del grupo popular, en la segunda legislatura predomina la soledad (46 por 100), la coincidencia con otros grupos oscila en torno a un tercio



y no encuentra un suficiente acompañamiento en los dos partidos centristas, UCD y CDS.

Para el PCE, sus principales coincidencias se producen con AP y, en la mitad de los casos, con los grupos nacionalistas. Estos grupos no tienen un comportamiento homogéneo, contra lo que podría pensarse. Su nivel de coincidencia se sitúa sólo entre el 63 y el 65 por 100, según se mire para Minoría Catalana o Minoría Vasca.

En los cuadros 12 y 13 se repite el mismo tipo de cálculos para la tercera legislatura.

## CUADRO 12

*Tercera legislatura: coincidencias en números absolutos y porcentajes sobre el total de proyectos enmendados*

	PP	IU	MC	MV	CDS	PDP
PP .....	(17)	16	11	10	20	14
IU .....		(2)	8	6	13	10
MC .....			(1)	8	11	9
MV .....				(2)	9	7
CDS .....					(3)	12
PDP .....						(0)
PP .....	(28,3)	26,6	18,3	16,6	33,3	23,3
IU .....		(3,3)	13,3	10,0	21,6	16,6
MC .....			(1,6)	13,3	18,3	15,0
MV .....				(3,3)	15,0	11,6
CDS .....					(5,0)	20,0
PDP .....						(—)

Destaca de la tercera legislatura el descenso en el número de enmiendas en solitario, fenómeno ya analizado. Se notan también algunas variaciones en las estrategias. La consolidación del CDS, con su grupo parlamentario propio, y el correlativo aumento en el número de enmiendas que presentó convierten a este partido en el de mayores coincidencias con Alianza Popular, mientras que la Minoría Catalana y la Vasca tienden a alejarse de la derecha aliancista.

En efecto, ahora el tipo de enmiendas que el PSOE va a tener que combatir más a menudo es el formado por la combinación PP/CDS, cuando en la legislatura anterior ocupaban este primer lugar las enmiendas en solitario de los aliancistas.

CUADRO 13

*Tercera legislatura: coincidencias en porcentaje horizontal*

	<i>Total</i>	<i>PP</i>	<i>IU</i>	<i>MC</i>	<i>MV</i>	<i>CDS</i>	<i>PDP</i>
PP .....	46	(36,9)	34,7	23,9	21,7	43,4	30,4
IU .....	19	84,2	(10,5)	42,1	31,5	68,4	52,6
MC .....	15	73,3	53,3	(6,6)	53,3	73,3	60,0
MV .....	15	66,6	40,0	53,3	(13,3)	60,0	46,6
CDS .....	26	76,9	50,0	42,3	34,6	(11,5)	46,1
PDP .....	17	53,8	38,4	34,6	26,9	46,1	(—)

Analizándolo por las enmiendas de cada partido, el primer nivel de coincidencias se produce entre IU y el PP, puesto que el 84 por 100 de las enmiendas comunistas coinciden con textos enmendados por el Partido Popular. Esto ocurre en el 77 por 100 de los casos para el CDS, el 73 para la Minoría Catalana, un 66 por 100 para el grupo vasco y sólo un 54 por 100 para el PDP, lo cual resulta especialmente significativo si se tiene en cuenta que inicialmente formaron parte de una misma coalición electoral.

Destaca también que el CDS sea el segundo partido en coincidencias para todos (a excepción del PP, que, como acabamos de exponer, lo sitúa en primer lugar). Parece así que el CDS cumple una función de puente —inexistente en la primera legislatura socialista— entre el partido de la derecha y los nacionalistas, a la vez que puede coincidir con el grupo comunista (13 enmiendas sobre 26 presentadas por el CDS).

Por último, Minoría Vasca y Minoría Catalana descienden en sus coincidencias. Situadas antes por encima del 60 por 100 sobre cada uno de estos grupos y representando el 20 por 100 del total en la segunda legislatura, pasan a ser en la tercera el 13 por 100 de este total y algo más de la mitad de sus respectivas enmiendas. Vale la pena destacarlo, porque normalmente se caracteriza a estos grupos como nacionalistas y centristas y se deduce, en consecuencia, un idéntico comportamiento parlamentario. No es así, y su oposición a la legislación socialista se produce en leyes distintas y por motivaciones diferentes.

CUADRO 14

*Coincidencias en números absolutos y porcentajes sobre el total de proyectos en la cuarta legislatura*

	<i>PP</i>	<i>IU</i>	<i>MC</i>	<i>MV</i>	<i>CDS</i>
PP .....	(27)	20	9	13	14
IU .....		(5)	9	10	18
MC .....			(1)	9	8
MV .....				(0)	10
CDS .....					(0)
PP .....	(43,5)	32,2	14,5	20,9	22,5
IU .....		(8,0)	14,5	16,1	29,0
MC .....			(1,6)	14,5	12,9
MV .....				(—)	16,1
CDS .....					(—)

La cuarta legislatura, que recogemos en el cuadro 14, presenta una imagen intermedia entre la segunda y la tercera. Como hemos indicado antes, crece el número de enmiendas en solitario, especialmente por parte del PP. Recuérdese que en la legislatura anterior el grupo principal de enmiendas era el formado por la combinación PP/CDS, mientras que ahora el PP se eleva al primer lugar con el 43,5 por 100. Le siguen, a una cierta distancia, las enmiendas simultáneas PP e IU, que afectan a cerca de un tercio de los textos<sup>19</sup>. Las coincidencias IU/CDS ocupan un notable tercer lugar, con un 29 por 100, y con un grado mucho mayor de acuerdo en el contenido de las enmiendas que las anteriores.

Todas estas cifras sirven para precisar una cierta imagen creada acerca de esta legislatura, con la acuñación de la etiqueta «pacto constitucional» que comportaba el acuerdo del PSOE con las minorías nacionalistas y centrista, frente a una operación de tenaza aliancista-comunista. Lo primero es cierto, porque la actividad opositora de Minoría Catalana, Vasca y CDS es baja y ha decrecido en comparación con la anterior legislatura.

Lo segundo ya no es tan cierto porque PP e IU sólo coinciden en un tercio de las leyes enmendadas; aunque, como puede verse en el cuadro 15, el 66,6 por 100 de las leyes que son enmendadas por los comunistas lo son también por el PP. Pero este argumento no es muy convincente, porque también lo son

<sup>19</sup> Se comentaba en los mentideros políticos y la prensa una cierta incomodidad del Partido Socialista ante esta oposición cruzada que se produjo en una veintena de ocasiones. Sin embargo, es más reducido el número de ocasiones en que únicamente estos dos grupos plantearon una enmienda de totalidad: medicamento, deporte, inversiones en las Fuerzas Armadas, modificación de los seguros privados, Consejo Económico y Social, plantilla de las Fuerzas Armadas. Como se ve por el enunciado de los temas, en muchas ocasiones el planteamiento ideológico que motivaba las enmiendas era radicalmente diferente.

el 81,8 por 100 de las de Minoría Catalana y el 92,8 por 100 de las vascas y el 73,6 por 100 de las del CDS. Todo ello, claro, sin hablar de las diferencias políticas que puedan existir en las motivaciones de las enmiendas.

El dato importante —y una lectura correcta del cuadro 15— exige fijarse exclusivamente en la línea horizontal del Partido Popular porque, dado el bajo nivel de enmiendas presentadas por algunos grupos, lo significativo no es que cuando las presentan coincidan con el PP, sino, por el contrario, que cuando el PP presenta enmiendas de totalidad no es seguido por los restantes grupos. Así, con las Minorías Catalana y Vasca y con el CDS, los populares sólo coinciden una de cada cuatro o cinco veces (y la relación sería mucho menor si descontáramos los presupuestos generales, donde ha sido tradición que todos los grupos se opusieran por principio)<sup>20</sup>.

CUADRO 15

*Coincidencias en porcentaje sobre enmiendas de cada partido*

	<i>Total</i>	<i>PP</i>	<i>IU</i>	<i>MC</i>	<i>MV</i>	<i>CDS</i>
PP .....	51	(52,9)	39,2	17,6	25,4	27,4
IU .....	30	66,6	(16,6)	30,0	33,3	60,0
MC .....	11	81,8	81,8	(9,0)	81,8	72,7
MV .....	4	92,8	71,4	64,2	(—)	71,4
CDS .....	4	73,6	94,7	42,1	52,6	(—)

La conclusión, por tanto, no puede ser otra que el aislamiento parlamentario del Partido Popular. Sus coincidencias con Izquierda Unida son aparentes en la medida en que les separa una radical diferencia de criterios sobre el contenido de los proyectos enmendados, mientras que, por otra parte, los diputados de Aznar no logran actuar conjuntamente con los restantes grupos centristas o nacionalistas. Y ésta es una constatación que, sólo superada parcialmente en la tercera legislatura, se ha ido repitiendo desde el triunfo socialista.

c) *El voto a enmiendas de totalidad*

Como acabamos de ver, cuando el PP encuentra motivos para oponerse a las leyes con enmiendas de totalidad, los otros partidos no le acompañan. Es

<sup>20</sup> El grupo catalán ha tenido cuidado de no oponerse a ningún proyecto coincidiendo exclusivamente con el Partido Popular. El grupo vasco lo ha hecho en la modificación de la ley de propiedad intelectual y en la actualización de la ley de reforma universitaria.

una caracterización interesante de nuestro sistema de partidos; pero hay que añadir, además, que no sólo no presentan simultáneamente enmiendas globales, sino que, además, no votan a favor de las enarboladas exclusivamente por el grupo popular. A la no presentación de enmiendas se añade el voto, por lo general, en contra de las aliancistas o, todo lo más, la abstención.

Como hemos indicado más arriba, las enmiendas de distintos grupos se votan conjuntamente si son de devolución, por lo que no es posible discriminar en estos casos e indicar que un partido vota alguna de las enmiendas de devolución y rechaza otras. El análisis del voto sólo puede efectuarse bien sobre las enmiendas en solitario, bien sobre las enmiendas alternativas, que son sometidas a la Cámara individualmente<sup>21</sup>. Esto reduce el número de observaciones; pero, aun así, resulta revelador comparar qué ocurre en las votaciones de las enmiendas alternativas del Partido Popular y de la Minoría Catalana.

### CUADRO 16

#### *Resultados promedio de las enmiendas alternativas y en solitario presentadas por AP/PP*

	<i>2.ª legislatura</i>		<i>3.ª legislatura</i>		<i>4.ª legislatura</i>	
	<i>Votos</i>	<i>%</i>	<i>Votos</i>	<i>%</i>	<i>Votos</i>	<i>%</i>
A favor .....	75	28,6	55	22,7	79	31,7
En contra .....	178	67,9	170	70,2	158	63,4
Abstenciones.....	9	3,4	17	7,0	12	4,8

El cuadro 16 permite apreciar cómo el PP, con una fuerza parlamentaria de 105-106 diputados, no consigue sumar votos a sus enmiendas alternativas. La lectura correcta del cuadro no debe efectuarse con los números absolutos, sino con los porcentajes, para controlar el absentismo parlamentario; así, el PP, con un 30 por 100 de la Cámara, no acrece significativamente este porcentaje e incluso lo disminuye en la tercera legislatura, posiblemente por la escisión del Partido Demócrata Popular.

Esta falta de apoyo contrasta con unos mejores resultados relativos conseguidos por la coalición Convergència i Unió. Dado que este grupo ha presentado pocas enmiendas en solitario, un desglose por legislaturas no tendría mucho

<sup>21</sup> Teóricamente, existe un trámite de explicación de voto que debiera poder servir para fijar las posiciones de los grupos; sin embargo, a efectos metodológicos, no puede recurrirse a él porque no siempre intervienen todas las formaciones parlamentarias y, aun cuando lo hacen, en numerosas ocasiones —cuando no casi siempre— se limitan a decir que no apoyarán a un grupo enmendante, sin aclarar si su voto será abstencionista o claramente negativo.

sentido estadístico; sin embargo, en el conjunto de todo el decenio socialista, en las ocasiones en que han podido votarse exclusivamente enmiendas de devolución o alternativas de este grupo, la Minoría Catalana ha obtenido un promedio de 39 votos favorables, contra 187 votos adversos y otras 39 abstenciones. Es decir, que el apoyo del Congreso a este grupo se eleva al 14,7 por 100, mientras que su fuerza parlamentaria se sitúa en torno al 5 por 100 de la Cámara.

De esta forma, y a diferencia de lo que ocurre con el PP, el grupo catalán se constituye en un polo de atracción, capaz de aglutinar conductas parlamentarias opositoras. Aunque quizá esta afirmación quede corta porque, en ocasiones —aunque esto no puede probarse en este artículo, y habría que descender a un análisis de las enmiendas parciales—, las posiciones mantenidas por MC son un buen punto de encuentro no sólo para la oposición, sino también entre los planteamientos de partida de los proyectos gubernamentales y las enmiendas de varios grupos de la minoría (véanse, como ejemplo, aunque pueden encontrarse otros muchos, los debates acerca del proyecto de ley de seguridad ciudadana, más conocida por Ley Corcuera).

### III. UN SISTEMA DE MINORIAS

Después de este breve y poco sofisticado análisis empírico, estamos ya en condiciones de resumir y retomar el hilo inicial de nuestro discurso. Nos preguntábamos allí si debían enfocarse las relaciones partidistas parlamentarias en términos de mayoría y oposición o como mayoría/minorías. Los datos para afrontar esta pregunta se pueden resumir de la siguiente forma:

1. Las votaciones sobre todo tipo de leyes muestran el paso de una práctica unanimidad en las legislaturas centristas a una situación de acuerdos que superan ampliamente los votos propios del Partido Socialista (véase índice ponderado).

2. Las enmiendas de totalidad no acostumbran a producirse uniendo a todos los grupos. Aproximadamente la mitad se presentan por un único partido y, en promedio, los proyectos de ley enmendados reciben la oposición de sólo dos grupos.

3. Acostumbra a ser el Partido Popular quien presenta estas enmiendas en solitario. En estos casos, no consigue el voto favorable de las restantes formaciones.

4. Es más frecuente la coincidencia del Partido Popular con Izquierda Unida que con otros grupos, especialmente los nacionalistas. Las motivaciones de una y otra formación normalmente no coinciden porque son distintas sus posiciones en el eje derecha-izquierda.

5. No existe un bloque común de rechazo entre los partidos centristas (UCD, PDP, CDS) y los partidos nacionalistas. Estos tampoco coinciden siempre en sus estrategias.

A partir de estos datos, creemos que se puede entender que el concepto de oposición queda bastante diluido y que resulta más revelador enfocar las relaciones interpartidistas como una articulación de la mayoría con distintas minorías. El núcleo de oposición duro, representado por el Partido Popular, es contrarrestado por el PSOE con las negociaciones y acuerdos con las restantes formaciones, especialmente las centristas.

¿Significa esto que el Partido Popular mantiene unos planteamientos «ideológicos» que las restantes minorías no pueden compartir?; ¿significa, por el contrario, que el PSOE, como partido de gobierno, puede ofrecer compensaciones en otros terrenos?; ¿se trata de una perspectiva de largo alcance de los grupos minoritarios que tomaban posiciones esperando un gobierno socialista minoritario? Esto queda para otras investigaciones.

### RESUMEN

Tras realizar un análisis sobre las diferencias conceptuales entre los términos «oposición» y «minoría», se efectúa en este artículo un estudio empírico sobre la actividad legislativa en el Parlamento español, tomando como referencia las enmiendas de totalidad y los votos realizados por los grupos parlamentarios en la segunda, tercera y cuarta legislatura. Se ofrecen datos sobre el número de enmiendas presentadas, el promedio de grupos enmendantes por texto, las enmiendas realizadas exclusivamente por un partido y las coincidencias con otros grupos, presentándose en su evolución cronológica. Ello permite concluir que los proyectos legislativos del gobierno han recibido un apoyo más amplio que el de la propia mayoría. El sistema de interrelaciones entre los grupos presenta, por tanto, una clara distinción entre lo que constituye la oposición, neta pero aislada, y las minorías. Así, oposición y minoría no son referencias equivalentes en la actividad parlamentaria de estos últimos años.

### ABSTRACT

After analyzing the concepts «opposition» and «minority» the article illustrates the legislative work of the Spanish Parliament following an empirical methodology. It points out the presentation of amendments and votes of the parliamentary parties since 1982 when the PSOE obtained the majority. There are statistics about the number of amendments, the average number of parties presenting amendments per text, the amendments presented isolated by just one party and the coincidences with other parties during the second, third and fourth legislature. The conclusion is that the projects of law of the Government have been approved by a majority larger than the socialist party. There is a clear cleavage between parties of opposition and parties of minority and these concepts don't have the same meaning in our parliamentary system.

---

# NOTAS DE INVESTIGACION