

PARLAMENTO, PARTIDOS Y GOBIERNO: SOBRE LA INSTITUCIONALIZACION POLITICA

Por MANUEL BRAGA DA CRUZ
y MIGUEL LOBO ANTUNES

SUMARIO

I. PARTIDOS Y PARLAMENTO.—II. PARLAMENTO Y GOBIERNO.—III. CON- CLUSIONES.

La institucionalización del Parlamento ha de analizarse desde la perspectiva más amplia de la institucionalización de la democracia en Portugal.

La más evidente característica del sistema político portugués es su inestabilidad. En once años se sucedieron diez gobiernos. Y serán pocos los que piensen que esta tendencia pueda sufrir una duradera inversión en el horizonte próximo.

Se experimentaron casi todas las coaliciones de las verosímiles, antes y después de las elecciones. Hubo gobiernos con apoyo mayoritario en el Parlamento, los hubo con apoyo minoritario e incluso sin apoyo organizado.

La legislatura nunca duró los cuatro años previstos sin interrupción. El Parlamento fue disuelto de cara a hacer posible nuevas soluciones de gobernabilidad.

Las direcciones partidistas sufrieron profundas alteraciones. La mayoría de los grandes partidos ya no tienen a su frente a sus jefes históricos y fundadores. Escisiones importantes se produjeron en los partidos más representativos. De un sistema cuatripartito se pasó en 1985 a un sistema de pentapartido. La clase política ha sido frecuentemente renovada, siendo pocos los políticos que hayan estado durante estos once años en primera línea.

También el electorado ha mostrado cierta inestabilidad, con significativas transferencias de votos entre partidos, y rehusando elegir un Presidente de

la República de la misma orientación política que el partido o coalición en el Gobierno.

Las reglas de funcionamiento del sistema político derivadas de la Constitución sufrieron profundas alteraciones en 1982. Se suprimió un órgano —el Consejo de la Revolución—, se crearon otros dos —el Consejo de Estado y el Tribunal Constitucional—, se redefinió la competencia de todos. Además, no existe consenso entre las principales fuerzas políticas sobre las normas básicas del sistema y del comportamiento político.

En estas circunstancias, la institucionalización del Parlamento, que acompaña y participa de la inestabilidad del sistema, no puede dejar de ser incipiente. El análisis empírico de la Asamblea legislativa pone de manifiesto que, al lado de fuerzas disgregadoras, anticonstitucionales, centrífugas, coexisten otras que tienden a la agregación y a la institucionalización, centrífugas.

I. PARTIDOS Y PARLAMENTO

Como en la generalidad de las modernas democracias occidentales, los partidos políticos en Portugal detentan una innegable supremacía en la formación de la voluntad electoral y parlamentaria.

El Parlamento unicameral no es un conjunto inorgánico de diputados, sino un conjunto estructurado de grupos parlamentarios. Los ciudadanos, cuando votan, no eligen diputados considerados singularmente, sino integrados en partidos. Y si la realidad de las cosas no lo impusiese por sí misma, está la regla constitucional que atribuye a los partidos la exclusividad de la presentación de candidaturas para el Parlamento (art. 154). De hecho, los diputados son escogidos por los partidos, que los someten a la ratificación del electorado. La elección se hace sobre todo en los partidos de mayor representación parlamentaria, en conflicto entre órganos locales y nacionales, correspondiendo siempre a éstos la decisión final.

El Parlamento se transformó así en una «cámara de compensación de los partidos políticos», como recientemente ha sido denominada por Rogerio Soares, ya que el diputado «funciona como una especie de título en cartera del partido político, que éste exhibe frente a los restantes partidos políticos» (1).

Esta supremacía de los partidos sobre los diputados en la composición del

(1) ROGERIO SOARES: «Sentido e limites da função legislativa no Estado contemporâneo», en JORGE MIRANDA y MARCELO REBELO DE SOUSA (coord.): *A Feitura das Leis*, Instituto Nacional de Administração, Lisboa, 1986, vol. II, pág. 440.

Parlamento aparece reforzada por una doble subordinación en el funcionamiento del Parlamento: de los diputados respecto a los grupos parlamentarios, por un lado, y de los grupos parlamentarios respecto a los partidos, por otro.

Lo ponen de manifiesto las funciones que las normas reglamentarias y constitucionales atribuyen a los diputados y a los grupos parlamentarios. Los grupos parlamentarios tienen competencias iguales a las de los diputados en ciertas materias, como la de iniciativa legislativa, pero tienen otras, determinantes, que les son exclusivas, como por ejemplo fijar el orden del día de un cierto número de reuniones (número que actualmente varía en función de que el partido esté o no en el Gobierno y de su representación parlamentaria), presentar mociones de rechazo al programa del Gobierno (que, si son aprobadas, provocan su dimisión), requerir la constitución de comisiones de investigación o requerir interrupciones de la reunión plenaria (interrupciones que muy a menudo son vitales según la táctica parlamentaria adoptada).

Los grupos parlamentarios —no los diputados— pueden disponer de locales de trabajo en la sede de la Asamblea y de un pequeño *staff* de personal técnico y administrativo. En realidad, los medios materiales y humanos puestos a disposición de los grupos y, de modo general, del Parlamento son muy exiguos.

Por otro lado, los grupos están representados en la llamada conferencia de líderes, reconocido como «el órgano más importante de toda la estructura orgánica funcional de la Asamblea de la República», al condicionar con sus resoluciones «toda la actividad del Pleno», en palabras del presidente de la Asamblea de la República (2).

La subordinación de los diputados a los grupos parlamentarios se pone de manifiesto también, de modo evidente, en cuanto a la disciplina de voto, prevista en todos los reglamentos y estatutos de los partidos y práctica generalmente acatada. En las cuestiones políticas más significativas, es la dirección del partido quien determina el sentido del voto. Existe también una disposición reglamentaria que prevé la renuncia al mandato en caso de abandono del partido o de su orientación, estando el diputado en algunos casos obligado a firmar un compromiso en este sentido.

Se pone de manifiesto también el control efectivo que las direcciones de los grupos parlamentarios tienen sobre todas las iniciativas de los diputados. Es la dirección del grupo la que determina qué diputados intervienen en

(2) FERNANDO AMARAL: *O Parlamento visto por dentro. A laia de relatório. A 1.ª Sessão Legislativa da IV Legislatura, Assembleia da República, 1985* (policopiado), págs. 14-16 y 21.

cada debate y, en algunos casos, puede controlar el contenido de sus intervenciones. De un modo general, ninguna iniciativa legislativa es presentada sin la autorización de la dirección del grupo parlamentario, que valora no solamente su contenido, sino también la oportunidad de su presentación.

Más decisiva para la participación del Parlamento que la subordinación de los diputados a los grupos parlamentarios es la propia dependencia de los grupos parlamentarios respecto a sus partidos.

De hecho —tendencia generalizada en las modernas democracias—, los grupos parlamentarios son más el instrumento del partido en el Parlamento que el «órgano» autónomo definido por los estatutos o reglamentos internos de algunos partidos. Son más la expresión parlamentaria del partido que la expresión partidista del Parlamento; es decir, representan más al partido en el Parlamento que a la inversa.

Según la generalidad de los reglamentos internos de los grupos parlamentarios, las direcciones de los partidos o bien tienen derecho a participar en las reuniones de los grupos, aunque sin derecho a voto, o bien son parte integrante *de iure* del grupo parlamentario. Los grupos parlamentarios deben además seguir las orientaciones políticas dictadas por las direcciones de los partidos. Por ello, las decisiones de los grupos parlamentarios, aunque formalmente estén trazadas por sus direcciones o a través de sus reuniones plenarios, se trate tanto de asuntos corrientes como de asuntos esenciales, de hecho, al menos en los temas decisivos, emanan de la dirección del partido. En algunos casos las intervenciones en el pleno hechas en nombre de la dirección del partido carecen de autorización del grupo parlamentario, teniendo incluso prioridad cuando ésta es solicitada.

Las presiones de los más poderosos grupos de intereses, así como las principales negociaciones paralegislativas, se hacen sobre todo en las sedes de los partidos. Es allí donde se toman las decisiones más importantes. Las grandes leyes del Parlamento, aprobadas por amplios consensos interpartidarios, se negocian fuera del Parlamento, como fue el caso, entre otros, de las leyes de reforma agraria, de defensa nacional, del Tribunal Constitucional, de reforma constitucional (3). Las presiones que se dirigen directamente al Parlamento son normalmente las de grupos sociales con menor poder o carentes de otros canales de influencia, tales como grupos de trabajadores o sindicatos, que son los principales peticionarios ante la Asamblea de la República.

La iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios tiene su origen más en las sedes de los partidos, principalmente en sus gabinetes de estudio, que

(3) Cfr. *A Feitura das Leis*, op. cit., I vol., sobre todo los artículos de ANTONIO BARRETO, FREITAS DO AMARAL, CARDOSO DA COSTA y JORGE MIRANDA.

en su propio interior; porque los grupos no disponen de medios técnicos que les permitan la elaboración de proyectos. Son, por ello, raros los proyectos de ley elaborados por los propios diputados. La ausencia de estructuras de estudio y documentación de apoyo a la iniciativa legislativa y de control de la actividad gubernamental ha llevado al Parlamento a privilegiar su papel de «*forum* y de sede de debate» y a desvalorizar su «función de órgano de soberanía autónoma», según palabras de Antonio Barreto (4).

Esta preeminencia de la dirección del partido en el grupo parlamentario y sobre él tiende, evidentemente, a ser mayor en los grupos con menor representación, en que prevalecen los diputados que son dirigentes del partido, y es menor en los grupos con mayor representación, en que aumenta el número de diputados no dirigentes. Síntoma de esto es el hecho de que las principales reacciones frente al control del liderazgo del partido se han producido en los grupos parlamentarios con mayor representación cuando la dirección del partido estaba en el Parlamento y no en el Gobierno, como fue el caso de la escisión en el PPD/PSD en 1979 y el conflicto del llamado «*ex secretariado*» del PS con Mario Soares.

El proceso de partidización del Parlamento tiene un efecto de *feed-back* de parlamentarización de los partidos, es decir, de conversión de los partidos al Parlamento, de progresiva adaptación a la vida y lógica parlamentarias. Esta adaptación se produce dado el inevitable influjo del curso del proceso político, afectando por ello a todos los partidos, pero de un modo particular a los más volcados en prácticas y estrategias extraparlamentarias.

Es una adaptación que pasa por la formación de cuadros parlamentarios experimentados y competentes, que van adquiriendo un peso progresivo en el grupo parlamentario y, por ello, en el propio partido.

Uno de los casos más típicos es el del PCP, que sin haber dejado de jugar en ambos tableros durante el período de génesis del régimen, apostando simultáneamente por la constitucionalización de un régimen parlamentario y por la aceleración del proceso revolucionario, acabaría por adaptarse al marco de la democracia parlamentaria. Así, en la composición de su grupo parlamentario dejaron de tener prevalencia los criterios de antigüedad política, pasando del predominio de los «obreros industriales» y de «empleados de los servicios» en los cuadros históricos del partido y dirigentes a tener un peso creciente los juristas y diputados de formación técnica y universitaria, que han ido asumiendo un lugar destacado en la formación de opinión del partido.

(4) ANTONIO BARRETO: «A elaboração da Lei de Bases da Reforma Agrária», en: *A Feitura das Leis*, op. cit., pág. 156.

Se ha producido un lento e incipiente proceso de profesionalización parlamentaria, que abarca todos los partidos y que se traduce en la creciente reelección de diputados.

A pesar de la concurrencia de factores de inestabilidad, como las escisiones en los grupos parlamentarios, los cambios en las direcciones de los partidos, las modificaciones en el espectro partidario (con la aparición o desaparición de coaliciones y el surgimiento de nuevos partidos), es constatable una ligera evolución de los porcentajes de diputados reelegidos de legislatura en legislatura (5) y una correspondiente disminución de los porcentajes de «nuevos diputados» (6).

Tal proceso de profesionalización está más acentuado en los partidos con menor representación parlamentaria que en los de mayor representación, como lo pone de manifiesto el gráfico de la página siguiente.

Esta misma tendencia hacia la profesionalización se detecta, aunque menos acentuadamente, como es comprensible, en la composición de las comisiones, donde, a pesar de la gran inestabilidad de permanencias, se asiste a la tendencia al aumento del número de diputados que en cada legislatura van perteneciendo a ellas, que de 32 en 1980 pasó a 57 en 1983 y aumentó a 72 en 1985.

Consecuencia de esta creciente renovación de mandatos es el ligero envejecimiento de la población parlamentaria, que de una edad media de 40,3 años en 1976 pasó a 43,5 en la tercera legislatura, afectando sobre todo a los partidos con más escasa representación parlamentaria (7).

Esta mayor profesionalización de los partidos menores se explica a través del proceso de formación de las listas de candidatos a diputados, en que la primera palabra la tienen, por regla general en todos los partidos, las estruc-

(5) De 1976 a 1979, a pesar de la escisión producida en el grupo parlamentario del PPD/PSD, que excluyó de la reelección a más de la mitad de sus diputados, el porcentaje global de reelecciones fue del 48 por 100.

De 1979 a 1980, aunque el tiempo que media entre ambas elecciones es corto, ese número subió hasta el 70 por 100, precisamente por no haberse producido ningún factor de perturbación del mecanismo de reelección.

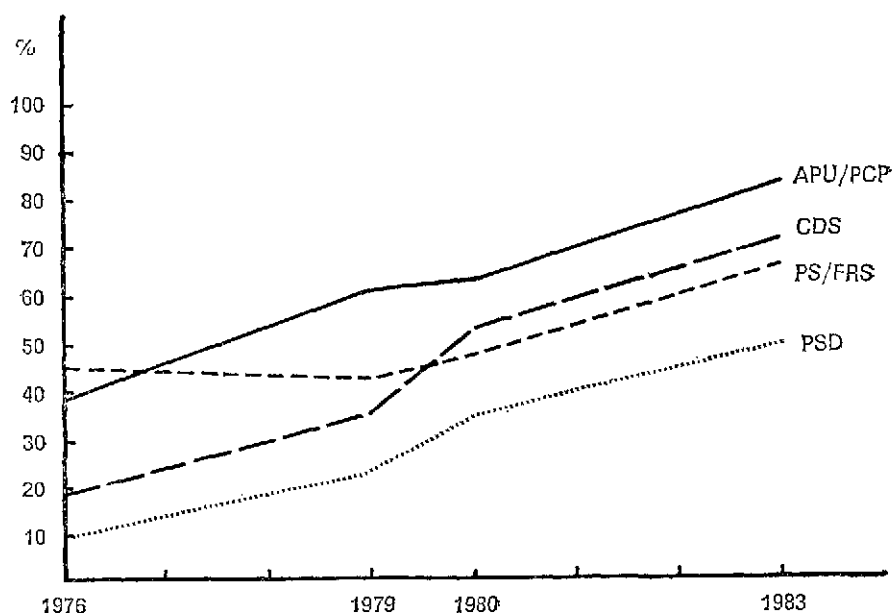
De 1980 a 1983, debido a la negativa de la minoría socialista (mayoritaria en el grupo parlamentario anterior del PS en la segunda legislatura) a afectar las reelecciones, el porcentaje global de reelegidos descendió hasta el 47,2 por 100. Hay que tener en cuenta que el PS pasó a tener con estas elecciones el mayor grupo parlamentario.

Por último, de 1983 a 1985, a pesar del «efecto Cavaco Silva» en el PSD y de la aparición del PRD, el número global de diputados reelegidos fue del 52,8 por 100.

(6) Los «nuevos diputados» disminuyeron del 52 por 100 en 1979 al 46 por 100 en 1983 y al 40 por 100 en 1985.

(7) Cfr. VINICIO ALVES DA COSTA E SOUSA: *Caracterização da Classe Política Portuguesa*, Instituto Damião de Gois (policopiado).

DIPUTADOS REELEGIDOS EN 1985, POR PARTIDOS,
YA ELEGIDOS EN 1976, 1979, 1980 Y 1983



turas de distrito, que presentan propuestas a las direcciones nacionales. Estas reservan, también por regla general, los lugares con más posibilidades de ser elegidos a las figuras de renombre del partido o a técnicos de confianza de la dirección central, necesarios en el futuro grupo parlamentario. Ocurre así que, cuanto más pequeño es el grupo parlamentario, más se reduce a los diputados «nacionales» o dirigentes del partido y técnicos escogidos, y, cuanto mayor sea, incluirá más diputados «regionales». Así, la profesionalización de los grupos parlamentarios ha evolucionado en el sentido inverso a su «regionalización», que se ha producido de forma más intensa precisamente en los grupos parlamentarios mayores.

Aunque predomine la subordinación de los diputados a los grupos parlamentarios y de éstos a los partidos, han subsistido, sin embargo, en el Parlamento fuerzas de signo contrario, de las que son expresión algunas manifestaciones de indisciplina partidista.

El sistema que más frecuentemente utilizan los diputados para evitar votar a favor de las directrices del partido es salir del recinto en el momento de la votación o su sustitución temporal. Sin embargo, las ausencias intencionadas nunca han alterado significativamente el resultado final de una

votación, siempre que hayan estado en entredicho cuestiones políticas importantes.

En las votaciones mediante escrutinio secreto —que sólo se producen cuando se procede a la elección de los titulares de ciertos cargos tanto parlamentarios como extraparlamentarios— es habitual que muchos diputados no sigan, al menos en las primeras votaciones, las orientaciones de voto de sus partidos.

La disciplina de partido, que es en todo caso la regla (8), tiende a ser mayor en los partidos de los extremos del hemisiclo y menor en los partidos del centro de las bancadas parlamentarias, como lo ponen de manifiesto las escisiones ocurridas en los grupos parlamentarios (9). De esta manera, son más frecuentes los casos de insubordinación en los partidos de la oposición que en los partidos del Gobierno.

La libertad de acción de los diputados tiende a ser mayor en el trabajo

(8) La disciplina de voto está estatutariamente consagrada en todos los partidos. Solamente en el PRD esa disciplina no estaba inicialmente sancionada, siendo posteriormente estipulada a través de la revisión de los estatutos del partido, en su segunda convención nacional, en determinados casos.

(9) Las primeras escisiones partidistas con reflejo parlamentario se produjeron en el seno del PS cuando estaba en el Gobierno y en relación concretamente con las políticas agraria y laboral adoptadas. El primer ministro de Agricultura del PS, Lopes Cardoso, sustituido en octubre de 1976 por Antonio Barreto (autor de la futura reforma de la ley de reforma agraria de 1977), abandonó el partido en el verano de 1977 para fundar, con otros dos diputados, la Unión de Izquierda para la Democracia Socialista, manteniéndose en el Parlamento. Del mismo modo, dos diputados del PS, de tendencia trotskista —Aires Rodrigues y Carmelinda Pereira—, abandonaron el partido en discordancia con la política laboral, también en 1977, constituyendo el Partido Obrero de Unidad Socialista, conservando también sus escaños en el Parlamento.

Distinta fue la escisión de los diputados socialistas denominados *reformadores*. Dos ex ministros (Antonio Barreto, de Agricultura, y Medeiros Ferreira, de Asuntos Exteriores), en discordancia con la posición del PS respecto a los gobiernos «presidenciales» y a la ley electoral de 1978, decidieron abandonar el partido, pero renunciando a sus escaños. Los reformadores sólo regresaron al Parlamento con cinco diputados después de las elecciones de 1979 en las listas de AD, mediante un acuerdo político con Sá Carneiro.

Más significativa fue la importante escisión ocurrida en el grupo parlamentario social-demócrata en marzo de 1979 cuando Sá Carneiro, retomado el liderazgo del PPD/PSD, se opone al proyecto de presupuesto general del Estado del Gobierno «presencial» de Mota Pinto, encontrando la resistencia de una mayoría de cerca de cuarenta diputados dispuestos a apoyarlo. Constituidos como «fracción» parlamentaria, bajo el nombre de «opciones inaplazables», los desidentes del PPD/PSD pretendían constituirse en agrupación parlamentaria, de cara a hacer viable un Gobierno en coalición con el PS. No pudieron hacerlo debido a la disolución del Parlamento y convocatoria de elecciones de 1979.

en comisión, donde la competencia técnica prevalece sobre las cuestiones políticas en sentido estricto, ya *previamente decididas*. Y se asiste, sin duda, a una progresiva acentuación del papel de las comisiones en la actividad del Parlamento. Esto no significa que se desvanezca el papel del grupo frente al del diputado. De hecho, *al negociar en las comisiones el diputado sabe* que su posición sólo es efectiva si cuenta, en la votación en el Pleno, con el apoyo de su grupo parlamentario, lo que le obliga a coordinar su conducta con la dirección del grupo y a *controlar sus posturas de acuerdo con lo que será afectado por su partido*. Norma no escrita de comportamiento parlamentario es precisamente aquella según la cual el grupo apoya, en votación en el Pleno, las posiciones que en su nombre son defendidas en las comisiones. Son rarísimos los casos de violación de este principio.

II. PARLAMENTO Y GOBIERNO

El sistema de gobierno portugués no es un sistema parlamentario clásico. La existencia de un Presidente de la República, elegido por sufragio directo y universal, con significativos poderes, ha contribuido a su caracterización como sistema semipresidencialista. Si bien ésta es la calificación adoptada más generalmente, no existe, sin embargo, unanimidad al respecto.

Lo que importa destacar es que las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno se plantean en términos comparables con los demás sistemas democráticos.

En contraste con la tendencia que se detecta en esas democracias, o incluso más acentuadamente en los sistemas autoritarios, el Parlamento portugués está menos gubernamentalizado que sus congéneres.

Ello se debe seguramente, entre otros factores, a la *inestabilidad que ha padecido el sistema*, que no ha permitido, salvo en cortos períodos, la existencia de gobiernos mayoritarios. Y todos los gobiernos, sin apoyo parlamentario fuerte, han sufrido una *intensa oposición por parte de la Asamblea*. Cuando los gobiernos son mayoritarios, la tendencia es hacia la desvalorización del trabajo parlamentario más que a su control. Se evidencia así que los órganos de soberanía *aún no consiguieron alcanzar un equilibrio estable*, con funciones que no dependan acentuadamente de la coyuntura. Del resto, las competencias del Parlamento y del Gobierno han sufrido fluctuaciones tanto en el terreno normativo como en la práctica.

Así, la menor gubernamentalización del Parlamento portugués (en términos relativos, evidentemente) es un síntoma de la inestabilidad del sistema y demuestra la incipiente institucionalización de los órganos de soberanía.

Aunque la Constitución atribuye funciones legislativas tanto al Parlamento como al Gobierno, y aunque reserva incluso la parte más importante de la competencia legislativa al Parlamento, guardando solamente con exclusividad al Gobierno la materia relativa a su propia organización y financiación, con todo el legislador continúa siendo de hecho el ejecutivo, prosiguiendo de ese modo una tendencia general, que se ha venido acentuando a nivel mundial, contribuyendo al declive de la iniciativa parlamentaria en la producción legislativa (10).

De facto, la producción legislativa del Parlamento ha privilegiado generalmente la iniciativa legislativa del Gobierno. Sin embargo, la mayor iniciativa todavía ha correspondido a los grupos parlamentarios, lo que atestigua el relativo dominio que el Gobierno tiene todavía entre nosotros sobre el Parlamento.

En las dos primeras sesiones legislativas la iniciativa del Gobierno superó la parlamentaria solamente. Con independencia de estos supuestos, la iniciativa legislativa del Gobierno es menor del 40 por 100 y, en media, ronda el 23,5 por 100. Tal media sólo se encuentra en el 8 por 100 de los Parlamentos integrados en 1973 en la Unión Interparlamentaria (11).

La iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios viene sobre todo de la oposición y tiende a ser tanto mayor cuanto mayor y más intensa es esa oposición. Ello resulta del análisis de la iniciativa legislativa de los diputados a lo largo de varias sesiones legislativas: los partidos tienen mayor iniciativa cuando están en la oposición y menor cuando conforman la mayoría de apoyo al Gobierno. El PCP, por ejemplo, es el partido que ejercita en mayor número la iniciativa legislativa y que lleva a cabo una más intensa y permanente oposición, y aumenta su iniciativa cuando se encuentra más distante políticamente del Gobierno, como ocurrió durante la vigencia de los gobiernos de la Alianza Democrática (1979-1983) y con el llamado Bloque Central (1983-1985). Los demás partidos decrecen considerablemente en el ejercicio de la iniciativa legislativa cuando se encuentran investidos de responsabilidades gubernativas, manteniéndose incluso en este supuesto en índices comparativamente elevados.

La iniciativa legislativa parlamentaria varía en razón directa a la intensidad de la oposición. Tal intensidad puede ser cuantitativamente deducida a

(10) Jean Claude Colliard (en *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1978, pág. 244) hace referencia a que del 90 al 95 por 100 de las leyes tienen hoy por regla general origen gubernamental.

(11) UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Les Parlements dans le monde*, Puf, París, 1977, págs. 567 y sigs.

INICIATIVA LEGISLATIVA

(En porcentaje)

	<i>I Legislatura</i>				<i>II Legislatura</i>			<i>III Legislatura</i>		<i>IV Leg.</i>
	<i>1.ª sesión</i>	<i>2.ª sesión</i>	<i>3.ª sesión</i>	<i>4.ª sesión</i>	<i>1.ª sesión</i>	<i>2.ª sesión</i>	<i>3.ª sesión</i>	<i>1.ª sesión</i>	<i>2.ª sesión</i>	<i>1.ª sesión</i>
Propuestas del Gobierno	63,2	60,7	24,1	33,7	18,6	39,4	27,0	18,4	17,2	12,8
Proyectos de los partidos	36,8	39,3	75,9	66,3	81,4	60,6	73,0	81,6	82,8	87,2
<i>Total</i> (núms. absolutos)	204	140	266	312	312	193	37	479	180	313

través de los índices de distancia política interpartidarios en las votaciones parlamentarias. El análisis de esos índices (12) pone de manifiesto que la distancia u oposición interpartidaria es menos elevada y la unanimidad consensual más alta cuando los gobiernos son minoritarios y que la coalición de la oposición se refuerza con gobiernos mayoritarios.

La iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios tiene objetivos más diversificados y más amplios que la iniciativa gubernamental. Gran parte de la iniciativa parlamentaria, sobre todo de los partidos de la oposición, no se orienta a una producción legislativa inmediata. Hay proyectos presentados con propósitos tribunicios o potestativos para sacar apoyos de la opinión pública o del electorado; otros se presentan para obligar a los restantes partidos, principalmente a las bancadas «límitrofes», a adoptar una posición pública sobre ciertas cuestiones.

Pero si los partidos superan al Gobierno en materia de iniciativa, no se produce lo mismo en lo que respecta a productividad legislativa. El *output* legislativo es favorable al Gobierno, con algunas excepciones poco significativas. El análisis del cuadro respectivo revela esta tendencia, solamente alterada durante la vigencia del tercer Gobierno (en que el exiguo número de siete leyes no permite llegar a grandes conclusiones), del cuarto Gobierno (en que la mayor parte de las leyes aprobadas en este período sólo se publica durante la vigencia del quinto Gobierno) y del noveno Gobierno. En este último caso, la alteración se debe sobre todo al hecho de que el 43 por 100 de las leyes publicadas en este período hacen referencia a la creación de municipios y son oriundas de proyectos de grupos parlamentarios, lo que desestabiliza la normal relación entre leyes derivadas de proposiciones y de proyectos de ley; pero aunque se omitan esas leyes, permanece una importante alteración de la tendencia, síntoma de conflictivas relaciones entre los partidos de la coalición (los dos partidos con mayor representación: PS y PSD), que buscaban el Parlamento como lugar privilegiado de ciertas negociaciones.

Esta preeminencia del Gobierno en el *output* legislativo se entiende por el poder que tiene conferido de solicitar prioridad para asuntos considerados de interés nacional de resolución urgente (art. 59 del Reglamento) y de poder influir en el orden del día, no solamente a través de su representante, sino también de los representantes de los partidos que lo apoyan.

El análisis de los datos relativos a la Asamblea portuguesa respecto a otros Parlamentos pone de manifiesto que es aquí más débil la subordinación

(12) Dada su extensión, no podemos publicarlo aquí. Esperamos poder hacerlo en otra ocasión.

INICIATIVA LEGISLATIVA POR PARTIDOS

(En porcentaje)

345

	<i>I Legislatura</i>				<i>II Legislatura</i>			<i>III Legislatura</i>		<i>IV Leg.</i>
	<i>1.ª sesión</i>	<i>2.ª sesión</i>	<i>3.ª sesión</i>	<i>4.ª sesión</i>	<i>1.ª sesión</i>	<i>2.ª sesión</i>	<i>3.ª sesión</i>	<i>1.ª sesión</i>	<i>2.ª sesión</i>	<i>1.ª sesión</i>
PS	12,0	18,2	35,1	36,7	23,2	24,8	29,6	19,9	24,2	19,8
PSD	41,3	25,5	15,8	10,6	17,3	9,4	18,5	14,6	21,5	18,3
CDS	17,3	12,7	6,9	5,8	7,5	13,7	3,7	10,9	10,1	8,8
PCP	22,7	20,0	26,2	33,3	27,9	18,8	29,6	30,4	28,9	23,8
ASDI					15,4	12,8		13,3	1,3	
PS + PSD								2,3	6,7	
PRD										12,8
Otros	6,7	23,6	15,9	13,5	8,7	20,5	18,5	8,4	7,4	16,5

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA ASAMBLEA DE LA REPUBLICA
SEGUN EL ORIGEN DE LAS LEYES, POR GOBIERNOS

(En porcentaje)

<i>Origen de las leyes</i>	<i>1.º Gob.</i>	<i>2.º Gob.</i>	<i>3.º Gob.</i>	<i>4.º Gob.</i>	<i>5.º Gob.</i>	<i>6.º Gob.</i>	<i>7.º Gob.</i>	<i>8.º Gob.</i>	<i>9.º Gob.</i>
Propuestas de ley	69,4	69,8	28,6	41,3	26,7	71,4	56,2	76,1	27,4
Proyectos de ley	17,5	12,6	57,2	48,2	14,2	6,1	22,9	11,9	69,8
Ratificaciones	11,1	15,8	14,3	17,2	58,9	22,4	20,8	7,1	2,2
Otros	1,8	1,5						4,7	0,3

PEDIDOS DE RATIFICACION DE DECRETOS DEL GOBIERNO, POR PARTIDOS

(En porcentaje)

347

	<i>I Legislatura</i>				<i>II Legislatura</i>			<i>III Legislatura</i>		<i>IV Leg.</i>
	<i>1.ª sesión</i>	<i>2.ª sesión</i>	<i>3.ª sesión</i>	<i>4.ª sesión</i>	<i>1.ª sesión</i>	<i>2.ª sesión</i>	<i>3.ª sesión</i>	<i>1.ª sesión</i>	<i>2.ª sesión</i>	<i>1.ª sesión</i>
PS	—	—	24,6	5,3	25,0	32,3	18,8	—	—	6,8
PSD	42,1	56,2	19,3	47,9	—	—	—	—	—	—
CDS	21,0	18,8	8,8	6,6	—	0,8	—	15,3	9,4	3,4
PCP	31,6	25,0	45,6	11,1	57,0	56,5	68,8	83,9	86,8	70,8
AD				28,7						
PRD										13,5
<i>Total (núms. absolutos)</i>	19	16	57	244	100	124	16	118	55	89

al Gobierno que en la generalidad de los Parlamentos. De hecho, en la generalidad de los Parlamentos de los países europeos las leyes aprobadas sobre la base de proyectos gubernamentales representan entre el 80 y el 100 por 100 del total de su producción legislativa. En Portugal, solamente durante la vigencia del sexto y del octavo Gobiernos se superó el 70 por 100 y nunca se llegó al 80 por 100.

Cuando se analiza la función de control del Parlamento, se comprueba que el control parlamentario del Gobierno se intensifica durante la vigencia de los gobiernos mayoritarios, cuando se incrementa la intensidad de la oposición.

Es lo que se deduce del análisis de la evolución no solamente de las peticiones de ratificación, sino también de la presentación de requerimientos y de la constitución de comisiones de investigación.

Salvo raras excepciones, las peticiones de ratificación son comprensiblemente presentadas por la oposición (13). Y tienden a aumentar con la intensidad de esa oposición y a disminuir con la proximidad del Gobierno, como lo prueba el hecho de que sea el PCP el partido que más ratificaciones solicita. Esa intensidad es mayor durante la vigencia de gobiernos mayoritarios y consiguientemente menor durante la existencia de gobiernos minoritarios.

Esta intensidad de la oposición significa que la minoría, incapaz de ganar votaciones, orienta su actividad hacia una utilización más frecuente de los mecanismos de control del Ejecutivo. Es evidente que durante la vigencia de gobiernos minoritarios la actividad de la oposición es cualitativamente más eficaz.

El análisis del número de requerimientos formulados al Gobierno evidencia que el control parlamentario aumenta con la presencia de mayorías en el Ejecutivo. Y la circunstancia de que los gobiernos no respondan a muchos de los requerimientos no ha desanimado a los diputados en el uso de este mecanismo.

La constitución de comisiones de investigación confirma la tendencia ya mencionada de creciente control parlamentario del Gobierno. De tres en la

(13) La más importante excepción se produjo durante la vigencia del sexto Gobierno, cuando los partidos de la coalición mayoritaria en el poder requirieron la ratificación de un gran número de decretos promulgados por el Gobierno anterior —más del 80 por 100 de las peticiones hechas en esa sesión legislativa—. Tal actitud, de hecho excepcional, demuestra sobre todo que, al menos en ese momento, aún no estaban consensuadas ciertas normas de comportamiento parlamentario. La utilización que se hizo de la ratificación se apartaba sin duda de sus objetivos y razón de ser. Ciertamente, los partidos de la mayoría retiraron casi todas las peticiones que habían hecho, manteniendo solamente algunas, escogidas en función de la táctica política adoptada.

REQUERIMIENTOS DE LOS DIPUTADOS AL GOBIERNO
(Hasta el 20 de mayo de 1986)

<i>Legislaturas</i>	<i>Requerimientos</i>	<i>Respuestas</i>
I	2.513	1.142
II	2.596	2.595
III	4.614	2.427
IV	1.459	724

primera legislatura, se pasó a 19 en la segunda y a 17 en la tercera. Aunque no todas las comisiones investigaron actos del Gobierno, sino que analizaron también actos de la Administración central y local o acontecimientos de la vida pública en general, lo cierto es que el Gobierno es lo más controlado por estas comisiones. El deficiente y moroso funcionamiento de tales comisiones ha impedido que de ellas se derive un efectivo control de los actos del Gobierno, aunque su aumento indique una progresiva toma de conciencia de sus virtualidades.

La más visible y eficaz forma de ejercicio de la crítica política y del control parlamentario son las «interpelaciones al Gobierno» —debate suscitado por un partido sobre un área de actuación del Gobierno, con la presencia de éste en el Parlamento—, que ha aumentado progresivamente en cada legislatura, al contrario de las «sesiones de preguntas», que se han manifestado como una forma desajustada de control de la actividad gubernamental.

La media de interpelaciones ha aumentado de hecho: de 1,5 al año en la primera legislatura pasó a 3,3 y 3,5 al año en la segunda y tercera legislaturas, respectivamente.

INTERPELACIONES AL GOBIERNO

<i>Años</i>	<i>Número</i>	<i>Med. anual</i>
1976-1979	2	0,66
1979-1980	4	1,5
1980-1983	10	3,3
1983-1985	7	3,5

Las mociones de censura sólo empezaron a ser presentadas durante la vigencia del cuarto Gobierno de Mota Pinto, no siendo, sin embargo, objeto de discusión las formuladas por el PS y por el PCP. La que el PCP promovió

en el sexto Gobierno de AD no fue aprobada y las dos restantes presentadas al octavo Gobierno de Balsemão fueron rechazada una (la del PS) y retirada la otra (la del PCP). El CDS, por su parte, vio también rechazada la que presentó al noveno Gobierno del Bloque Central.

Antes de la reforma constitucional de 1982 el Gobierno sólo caía después de la aprobación de dos mociones de censura; hoy basta la aprobación de una. El décimo Gobierno, de Cavaco Silva, acaba de caer como consecuencia de la votación de una moción de censura, constituyendo el primer caso durante la vigencia de la Constitución de 1976.

Las cuestiones de confianza han desarrollado un doble papel. Las que son presentadas después de la aprobación del programa de gobierno pretenden poner de manifiesto la aceptación expresa de ese programa por el Parlamento, ya que, a fin de facilitar la formación de gobiernos minoritarios, la Constitución no prevé la necesidad de una votación positiva del programa de gobierno, sino solamente su no reprobación. Las cuestiones que son presentadas durante el desarrollo de la legislatura han tenido la función de resolución de crecientes insatisfacciones internas en el seno de la mayoría que apoya al Gobierno, convirtiéndose por ello más en un instrumento de control gubernamental de sus apoyos parlamentarios que de control parlamentario del Gobierno.

Este control parlamentario del Gobierno ha venido manifestándose a través de la creciente comparecencia de miembros del Ejecutivo en el Pleno y en las comisiones, que era práctica menos frecuente en las primeras sesiones legislativas, pero que en la segunda sesión legislativa de la tercera legislatura alcanzó ya el número global de 79 comparecencias, sobre todo distribuidas en las comisiones de Economía, Hacienda y Planificación, de Equipamiento Social y de Trabajo.

III. CONCLUSIONES

El Parlamento portugués es, como acabamos de ver, un Parlamento incipientemente institucionalizado, no solamente por la todavía corta duración de su existencia, sino sobre todo porque se ve afectado por la inestabilidad del sistema político en que se integra y por la conflictividad que en él se ha generado entre las distintas instituciones.

La inestabilidad del sistema de partidos ha repercutido negativamente en el Parlamento. Las frecuentes alteraciones en la clase política, que se traduce en escisiones en los cambios de liderazgo de los partidos, en la construcción y destrucción de coaliciones en la aparición de nuevos partidos, no han

posibilitado la consolidación de un grupo de diputados profesionalizado. Lo que constituye un primer obstáculo a la institucionalización del Parlamento. Sin embargo, hay indicios que apuntan a una evolución en el sentido del fortalecimiento y estabilidad del grupo dirigente.

Por otro lado, y en contraste con la generalidad de los Parlamentos, la Asamblea de la República ha ofrecido resistencia al dominio del Ejecutivo sobre la actividad legislativa, lo que se debe ciertamente a la inestabilidad del sistema, que ha impedido la formación de gobiernos mayoritarios y estables y la definición de reglas claras y consensuadas del funcionamiento de las instituciones entre sí.

La institucionalización del Parlamento parece así depender de una mayor sedimentación del sistema de partidos, así como de la estabilización del sistema de gobierno que propicien una relación más fecunda y autónoma entre los órganos de soberanía que haga posible y promueva una más intensa colaboración entre las instituciones políticas del sistema.

(Traducido por TERESA QUINTELA.)