

MAGNUS ISBERG: *The first decade of the unicameral Riksdag* (The role of the Swedish Parliament in the 1970's). Stockholms Universitet. Statsvetenkaphiga Institutionen. Estocolmo, 1982.

JOAN SUBIRATS HUMET

Muy poco se sabe en España del funcionamiento del Riksdag, sobre todo desde su conversión en Parlamento unicameral en 1971. La bibliografía existente y accesible sobre el tema es escasísima (1), lo que de entrada ya confiere un valor accesorio al libro que comentamos. Este libro, aparecido en 1982, presenta el atractivo de intentar resumir, en sus poco más de cien páginas, la primera década de funcionamiento del Riksdag como Parlamento unicameral, es decir básicamente los años de la década de los 70. Su autor, Magnus Isberg, es profesor de la Universidad de Estocolmo y al mismo tiempo trabaja como experto en el mismo Parlamento sueco. La brevedad del trabajo no permite calificar de exhaustivo el libro de Isberg, y de hecho las referencias a la organización concreta de la cámara o las peculiaridades reglamentarias de la misma, o son escasas o simplemente inexistentes. A pesar de eso, Isberg consigue con un estilo muy claro, preciso y nada pretencioso, acercarnos a una realidad parlamentaria y política muy alejada de nuestras coordenadas. Por ello, más que realizar una reseña crítica, para la que nos faltarían elementos comparativos suficientes, pretendemos resumir las principales aportaciones del libro.

---

(1) Son muy escasas las referencias bibliográficas que sobre el Riksdag conocemos en España. Aparte de los comentarios parciales que incluyen los libros de Desfeuilles y Fusilier, sólo conocemos una obra en inglés sobre el Parlamento sueco: ELIS HASTAD, *The Parliament of Sweden*, publicado por The Hansard Society, Londres, 1957. La bibliografía que incluye Isberg es realmente amplia, pero, en general, se refiere a libros o artículos publicados en sueco.

La década analizada por el profesor de Estocolmo es de una extraordinaria importancia en la vida política y parlamentaria de Suecia. En primer lugar, destacan los grandes cambios constitucionales que, tras más de veinte años de preparación, se iniciaron entre 1968 y 1970, y que culminaron en la nueva Constitución que entró en vigor el 1 de enero de 1971. Uno de estos cambios comportó la modificación de la normativa electoral, acentuándose la proporcionalidad del sistema, y provocando el aumento de escaños del pequeño partido comunista y perjudicando al Partido Social-Demócrata, que había gozado hasta entonces de una cierta prima en escaños derivada de su gran hegemonía electoral. Esta, y otras razones de carácter más general, explican que en 1976, y por vez primera desde 1930, se formara un gobierno en Suecia sin la participación de los socialistas. Anteriormente los socialistas habían tenido serios problemas para formar gobierno, problemas sólo superados con el apoyo de los parlamentarios comunistas. El bloque no socialista, formado por los partidos de centro, moderado y liberal, no tuvo tampoco una sólida mayoría, por lo que en general, los cinco gobiernos formados entre 1968 y 1979 fueron gobiernos con una muy débil apoyatura parlamentaria (2).

La supresión de la Cámara Alta, y el aumento del número de diputados a 350 en la nueva Asamblea, fueron otros de los cambios producidos. A pesar de ello tuvo que modificarse de nuevo la composición de la cámara al producirse en 1974 un empate a 175 diputados por cada uno de los dos bloques formado uno por socialistas y comunistas, y el otro por el resto de partidos citados anteriormente. Ello provocó una situación muy difícil, en la que se mantuvo el gobierno socialista, pero con grandes problemas (3). Así en 1976,

---

(2) A partir de la supresión de la cámara alta y la modificación del sistema electoral, los socialistas sólo pudieron formar gobierno con el apoyo de los comunistas, en 1971. Después, en las elecciones de 1974, se produjo el empate a 175 escaños entre los dos bloques. Posteriormente pasaron a gobernar los partidos no socialistas, pero con sólo seis escaños por encima de la mayoría necesaria, y finalmente el ejecutivo formado en 1979 fue un gobierno del partido liberal, el cual, a pesar de sólo disponer de 39 escaños de los 349 totales, pudo formar gobierno al abstenerse los partidos socialista y de centro, con lo cual la posición en contra de moderados y comunistas no comportó la desaprobación del primer ministro.

(3) No fue realmente una situación fácil, ya que comportó la total dependencia de los comunistas para mantener al ejecutivo, y además en algunas ocasiones hubieron de resolverse votaciones en el Riksdag acudiendo al sorteo, lo que, si bien está previsto constitucionalmente, no deja de resultar expresivo de un cierto impasse político. Una situación similar, con dos bloques enfrentados de naturaleza tan distinta, en cualquier otro país podía

para evitar situaciones similares en el futuro, se redujo a 349 el número de escaños.

También se modificó el sistema de relaciones entre Gobierno y Parlamento, introduciendo el voto de desconfianza y la necesidad de un voto de investidura para el candidato a Primer Ministro (4). Por otra parte se redujo el período de legislatura de cuatro a tres años.

El funcionamiento del Parlamento sueco no parece tener, según lo describe Isberg, grandes diferencias con el funcionamiento de los parlamentos más cercanos, incluido el de las Cortes. Es importante señalar, no obstante, que el instrumento más poderoso con que cuentan tanto los grupos parlamentarios como los diputados de manera individual, las mociones, si bien no tiene limitación en cuanto a su contenido, sí tiene una limitación temporal muy restrictiva: sólo pueden presentarse mociones en el mes de enero. Para la oposición las mociones son el único instrumento que pueden utilizar sin restricciones para impulsar y expresar sus opiniones políticas, y para que las mismas sean debatidas y votadas en el Riksdag. Para el partido del gobierno las mociones pueden ser un medio para presentar iniciativas propias del partido, difícilmente impulsables por el gobierno en cuanto a tal, o bien un medio para conseguir el apoyo parlamentario de algún partido de la oposición en un punto determinado. Más clara resulta la utilización de este instrumento por parte de partidos que forman parte de un gobierno de coalición, ya que determinadas propuestas no asumibles por el conjunto de la coalición pueden ser presentadas independientemente en sede parlamentaria. Como hemos señalado, la única restricción a la presentación de mociones es la obligatoriedad de su presentación en los quince días de enero que siguen a la presentación del proyecto de presupuestos por parte del gobierno, presentación que se produce normalmente cada 10 de enero. El promedio de presentación de mociones durante estos años osciló entre las 1400 y las casi 2000, según la legislatura considerada (5).

---

haber sido dramático. En Suecia significó simplemente una ralentización de la toma de decisiones políticas y un aumento de la negociación en la fase pre-legislativa.

(4) La votación de desconfianza sólo se intentó en 1980, y fue presentada por el partido socialista, aunque no fue aprobada. La votación de investidura se realizó en 1976, 1978, 1979 y 1981, y siempre con resultados positivos para los candidatos presentados.

(5) Las mociones, a pesar de su coincidencia temporal con la presentación del presupuesto, pueden versar sobre cualquier tema, tenga o no implicaciones presupuestarias. De hecho, se considera que existen tres tipos de

Tanto la presentación de mociones como el trabajo en las 16 comisiones parlametarias existentes, cuenta con el asesoramiento para los grupos parlametarios y para los diputados individualmente considerados de un conjunto de expertos a su servicios. Isberg subraya que en los últimos años se está produciendo un descenso del número de juristas que forman parte de ese *staff*. Así, si a mediados de los años sesenta el número de licenciados en derecho alcanzaba el porcentaje del 74 por 100, a mediados de los setenta esa cifra descendió al 63 por 100, aumentando en cambio la presencia de expertos en temas económicos y científicos.

Uno de los temas realmente cruciales del funcionamiento del Parlamento sueco, y en general del sistema político de aquel país, son las llamadas Comisiones de estudio (*utredningar*). Estas comisiones, a las que Isberg dedica un gran espacio y posteriores profundizaciones (6), son fundamentales para entender el sistema político sueco, basado en el constante recurso a la vía de negociación y del consenso para la toma de decisiones políticas. Las comisiones de estudio son instrumentos del gobierno, creadas por el mismo, con el fin de estudiar un problema determinado y proponer las reformas necesarias. De hecho, son el mecanismo principal que da origen a la iniciativa legislativa del gobierno. Los objetivos de la Comisión son fijados por el Gobierno, que puede siempre modificarlos o incluso suprimir la misma Comisión. En las Comisiones participan políticos (parlamentarios o no), representantes de grupos u organizaciones de intereses, y expertos en el tema, además del necesario personal administrativo. En ocasiones, auxiliado por expertos y secretarías.

Durante la década de los setenta se formaron alrededor de un millar de comisiones de este tipo, de las cuales una tercera parte

---

mociones: las más importantes son las mociones de partido que expresan puntos importantes del programa de esa formación política; después las denominadas mociones de comisión, que aún siendo también expresión de puntos del programa se consideran menos relevantes o urgentes, y son preparadas por los parlamentarios de cada partido presentes en cada una de las comisiones de la cámara; finalmente tenemos las mociones individuales de cada parlamentario, que pueden ir a veces firmadas por varios diputados, y que el partido considera que no merecen asumir otro rango.

(6) Nos referimos al trabajo de Isberg, denominado: «Sectorization or coordination: Parliamentary influence through Governmental Commissions in Sweden», presentado como comunicación en las *Joint Sessions* del *European Consortium of Political Research*, celebradas en Salzburgo, en abril de 1984. Hemos enriquecido nuestros comentarios a la obra de Isberg con las aportaciones del mencionado trabajo.

eran de composición unipersonal. En cualquier momento de esos diez años, podían estar funcionando unas 250 comisiones, ya que normalmente y como promedio, sus trabajos se prolongan por un espacio de tres años. Cada vez que se produce un cambio de gobierno, es el nuevo ejecutivo el que decide la supresión de alguna de las comisiones en funcionamiento, aunque de hecho ello no acostumbra a suceder, limitándose, en todo caso, a modificar las directrices de trabajo de alguna comisión en particular.

La creación de las comisiones puede tener también su origen en el Parlamento, a través de la aprobación de una moción en ese sentido. Nunca el gobierno desatiende una de estas mociones, y de hecho Isberg cuantifica en cerca del 15 por 100 el número de comisiones creadas en estos diez años por iniciativa parlamentaria. La participación del Riksdag se da también en la composición de las comisiones. Así, aquellas comisiones que tienen objetivos de carácter más general acostumbran a tener una fuerte representación parlamentaria, siendo el gobierno el que decide el número de representantes parlamentarios y los partidos que deben estar presentes, pero son los mismos partidos los que designan a sus delegados.

Durante la década de los setenta cerca de las dos terceras partes de las comisiones de composición múltiple contaron con representación parlamentaria, representación que ocupaba casi el 50 por 100 del total de los miembros de la comisión. Ese importante índice de representación parlamentaria refleja un aumento considerable en relación a los años anteriores a 1969. Lógicamente ante una situación de mayor debilidad parlamentaria de gobierno, éste tiende a consensuar su política con el resto de grupos de la cámara a fin de encontrar las menores resistencias posibles.

Las decisiones en las Comisiones de estudio se acostumbran a tomar por consenso y tras larga deliberación. Pero, últimamente, después del acortamiento de la legislatura a tres años, los distintos gobiernos que se han sucedido, han presionado para que se aceleraran los trabajos de algunas comisiones, a fin de poder acabar la legislatura con un mayor número de realizaciones. Esta presión del ejecutivo ha obligado en ocasiones a recurrir a la votación en el seno de la comisión, votación de la que están excluidos los expertos y el personal administrativo. A pesar de ello, los discrepantes y los expertos pueden añadir al informe final que se dirige al gobierno, sus propios puntos de vista.

La iniciativa legislativa del gobierno parte, casi por entero, del

trabajo de las Comisiones de estudio, sobre todo en los temas o proyectos con una mayor repercusión política general. Durante el período que analiza Isberg, los distintos gobiernos han presentado de 140 a 210 proyectos por año. Esos proyectos de ley son sometidos a un período de enmienda y estudiados por la comisión parlamentaria correspondiente. De ahí surgen las mociones de cambio asumidas por la comisión, y sobre cuya suerte final debe decidir el pleno del Riksdag.

En la práctica, hay muchos factores que explican que esa fase de aprobación de la ley en el Riksdag se haya convertido casi en un mero trámite formal, perdiendo su verdadero contenido real. Como señala el autor del libro que comentamos, los mecanismos de consenso y negociación empleados en Suecia durante la fase de preparación e iniciativa legislativa en el seno de las Comisiones de estudio, las constantes consultas a los partidos políticos y a las organizaciones representativas de distintos intereses, y la tradición política que concede una fuerte preponderancia al programa de cada gobierno, han ido vaciando de contenido real a la tramitación parlamentaria de la ley. Así, excepto en los momentos de mayor debilidad parlamentaria del Gobierno (7), entre un 86 por 100 y un 91 por 100 de los proyectos de ley presentados durante estos años, han sido aprobados por el Riksdag sin introducir un solo cambio. Y si consideramos lo que Isberg denomina «cambios técnicos» (cambios meramente semánticos, cambios en el tiempo de entrada en vigor, cambios en la exposición de motivos), la cifra de proyectos intocados ascendería a una franja entre el 90 por 100 y el 95 por 100. Se podría aducir que ello se debe a una posición de prepotencia del bloque mayoritario que impide que se conviertan en mociones de cambio de la comisión las propuestas de modificación de la oposición, pero ello no parece en absoluto coherente con el *policy style* practicado en Suecia durante largas décadas, y que tiene su más clara concreción en el sistema de preparación legislativa a través de las comisiones.

Como es sabido, cada vez se da una mayor importancia a la implementación legislativa, y en general las cámaras parlamentarias tienden a crear o a mejorar sus canales de control sobre la efectiva

---

(7) Véase la nota 2 al respecto. Pero incluso en esos momentos de mayor debilidad parlamentaria del gobierno, el Riksdag sólo llegó a modificar sustancialmente los proyectos del gobierno un 12 por 100 durante el período de empate parlamentario, y en un 23 por 100 durante el período de gobierno liberal super minoritario.

operatividad y puesta en práctica de las decisiones parlamentarias. De hecho, en el proceso de trasladar las leyes aprobadas al campo normativo más concreto de reglamentos y órdenes, es donde o bien puede paralizarse la puesta en práctica de la ley, o bien puede desvirtuarse totalmente su contenido y objetivos.

El Riksdag, como señala Magnus Isberg, ha intentado desarrollar técnicas y medios de control sobre la implementación legislativa. Aunque como reconoce él mismo, éste no sea un punto en el que el Parlamento sueco haya llegado muy lejos (8). Dejando a un lado las técnicas más clásicas de modificación presupuestaria como medio de controlar la política del gobierno, o el empleo de «recomendaciones» al gobierno, el Parlamento sueco dispone de tres instrumentos básicos de control sobre la actuación del gobierno y de la Administración. El primero de ellos es la misma Comisión Constitucional del Riksdag, la cual controla la constitucionalidad de los actos del gobierno teniendo plena capacidad para revisar la gestión de los ministros, así como la administración de los asuntos de gobierno, y pudiendo acceder a toda la documentación relativa a ese ámbito. Está previsto también en la Constitución que esa comisión pueda recibir preguntas de otra comisión parlamentaria o de cualquier miembro del Riksdag sobre la gestión de algún ministro o la administración de cualquier materia gubernamental. Otro de los instrumentos de que dispone el Riksdag son los llamados auditores parlamentarios, los cuales reciben indicaciones de la cámara o de cualquiera de sus comisiones para que examinen la gestión económica de los distintos organismos y entes públicos. Finalmente nos encontramos con la institución del Ombudsman, de gran tradición y prestigio en Suecia, quien, junto con sus 30 asesores y ayudantes, dedica sus esfuerzos a controlar la actuación y funcionamiento de la Administración Pública sueca, facilitando su mejor relación con los ciudadanos. Pero como señala Isberg, sólo desde un punto de vista formal puede hablarse del Ombudsman como un instrumento más de control del Parlamento, ya que en la práctica su independencia con respecto al Riksdag y a cualquier otra institución política es muy grande.

Interpelaciones y preguntas tienen en Suecia un carácter distinto

---

(8) Magnus Isberg alude a que en comparación con los instrumentos de *oversight* del Congreso americano, o la gran actividad desplegada por los *Select Committees* de la Cámara de los Comunes, el Riksdag no goza de mecanismo comparables por su grado de control de la implementación legislativa.

al que puedan tener en nuestro país. Ante todo cabe reseñar su, para nosotros, débil utilización. En los años que examinamos, el promedio de interpelaciones por año es de unas 160, y el de preguntas alrededor de 400. Isberg señala, no obstante, que se ha producido un aumento muy sustancial con respecto a épocas anteriores, y concretamente afirma que sólo hasta 1964 el número de preguntas superó al de interpelaciones. Es evidente que en Suecia no se da una de las principales motivaciones que explican el mayor número de interpelaciones y preguntas en España. En Suecia los documentos oficiales de cualquier tipo son absolutamente accesibles para cualquier ciudadano, y por tanto la demanda de información que es una de las características de las preguntas parlamentarias, pierde en Suecia buena parte de su razón de ser. Pero en cambio, en el Riksdag, los parlamentarios sólo disponen de las interpelaciones y preguntas como instrumento de actuación autónomo, una vez pasados los quince días de enero en los que pueden presentar mociones. De hecho, el aumento en la utilización de esos medios procede del incremento de actividad parlamentaria producido en Suecia desde el inicio de la década de los setenta por la mayor igualdad en fuerza electoral y en escaños de los dos bloques a que nos hemos ido refiriendo.

Muchos parlamentarios suecos forman parte de los llamados consejos de dirección (*oards*) de muy diversas instituciones o entes públicos. Se calcula que a finales de los setenta un 24 por 100 del total de miembros de esos consejos eran parlamentarios, todos ellos designados por el gobierno. Esos parlamentarios, junto con el resto de miembros de los consejos (funcionarios públicos, representantes de organizaciones de intereses y expertos), asumen tareas de asesoramiento y estudio, que podríamos considerar similares a las comisiones preparatorias de nueva legislación a las que hacíamos referencia más arriba.

Al final de su estudio, el autor destaca que la participación del Riksdag en la vida política sueca ha aumentado en la última década. Y eso ha sido fruto tanto de las reformas constitucionales, como de los cambios políticos producidos y la situación de mayor debilidad parlamentaria de los gobiernos en esos años. Para Magnus Isberg se dan en Suecia dos maneras de entender la actividad parlamentaria. Para los socialistas que han estado en el gobierno por espacio de cuarenta y seis años ininterrumpidos, y que cuentan con una gran inserción social y corporativa que crea a su alrededor una verdadera red de intereses, el Parlamento ha tenido siempre una

importancia menor. Lo importante para ellos, sobre todo antes de 1976, era el acuerdo entre el gobierno, el resto de partidos, y las organizaciones representativas de los diversos intereses sociales. En cambio, para los partidos no socialistas el Parlamento ha tenido siempre una mayor importancia, ya que mientras estaban en la oposición era el Riksdag el marco político que ofrecía mayores posibilidades de confrontación, y cuando llegaron al gobierno pretendieron reforzar su papel ante una sociedad corporativista en la que sus oponentes contaban con todas las ventajas.

En los años setenta se ha producido, pues, una situación de mayor equilibrio entre esos dos grandes bloques, en unos años en que además unos han llegado al gobierno después de largos años de oposición y otros han pasado a la oposición después de muchas décadas de monopolizar el gobierno. Esa situación ha provocado un aumento del peso del Riksdag en la vida política sueca, que se ha expresado en una mayor presencia de diputados en las comisiones de estudio y también en los consejos de dirección de los entes públicos.

A pesar de todo, estos años de cambio no han modificado sustancialmente, un estilo de hacer política, que como ya hemos mencionado, pone todo el énfasis en el consenso y en el acuerdo entre distintas opciones políticas y entre los distintos intereses. La fuerza y la importancia de las comisiones de estudio, como plasmación más concreta y significativa de esa política, explican la debilidad de la intervención posterior del Parlamento sueco, y su limitado papel en el seguimiento ulterior de las leyes aprobadas.

En definitiva, el libro de Magnus Isberg resulta una aportación cuya sola existencia ya merece un comentario favorable, pero que además resulta sugerente por el enfoque que plantea y por acercarnos a una realidad de la que sólo muy de tarde en tarde tenemos referencias tan autorizadas como la que hemos intentado glosar.