

EL RENDIMIENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS  
EN RELACIÓN CON UNA POLÍTICA PÚBLICA:  
ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS  
SOBRE TURISMO (1978-2004)\*

JUAN LUIS PANIAGUA SOTO (\*\*)  
MARÍA VELASCO GONZÁLEZ (\*\*\*)

SUMARIO: 1. REFLEXIONES INICIALES. 2. LA PRODUCCIÓN PARLAMENTARIA EN MATERIA DE TURISMO. 3. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE TURISMO. 4. LA FUNCIÓN DE CONTROL EN MATERIA DE TURISMO. 4.1. *Interpelaciones*. 4.2. *Pregunta Oral en Plen*. 4.3. *Pregunta Oral en Comisión*. 4.4. *Pregunta con respuesta escrita*. 4.5. *Comparecencias del Gobierno y otros altos cargos*. 4.6. *Solicitud de documentos*. 5. LA FUNCIÓN DE ORIENTACIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE TURISMO. 5.1. *Proposiciones no de Ley*. 5.2. *Mociones*. 6. CONCLUSIONES.

---

(\*) El presente trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación *Asambleas parlamentarias en un sistema multinivel: la articulación territorial del poder legislativo y su rendimiento en España* (SEJ-2006-15075-C03-03/CPOL), financiado por el Programa del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007.

(\*\*) Catedrático de Ciencia Política. Universidad Complutense.

(\*\*\*) Profesora Centro Estudios Superiores Felipe II. Universidad Complutense.

## RESUMEN

El presente trabajo es resultado de una investigación en curso sobre la relación que existe entre el Parlamento, más específicamente el Congreso de los Diputados, y los procesos de elaboración de las políticas públicas en España. Nuestro objetivo es profundizar en el análisis de las funciones del Parlamento –legislación, control y vinculación entre sociedad y autoridades del sistema político– desde una perspectiva sistémica que contemple el despliegue de estas funciones relacionándolas con las políticas públicas.

En esta primera fase de la investigación utilizamos datos de la actividad realizada por el Congreso de los Diputados en relación con una política concreta, la política turística; el periodo que estudiamos va desde la Legislatura Constituyente hasta el final de la VII Legislatura.

La política turística es un espacio de trabajo de envergadura diferente al de otras políticas consideradas centrales en el Estado de Bienestar, como sanidad o educación, pero con varias características que la convierten en un caso de interés. Es, en primer lugar, un ámbito de trabajo de naturaleza claramente transversal que, además, está directamente relacionado con los nuevos retos postmaterialistas que enfrentan las sociedades actuales y, por último, es una arena diferenciada, pero también un sector estratégico de la economía nacional, lo que la convierte en una política situada en lo que las posiciones teóricas convergentes de pluralistas y marxistas denominan «zona cautiva».

En el trabajo se presenta un primer análisis cuantitativo del rendimiento parlamentario en relación con la política turística que permite extraer algunas conclusiones sobre los límites y potencialidades de este tipo de análisis y sobre el rol que puede ocupar el Parlamento en la elaboración, implantación o evaluación de una política concreta.

## 1. REFLEXIONES INICIALES

### *Interés renovado por los Parlamentos*

Durante cerca de medio siglo la mayor parte de los trabajos de investigación y publicaciones sobre el sistema político en los que se abordaba el análisis del parlamento enfatizaban que éste había ido reduciendo su importancia de forma paulatina hasta haberse convertido en una institución cuya función era subsidiaria de las funciones del ejecutivo.

En la actualidad existe un interés renovado por el parlamento que puede explicarse por diferentes razones. En primer lugar, porque los parlamentos han recuperado una notable relevancia política al reforzar su posición en el seno del subsistema institucional como espacio privilegiado para la deliberación, la concertación y la integración, especialmente en sociedades complejas atravesadas por fracturas de diversa naturaleza. En varios países de nuestro entorno político y cultural se han puesto en marcha procesos de reflexión sobre cómo mejorar su posición en el sistema político (1) o cómo fortalecerlos, destacando su capacidad de apoyo a la estabilidad de los sistemas políticos (2). La trascendencia política de la institución puede mostrarse, como propone Norton (1993, 2000), mediante una antítesis: para entender su importancia basta con especular sobre su hipotética desaparición y tratar de imaginar nuestros sistemas políticos sin el Parlamento, es decir sin la institución que expresa el pluralismo, la deliberación y la forma

---

(1) En junio de 1999 el Partido Conservador inglés constituye la *Comisión para el fortalecimiento del Parlamento*, con la intención de «examinar las causas del declive de la efectividad del Parlamento en el seguimiento del ejecutivo y para hacer propuestas que permitan fortalecer el control democrático sobre el Gobierno» (2000:2). El resultado de dicha Comisión es un Informe, dirigido por el Prf. Norton y publicado en julio de 2000.

(2) Ese es el objetivo del Informe elaborado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional bajo el título de *Handbook on Legislative Strengthening* (2000).

más depurada de articular la representación de las distintas opciones políticas del conjunto de ciudadanos.

Además, la extensión de los enfoques neo-institucionalistas ha supuesto un retorno al estudio de las instituciones que son observadas, desde nuevos puntos de vista, como factores centrales para la explicación de los sistemas de los que forman parte. Los Parlamentos, una vez recuperado su atractivo como objeto de análisis, son protagonistas de estudios heterogéneos que parten de marcos teóricos muy diversos: análisis sobre procesos decisorios y estrategias de los actores que participan en ellos (Tsebelis, 2002); estudios sobre la correlación entre los diseños institucionales y las capacidades que pueden o no desplegarse (Weaver y Rockam, 2000), análisis sobre rendimiento institucional o estudios de género aplicados al Parlamento y la representación política (Valiente, Morales y Ramió, 2003, 2005).

El presente trabajo toma como punto de partida la idea de que el supuesto declive de los parlamentos tiene su origen en una premisa errónea: considerar que la función que da sentido a la institución es la legislativa, minusvalorando las otras funciones que el Parlamento juega en el sistema político (Norton, 1993).

Los diferentes estudios sobre las funciones del parlamento parten de la propuesta de Packerham (1970) completada por las de Norton (1993) y Patterson y Copeland (1994), fundamentalmente. Por lo general los analistas utilizan distintos criterios para la clasificación de las funciones de los parlamentos, pero todos coinciden en que las tres básicas son las de representación, legislación y control; a estas funciones se añade, con diferencias según los sistemas políticos, la función de selección y elección de cargos públicos.

No es nuestro objetivo aquí realizar un desarrollo de las posiciones de la doctrina comparada al respecto, ni entrar en la extensa bibliografía sobre el tema producida en España (3), sino reflexionar sobre cuál

---

(3) Valgan por todos, los trabajos de Pau i Vall, 1995; Jiménez de Parga, 1994; Santamaría, 1994; Vega, 1995; Guerrero, 2000 y Paniagua Soto, 1991.

es el papel del Parlamento –y más concretamente el del Congreso de los Diputados– en el proceso de elaboración de las políticas públicas y dar cuenta de algún resultado obtenido hasta aquí, cuestión ésta con muy poca bibliografía concreta.

### *Papel del Parlamento en los procesos de elaboración de políticas públicas*

El análisis de políticas públicas es un campo estudio que en la actualidad presenta un notable grado de desarrollo pero en el que, sintetizando, es posible distinguir dos grandes líneas de trabajo: una que considera el proceso de las políticas públicas como algo que puede ser descrito como un ciclo compuesto por etapas (a partir del cual se han elaborado los conceptos de formulación, agenda, implantación, evaluación, o terminación) y otro que reclama la necesidad de trabajar cada una de las arenas sectoriales de forma integrada, considerando que todo lo que ocurre en torno a un tema que recaba para sí la atención pública forma parte de un mismo proceso que no se puede segmentar en fases (4).

Esta segunda perspectiva presenta una imagen dinámica de las políticas en el interior del sistema político y trata de captar el motor del poder en el centro de la elaboración e implantación de las mismas, poniendo especial énfasis en la idea de que cuando se diseña e implanta una política pública no sólo se busca dar respuestas mediante actuaciones, se trata también de imponer una visión determinada de cómo deben hacerse las cosas y de convencer sobre la validez de nuestras creencias y valores a través de la acción (Hecló y Wildavsky, 1974; Hall, 1989; Majone, 1997; Sabatier, 1999).

La política pública es diseñada, implantada, evaluada y, en su caso, modificada por el gobierno, a través de los distintos departamentos ministeriales que se ocupan de áreas políticas y administrativas

---

(4) En este segundo grupo se sitúa la propuesta de Jenkins-Smith y Sabatier (1993) de observar los conflictos de cada arena política a través de las «coaliciones de defensa» que reflejan valores, ideas y estrategias. Véase también, Fenger y Klok, 2001.

concretas; los responsables de diseñar las políticas y definir las acciones reflejan en ellas su concepción, sus valores y los recursos que deben poner a su disposición. Pero resulta plausible plantear, al menos como hipótesis, que en el proceso de configuración de los límites de los problemas y en la articulación de las propuestas de resolución sobre las que trabajan los decisores públicos el Parlamento pudiera tener un papel activo y en su seno, particularmente los Grupos parlamentarios que expresan su pluralismo. La deliberación, las preguntas, el trabajo en comisiones, las peticiones de comparecencias de ministros y responsables públicos, las relaciones entre las minorías, el voto del presupuesto... todas estas actividades (independientemente de cómo las organizamos finalmente en categorías teóricas) son, en su conjunto, una de las herramientas más importantes del sistema político para incorporar nuevas perspectivas en el debate, también, sobre las políticas públicas (5).

Estas dos realidades políticas, el Parlamento –institución básica del sistema político– y las políticas públicas –producto básico del propio sistema– tienen una conexión mucho más directa en sistemas presidencialistas en donde las funciones del parlamento se definen expresamente en relación con el proceso de elaboración de política.

Tomemos como ejemplo una definición de las funciones del parlamento utilizada en los documentos de apoyo al fortalecimiento institucional en terceros países elaborada por la Agencia de Estados Unidos para la Cooperación Internacional. Las funciones de los parlamentos serían: 1) Representación: escuchar, comunicarse y representar las necesidades y deseos de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas. 2) Elaboración de leyes: los parlamentos identifican problemas, estudian asuntos, incorporan conocimiento experto, formulan o aprueban políticas e implementan éstas a través de leyes que tratan de remediar los problemas que se plantean. 3) Control: los parlamentos controlan la ejecución de las leyes, políticas y programas mediante el

---

(5) Esta reflexión entronca con los análisis de la «no decisión», de las tres dimensiones del poder de Lukes (1974) y de cualquier otra propuesta teórica que trate de demostrar como la construcción política de los problemas sociales es una dimensión básica del poder en la actualidad, como Fisher y Forester, 1993.

seguimiento, la revisión y la investigación de las actividades gubernamentales para asegurarse que las actividades del gobierno son transparentes y consistentes con las normas existentes (USAID, 2000).

Por contraposición, en los regímenes parlamentarios la función relacionada con la elaboración de leyes (y las diversas actividades que integra, como el estudio, la incorporación de conocimiento experto o la elaboración de propuestas alternativas, en su caso) se resuelve, necesariamente, como el momento de mayor y más estrecha colaboración —e identidad incluso— entre Gobierno y Parlamento y especialmente entre el Gobierno y los Grupos parlamentarios que constituyen su mayoría parlamentaria.

### *La política turística*

Pero vayamos a la arena concreta en la que centramos nuestro trabajo. El objeto de la política turística son los fenómenos de distinta naturaleza que genera el proceso de atracción y residencia ocasional de ciudadanos en un ámbito territorial concreto (Velasco, 2004). Se trata, básicamente, de favorecer la llegada de ciudadanos no residentes a nuestro territorio para consumir diferentes tipologías de productos turísticos (sol y playa, cultural, rural, de naturaleza...).

En nuestro país, el turismo es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, a pesar de ello, el Gobierno Central tiene un ámbito propio de actuación, a través de la competencia de coordinación general de la economía y de promoción externa de nuestro país, y mantiene alguno de los elementos más significativos de la acción pública en materia de turismo en España, como la red de Paradores.

Esto ha supuesto que el Parlamento mantenga una línea de acción reconocible en relación con el turismo. Por ello, el objeto del análisis son las iniciativas en materia de turismo que se impulsan en el Congreso de los Diputados durante ocho Legislaturas, incluyendo la Constituyente.

En la siguiente tabla presentamos la información sobre periodos de las Legislaturas y tipo de gobierno en cada una de ellas, y en el cuadro

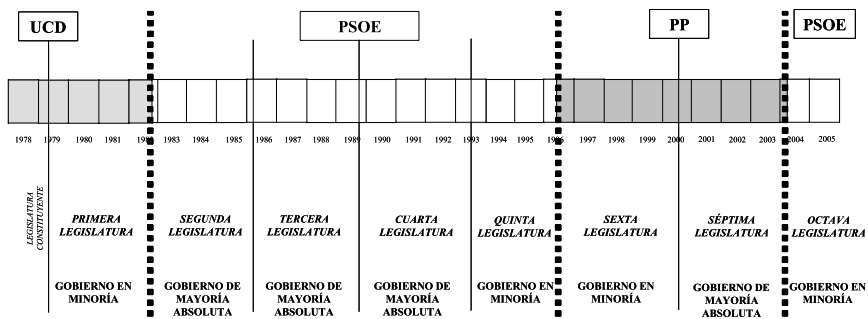
completamos la información señalando el partido que gobierna en cada una de ellas.

TABLA 1. LEGISLATURAS Y TIPOS DE GOBIERNO

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

(Fuente: Elaboración propia)

CUADRO 1. PARTIDOS EN EL GOBIERNO, POR LEGISLATURA



(Fuente: Elaboración propia)

## 2. LA PRODUCCIÓN PARLAMENTARIA EN MATERIA DE TURISMO

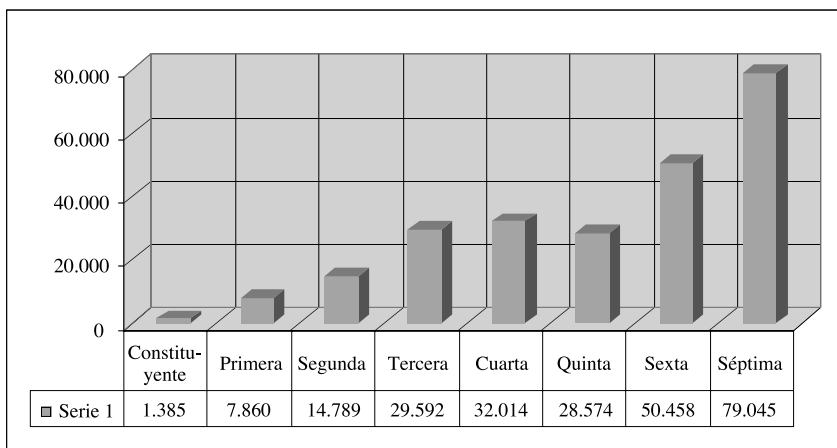
La primera de las cuestiones analizadas han sido las cifras totales de iniciativas parlamentarias que han tenido que ver con la materia turística en las siete Legislaturas del periodo objeto de investigación, en rela-



ción con la totalidad de iniciativas que se tramitaron en el Congreso en el mismo intervalo temporal.

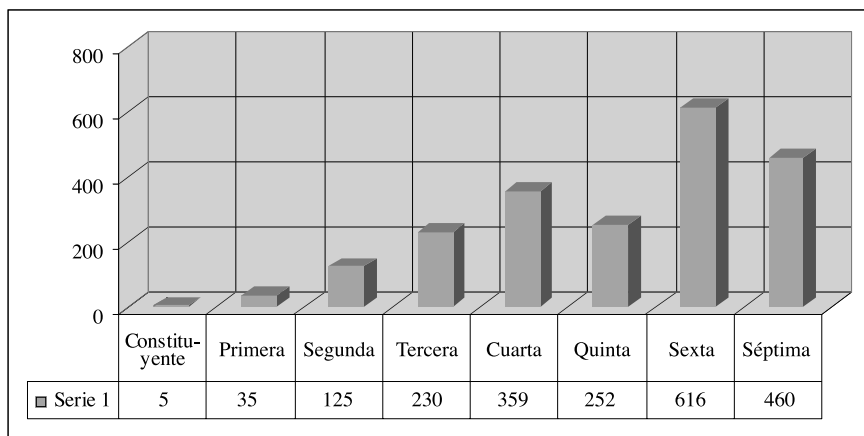
Durante las Legislaturas Constituyente, Primera, Segunda, y Tercera el número aumenta de manera muy similar a como lo hace el conjunto de actividad en el Congreso. Sin embargo, la Cuarta Legislatura muestra un aumento mayor en materia de turismo. Esta es, por diferentes razones, la Legislatura más activa en materia de política turística del Parlamento. Se constituye una *Ponencia* para analizar la crisis del sector turístico, se elabora un Informe y el Gobierno lo toma como base para elaborar, y aprobar, el Plan Futures. En la Quinta, la más corta del periodo, todas las cifras descienden. En materia de turismo las dos últimas Legislaturas presentan la tendencia contraria a la general. Aumenta más que proporcionalmente el número de iniciativas en la Sexta Legislatura y disminuye más que proporcionalmente en la Séptima.

GRÁFICO 1: INCREMENTO CUANTITATIVO DE LA ACTIVIDAD TOTAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS



(Fuente: Elaboración propia sobre Datos del Congreso)

GRÁFICO 2: INCREMENTO CUANTITATIVO DE LA ACTIVIDAD DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN MATERIA DE TURISMO



(Fuente: Elaboración propia)

Descendiendo en el análisis, organizamos las iniciativas teniendo en cuenta la propia clasificación que utiliza el Congreso de los Diputados.

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

El siguiente cuadro nos permite observar el uso de las diferentes opciones –tipos de iniciativas– en cada una de las Legislaturas. Además, hemos sombreado las Legislaturas con Gobierno en minoría para comprobar si existen indicios de alguna diferencia en situaciones de gobierno en mayoría y gobierno en minoría y también señalado los datos que, por mostrar un incremento o un descenso notable, resultan significativos.

TABLA 2: ACTIVIDAD PARLAMENTARIA RELACIONADA CON LA POLÍTICA TURÍSTICA ORGANIZADA POR LEGISLATURA

	CONST	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	CUARTA	QUINTA	SEXTA	SÉPTIMA	TOTAL
<b>Función legislativa</b>									
Proyecto de Ley						1			1
Proposición de Ley					1			1	2
<b>Función de control</b>									
Interpelación ordinaria				1					1
Interpelación urgente					1		1	1	3
Pregunta oral en Pleno		4	6	5	22	9	8	17	71
Pregunta oral al Gobierno en Comisión		2	3	6	14	28	22	4	79
Preguntas escritas	3	22	94	187	125	153	492	389	1466
Comparecencias del Gobierno ante el Pleno				1					1
Comparecencia del Gobierno en Comisión	1	5	5	3	17	16	4		52
Comp. de Autoridades y Funcionarios en Comisión				14	84	17	45	22	183
Otras comparecencias en Comisión					41				41
Solicitud de informe a la Administración del Estado			4	8	41	28	16	1	98
Solicitud de informe a otra Entidad Pública				1					1
<b>Función de orientación política</b>									
Proposición no de Ley ante el Pleno		1		1	3		1	1	7
Proposición no de Ley en Comisión		3	3	3	3	4	26	9	49
Moción consecuencia de interpelación ordinaria				1			1		2
Moción consecuencia de interpelación urgente		1							1
Comunicaciones del gobierno									
Planes y programas									
Proposición resolución de partidos políticos (L.O. 6/2002)									
<b>Otras iniciativas</b>									
Creación de subcomisiones y ponencias					3				3
Otros expedientes	1				1		8		10
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>37</b>	<b>115</b>	<b>231</b>	<b>355</b>	<b>256</b>	<b>624</b>	<b>445</b>	<b>2068</b>

(Fuente: Elaboración propia)

La lógica parlamentaria permite inferir que cuando ningún grupo parlamentario dispone de mayoría absoluta los grupos minoritarios que apoyan al Gobierno tendrían una oportunidad mejor para sacar adelante iniciativas relacionadas con la función legislativa o de orientación política. De hecho, se describe que cuando hay gobiernos en minoría la actividad parlamentaria crece y la pluralidad de iniciativas y de impulsos parlamentarios tiene más espacios para desarrollarse (Delgado, 2005).

En este estudio de caso no se verifica esta afirmación, aunque las características de la arena (sector económico de importancia vital para toda España, competencia de las CCAA y débil posición competencial del Gobierno central) no permiten afirmar que sea una hipótesis no válida. Si nos atrevemos a señalar que, dado que no se comprueba en una arena determinada una relación directa entre el tipo de Gobierno y la actividad parlamentaria en el sentido mayoritariamente señalado por la doctrina, es necesario avanzar en la desagregación de datos en otras arenas de otras políticas públicas para verificar la relación de ambas variables. Quizá, además del tipo de Gobierno, sea necesaria una vinculación con el tipo de política.

### 3. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE TURISMO

Las iniciativas legislativas relacionadas con turismo son pocas y desiguales. Encontramos un *Proyecto de Ley*, durante la Quinta Legislatura, para la aprobación de la Ley de Viajes Combinados, pactada previamente con las Comunidades Autónomas y cuyo origen es una Directiva de la Unión Europea. Una Proposición de Ley, durante la Cuarta Legislatura, que tenía por objeto la derogación de la Ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, ley de la etapa franquista que, de hecho, no había tenido ninguna aplicación destacable. Y una *Proposición de Ley promovida por Grupos parlamentarios del Congreso* presentada desde el Grupo Mixto durante la VII Legislatura, para la creación del impuesto sobre pernотaciones en empresas turísticas de alojamiento –en clara referencia a la polémica ecotasa de la Comunidad Balear–, que fue rechazada por la mayoría del Grupo Popular.

La explicación pronta de la falta de iniciativas relacionadas con la función legislativa en la materia es que las competencias exclusivas sobre turismo son de las Comunidades Autónomas. Pero el análisis de la política turística permite señalar como significativo que el Gobierno Central no haya sido capaz de consensuar algunos aspectos normativos, ya que es una demanda reiterada del sector desde la transición (la existencia de diecisiete normativas hace más compleja la gestión del turismo; tal es el caso, por ejemplo, de la normativa que afecta a nuevos tipos de alojamiento, como los vinculados al turismo rural, muy distinta en cada una de las Comunidades Autónomas).

#### 4. LA FUNCIÓN DE CONTROL EN MATERIA DE TURISMO

##### 4.1. *Interpelaciones*

Las *Interpelaciones* son un tipo de iniciativa por la cual los Grupos pueden preguntar en Pleno al Gobierno por los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento Ministerial. Tras la exposición por el autor de la interpelación y la contestación del Gobierno podrá hacer uso de la palabra un representante de cada Grupo Parlamentario (art. 181, 182 y 183 del Reglamento del Congreso).

Suponen un nivel agravado en la relación del Parlamento con el Gobierno porque dan lugar a debate general en el Pleno, a la intervención de otros Grupos Parlamentarios y, en su caso, a un pronunciamiento final mediante votación, o *Moción*.

Los Grupos han hecho uso de esta iniciativa de manera muy esporádica.

En la Tercera Legislatura se presentó, por el Grupo Popular, una *Interpelación Ordinaria* sobre «ordenación y promoción del turismo español», que fue reconvertida en Pregunta con respuesta escrita.

Durante la Sexta Legislatura, Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya presenta una *Interpelación Urgente* sobre «la política del Gobier-

no en materia turística y medidas a desarrollar para mejorar la capacidad competitiva de la industria turística» que reclamaba el impulso de una política turística integral en la que se incorporaran de manera primordial de cuestiones medioambientales. Acabó en *Moción* pero no tuvo ningún impacto en la política turística del departamento ministerial correspondiente.

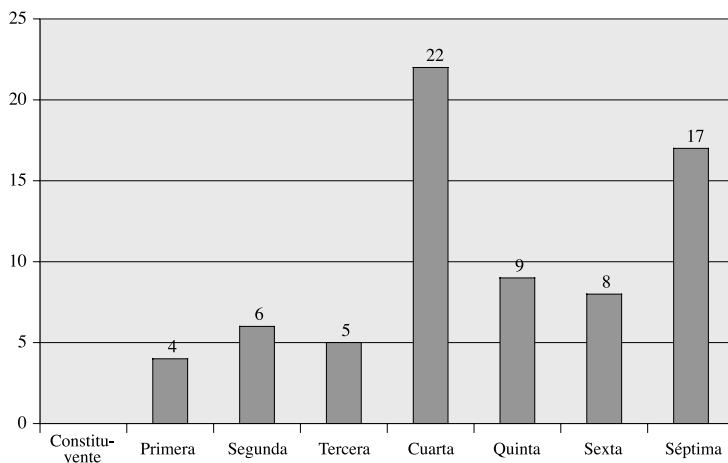
Y durante la Séptima Legislatura, el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió) presentó otra *Interpelación Urgente* sobre los criterios de política general del Gobierno para fomentar la competitividad del sector turístico, centrada, básicamente, en la posibilidad de imponer un impuesto o tasa relacionada con la actividad turística.

#### 4.2. *Pregunta Oral en Pleno*

La *Pregunta Oral en Pleno* dirigida al Gobierno, o a alguno de sus miembros, es un tipo de iniciativa que los diputados pueden utilizar con el visto bueno de los portavoces de sus respectivos grupos parlamentarios para interrogar sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo (art. 188 del Reglamento del Congreso).

Fue muy utilizada durante la Cuarta Legislatura, habiendo descendido el recurso de los Grupos parlamentarios a este instrumento. Analizando los contenidos de las *Preguntas Orales* concretas en dicha Legislatura la explicación es que durante aquellos años la preocupación por lo que se afirmaba como crisis estructural del sector generó una gran actividad en el Parlamento en torno al turismo, que acabó cristalizando en la creación de una Ponencia específica que analizó los problemas del sector y redactó un Informe de gran importancia para la política turística, como veremos enseguida.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PREGUNTAS ORALES EN PLENO



(Fuente: Elaboración propia)

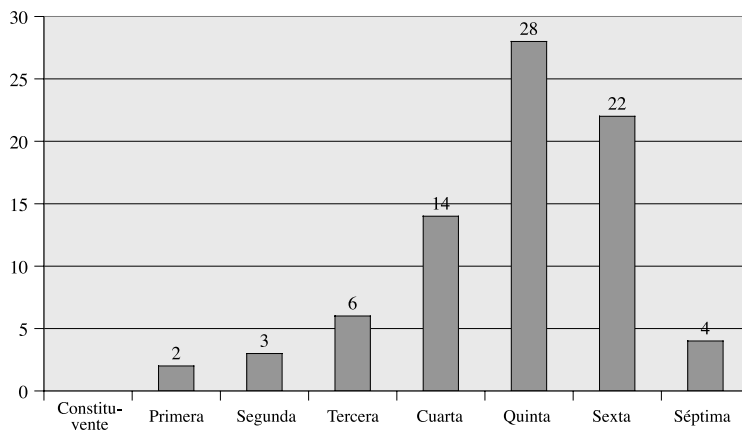
#### 4.3 *Pregunta Oral en Comisión*

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

Durante la Quinta Legislatura el partido mayoritario de la oposición despliega una estrategia de desgaste basada en la sospecha –en ocasiones fundada– de casos de corrupción tanto de decisores individuales, como de organizaciones. El Parlamento, y en él la arena turística, puede reflejar dicha estrategia.

El uso de la iniciativa también es intenso durante la Sexta Legislatura, pero si observamos de forma desagregada los datos sobre este grupo concreto, de las veintidós ocasiones en que se utiliza, en diez de ellas lo hace el Grupo parlamentario del Gobierno, casi el mismo número de veces que el resto de las Minorías de la oposición. Por lo tanto, no pueden ser contabilizadas como instrumento de control, sino de oportunidad para apoyar la política del Gobierno. Restando el número que corresponde al propio partido en el Gobierno la cifra recupera la frecuencia habitual.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PREGUNTAS ORALES EN COMISIÓN



(Fuente: Elaboración propia)

#### 4.4. *Pregunta con respuesta escrita*

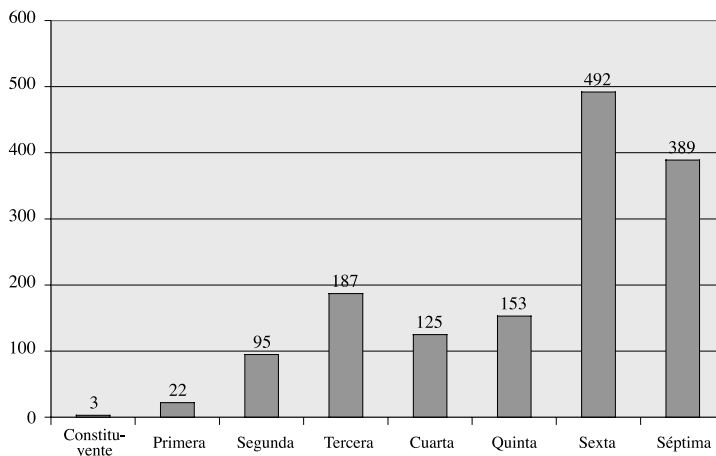
Es el instrumento más utilizado en la actividad parlamentaria es la *Pregunta al Gobierno con respuesta escrita*. Esto es común no sólo con otras áreas de trabajo del Congreso, sino con otros parlamentos de nuestro entorno (Sánchez de Dios, 2005:241).

En materia de turismo se han presentado 1466 preguntas a lo largo de las siete Legislaturas objeto de nuestro estudio. Su uso es proporcional al del conjunto de la actividad del Congreso, salvo en la Sexta Legislatura, en la que se presentan muchas más preguntas en la arena turística que, proporcionalmente, en el conjunto de la institución.

Si observamos la evolución de este instrumento de indagación e información en relación con el turismo, podemos concluir que cuando el PSOE ha sido Grupo mayoritario en la oposición ha convertido la *Pregunta al Gobierno con Respuesta Escrita* en un instrumento de información y control básico: en la Sexta Legislatura este Grupo presentó 332 preguntas (frente a 59 del Grupo parlamentario de Izquierda Unida; 35 de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya; 32 del Grupo Mixto; 33 del Grupo Parlamentario Popular y una única pregunta formulada por el Grupo parlamentario Vasco (PNV).



GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PREGUNTAS AL GOBIERNO CON RESPUESTA ESCRITA



(Fuente: Elaboración propia)

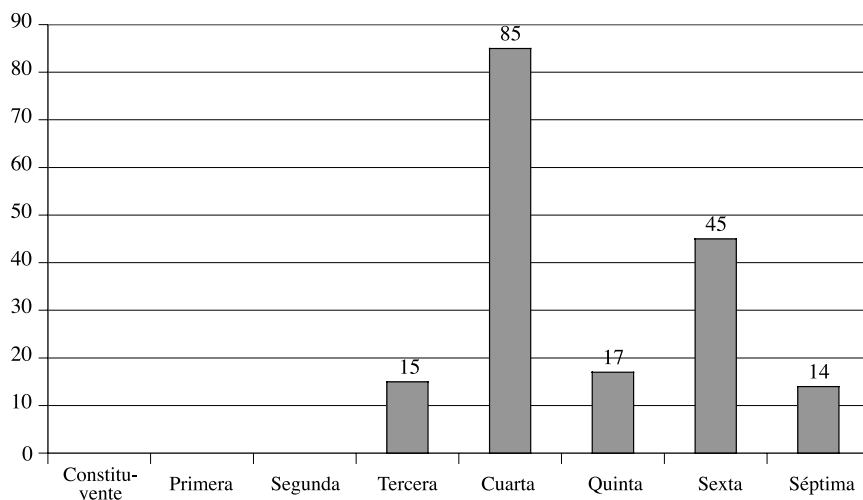
#### 4.5. *Comparecencias del Gobierno y otros altos cargos*

En cuanto a las peticiones de *Comparecencias de Autoridades y Altos Funcionarios en Comisión*, así como *Comparecencias de otros actores*, se observa una concentración del número de peticiones en la Cuarta Legislatura. El 9 de octubre de 1990 el Congreso aprueba una proposición de constituir una Ponencia Parlamentaria sobre el Sector Turístico que analice el estado del turismo y proponga, en su caso, medidas para el desarrollo del sector. Los trabajos de la Ponencia dieron comienzo el 19 de diciembre de 1990. Durante la elaboración del estudio se invita a comparecer a diferentes representantes públicos; representantes de sindicatos y representantes del sector. Un año más tarde, el 16 de octubre de 1991, se presenta el Informe resultante.

Entre sus resoluciones están algunas ideas que serán claves en la política turística inmediatamente posterior, como las que se reproducen (Informe aprobado por la Ponencia para el análisis de la situación actual del turismo en España. Boletín Oficial del Congreso, 16 de octubre de 1991).

- *Plan de mejora de la competitividad turística que contemple, entre otras, las siguientes acciones: Incentivos para crear y desarrollar un sistema de calidad del producto turístico liderado por el sector empresarial; Plan de Formación y Reciclaje de los trabajadores, cuadros y directivos del sector turístico en colaboración con empresarios y sindicatos; introducción de procesos de innovación turística; desarrollo de sistemas de información de la oferta turística, de interés para el sector en su conjunto y estudios de impacto ambiental, social y cultural en todos aquellos proyectos turísticos de nueva implantación.*
- *Reorientación del sector turístico en España según criterios de competitividad y calidad, en colaboración con las Administraciones Públicas.*
- *Coordinación y colaboración en la promoción exterior del Estado y de las Comunidades Autónomas, con el fin de maximizar los recursos.*

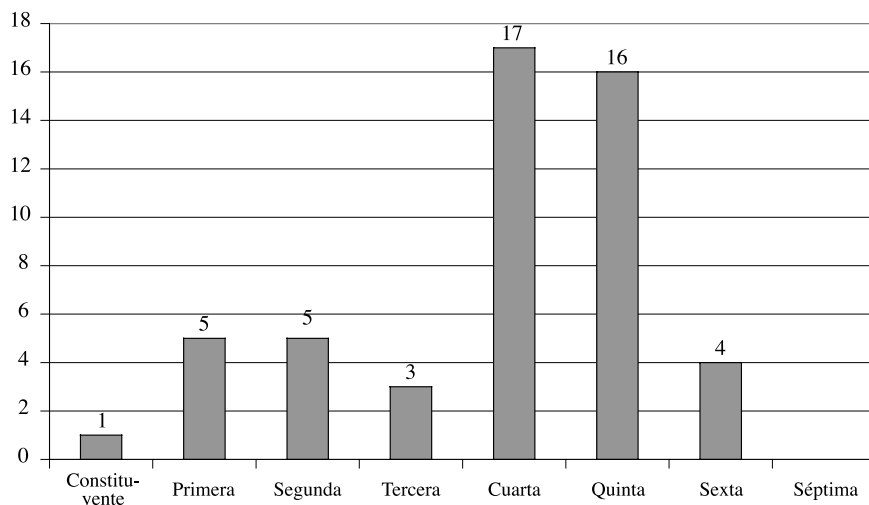
GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE COMPARENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS EN COMISIÓN



(Fuente: Elaboración propia)

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

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE COMPARENCIAS DEL GOBIERNO EN COMISIÓN



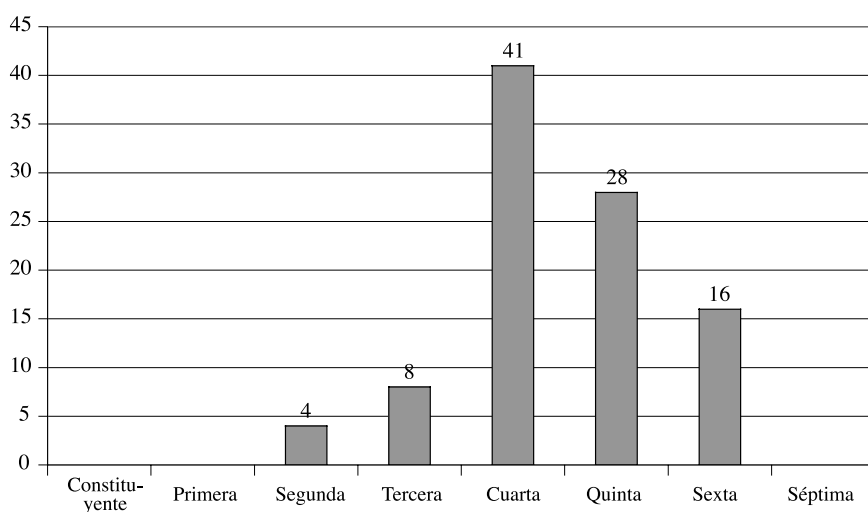
(Fuente: Elaboración propia)

#### 4.6. *Solicitud de documentos*

El instrumento de *Solicitud de Informe a la Administración General del Estado*, se utilizó, de forma destacada, en la Cuarta Legislatura. En ese momento se habían modificado las funciones de investigación del Instituto de Estudios Turísticos, llegando a su supresión, por lo que,

o bien la oposición quería destacar el alto número de estudios que se estaban encargando a consultoras externas o estaba fortaleciendo su función de control tratando de conocer qué documentos constituían la base de decisión en las políticas turísticas del Gobierno.

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



(Fuente: Elaboración propia)

## 5. LA FUNCIÓN DE ORIENTACIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE TURISMO

### 5.1. *Proposiciones no de Ley*

Las *Proposiciones no de Ley* se utilizan por los Grupos parlamentarios para orientar, impulsar o promover acciones concretas del Gobierno (Art. 193 del Reglamento del Congreso).

Durante las siete Legislaturas se presentan cinco *Proposición no de ley ante el Pleno*.

La primera en el tiempo es una *Proposición no de ley* del Grupo parlamentario de Coalición Popular, durante la Tercera Legislatura, para promover un «proyecto de ley de promoción y ordenación del turismo en España». El Pleno acuerda instar al gobierno a celebrar un debate sobre la situación del sector en el país, en el que se aborde la calidad, la estacionalidad y la promoción exterior del mismo (BGOC, Congreso de los Diputados Núm. D-208, de 30/06/88).

Durante la Cuarta Legislatura coinciden varias propuestas sobre el mismo asunto: constituir una *ponencia que analice el sector turístico español*, finalmente se aprueba la presentada por el Grupo parlamentario Socialista (BGOC, Congreso de los Diputados Núm. D-108, de 15/10/90).

En la Sexta Legislatura se aprueban dos *Proposición no de ley*. Una presentada por el Grupo parlamentario Popular (PP), relativa a mejorar el equipamiento turístico para que pueda adaptarse a las limitaciones físicas de algunos consumidores turísticos. El acuerdo adoptado es instar al Gobierno a «promover las mejoras de las condiciones de accesibilidad de las personas mayores y con discapacidad como un estándar de calidad más, de acuerdo con la política turística que se define en el Plan Integral de Calidad Turística Español y en colaboración con el Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CEAPAT)». (BGOC, Congreso de los Diputados Núm. D-494 de 26/10/1999).

Y otra presentada por el Grupo parlamentario Socialista (PSOE) para «elaborar un plan que combata la estacionalidad y mejore el empleo en el turismo de sol y playa». El acuerdo es, en este caso, más pormenorizado:

*El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:*

1. *Presentar en el menor plazo posible y con el objetivo de iniciar su aplicación durante el ejercicio presupuestario de 1998 un programa de lucha contra la estacionalidad que contemple:*
  - *Desarrollar políticas fiscales y sociales en concordancia con las conclusiones del Consejo Europeo de Essen, diciembre 1994, que tengan como objetivo ampliar la actividad de las empresas y establecimientos turísticos para crear y mantener empleo estable.*
  - *Estimular la segmentación y la especialización de las ofertas de las empresas turísticas con el objetivo de desestacionalizar la demanda.*
  - *Establecer programas que mejoren la adecuación del entorno urbano y medioambiental y los servicios de las zonas turísticas.*

- *Programas específicos de promoción y comercialización de nuevos productos turísticos que contribuyan a combatir la estacionalidad en la actividad económica y sean generadores de empleo estable.*
  - *Limitar los incentivos a la apertura de nuevas instalaciones turísticas en general y hoteleras en particular, para aquellas empresas que no se comprometan a mantener la actividad a lo largo de todo el año.*
  - *Generar un programa específico en materia de formación especializada en el sector turístico.*
2. *Propiciar el diálogo con los sindicatos, empresarios y Asociaciones de Municipios y Comunidades Autónomas para la elaboración y aplicación del programa contra la estacionalidad.*
  3. *El desarrollo y la gestión del programa corresponderá a las Administraciones competentes a cada nivel, siendo la cooperación entre las mismas el eje conductor del mismo. En cualquier caso en estricto respeto hacia las competencias que en materia de turismo tienen las Comunidades Autónomas.*

En la Séptima Legislatura el Grupo parlamentario Popular presenta una *Propuesta no de Ley* para «estimular la creación de oferta turística y comercialización de recursos especialmente culturales». Como es el partido del Gobierno el texto no incorpora ninguna acción que no estuviera llevándose a cabo. Dice así:

*El Congreso de los Diputados insta al Gobierno ... a estudiar y continuar desarrollando medidas concretas que permitan estimular la creación de oferta turística y su comercialización de recursos de carácter natural o de otra naturaleza, pero especialmente culturales, contribuyendo así no solamente al incremento de la presencia de este tipo de oferta en los mercados, sino también a la ruptura de la estacionalidad y a la participación de los beneficios que el sector reporta en empleo y renta a amplias zonas de nuestro territorio nacional. (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-200 de 19/06/2001)*

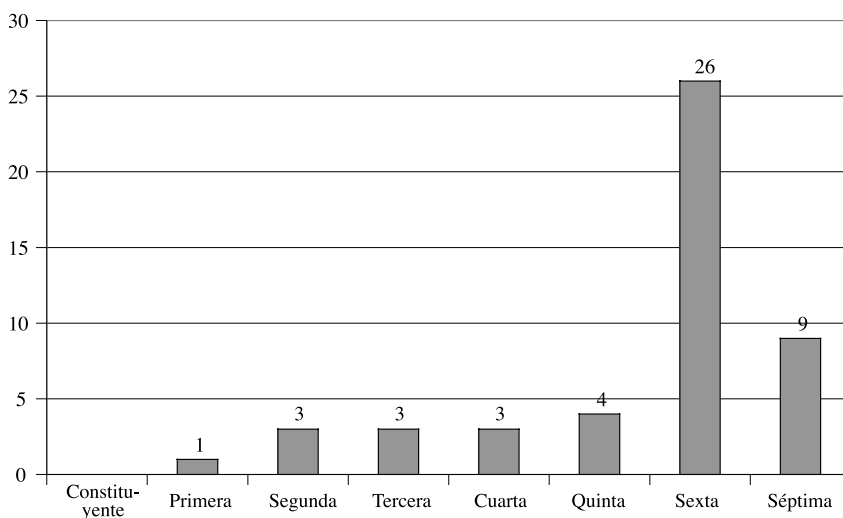
En relación con *Proposiciones no de Ley en Comisión* se presentan cuarenta, de las cuales se aprueban doce.

La Sexta Legislatura, la que tiene el número más alto de iniciativas en materia de turismo, es también el periodo en donde más *Proposiciones no de Ley en Comisión* se presentan. Su contenido es muy variado y no se corresponden con factores específicos de la política turística. Es una Legislatura con un Gobierno en minoría, lo que puede explicar su aumento.

**CUADRO 2. PROPOSICIONES NO DE LEY EN COMISIÓN  
DURANTE LA SEXTA LEGISLATURA**

- Grupo Federal Izquierda Unida: *Elaborar Plan de inversiones para la industria turística, Continuar los Planes de Excelencia Turística de Torremolinos, Benalmádena y Málaga.*
- Grupo Federal Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya: *Establecimiento de un sistema de ayudas económicas específicas a las Fiestas de Interés turístico internacional en función de las actividades de promoción exterior; Impulsar Plan de remodelación de la planta hotelera de la Costa del Sol; Medidas para hacer frente a la generalización del sistema «todo completo» en la industria hotelera.*
- Grupo Mixto: *Medidas para potenciar el turismo y la pesca en el municipio de Barbate (Cádiz) y alejar la presencia militar de la zona.*
- Grupo Popular: *Declarar del interés turístico nacional «el paso» de Semana Santa de Alhaurín el Grande de la provincia de Málaga; Elaboración y desarrollo de un plan de impulso a la oferta turística especializada; Efectos de la introducción del Euro en la actividad turística.*
- Grupo Socialista: *Promoción turismo termal; Necesidad de que las administraciones turísticas cumplan los requisitos necesarios para el libre acceso de personas con discapacidad.*

**GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DE LAS PROPOSICIONES NO DE LEY EN COMISIÓN**



(Fuente: Elaboración propia)

## 5.2. *Mociones*

Este instrumento es el menos utilizado por la Cámara. La primera ocasión que se presenta una Moción consecuencia de interpelación urgente fue en la Cuarta Legislatura y el autor fue el Grupo Popular. Su objeto era la reiterada crisis del sector turístico y fue rechazada.

Sólo en una ocasión se ha aprobado una moción, durante la Sexta Legislatura, presentada por el Grupo Federal Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya, relativa a la *política del Gobierno en materia turística y las medidas a desarrollar para mejorar la capacidad competitiva de la industria turística española*.

## 6. CONCLUSIONES

1. La actividad parlamentaria en materia de política turística es significativamente homogénea durante todo el periodo democrático, siendo **indistinta la posición ideológica**, en el eje izquierda derecha, del partido que gobierne. Si consideramos que además las iniciativas reflejan, en su mayor parte, el trabajo de los Grupos parlamentarios en la oposición, tampoco se observan cambios reveladores cuando cambia la composición de ésta.

Este extremo apoya la hipótesis de que la política turística está dentro de un espacio que las posiciones convergentes del pluralismo y marxismo denominan «zona cautiva» para la formulación de políticas. Se trata de políticas básicamente económicas que, dado el peso que el bienestar económico tiene en la decisión política de los ciudadanos –y, por lo tanto, en las posibilidades de reelección de un gobierno–, no experimentan cambios que reflejen opciones ideológicas o de valores, si no, como mucho, algunos ajustes simbólicos que no afectan a sus contenidos básicos.

2. Tampoco reflejan los datos analizados una diferencia significativa entre las iniciativas desarrolladas por los grupos cuando estos desarrollan su actividad en una legislatura con un Gobierno en minoría –lo que teóricamente brinda mayores posibilidades a los grupos minorita-



rios, que ofrecen su apoyo parlamentario al gobierno, para sacar adelante sus propuestas– o aquellas que son impulsadas por esas mismas minorías durante legislaturas de Gobiernos de mayoría absoluta.

Como ya hemos comentado, las características de la arena turística –sector económico de importancia vital para toda España, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y débil posición competencial del Gobierno central– no permiten extraer conclusiones generalizables a todas, o a otras políticas públicas.

Resulta necesario abordar otros análisis centrados en arenas políticas determinadas para valorar si, al desagregar datos teniendo como referencia sectores de acción concretos, las formulaciones teóricas pierden capacidad explicativa frente a **interpretaciones mas cercanas a la hipótesis de que son las propias arenas las que determinan el estilo, incluso, de la actividad parlamentaria.**

3. Los datos del presente análisis señalan la necesidad de investigaciones centradas en otras arenas para poder verificar, como indican algunas propuestas teóricas, que **cada tipo de iniciativa tendría una función específica en la dinámica parlamentaria.** En la investigación es imprescindible cruzar la información del tipo de iniciativa con el autor que la propone. Un ejemplo puede aclarar la idea: la *Pregunta Oral en Pleno o Comisión* puede ser interpretada como una herramienta para forzar la discusión política sobre una acción del Gobierno y ser considerada como un instrumento de control. Pero si es planteada por el Grupo Parlamentario cuyo partido gobierna se convierte en una acción de apoyo o refuerzo a las acciones que están siendo ejecutadas.

4. Centrándonos en el rendimiento parlamentario en materia de turismo durante el periodo 1978-2004 podemos obtener varias conclusiones.

La primera es que el porcentaje más alto de iniciativas se enmarcan en la **función de control**, actividad central del Parlamento en sus relaciones con el Ejecutivo y muy especialmente entre éste y las Grupos que constituyen la Oposición. Mediante diversas fórmulas el Parlamento obtiene rendición de cuentas de las acciones públicas o del funcionamiento de las instituciones con responsabilidad en el sector turístico.

Aunque si este hecho se observa desde una perspectiva teórica más cercana al análisis de políticas puede destacarse otro matiz: la actividad del Parlamento al centrarse de manera muy relevante en la función de control impone a la institución un **estilo de actuación meramente reactivo**. El Congreso responde a estímulos externos: actos del Gobierno, actuaciones de las organizaciones, problemas coyunturales... y en muy contadas ocasiones, ejerce un papel impulsor de acciones innovadoras relacionadas con política turística.

Los instrumentos de control parlamentario oral en el congreso evidencian una utilización muy desigual. Hay sólo tres *Interpelaciones* y sólo una de ellas acabó en una *Moción*.

Se contabilizan 70 preguntas orales en pleno sobre diversos temas relacionados con el sector, de las cuales sólo se llegan a formular 50. Inicialmente no parecen demasiadas (sobre todo si se comparan con las 13.191 iniciativas de este tipo que se plantean, por todos los conceptos, en los veinticinco años de nuestro estudio); ante unos datos de apariencia tan dispar resulta imprescindible fundar una opinión más precisa mediante la comparación con otros temas objeto del mismo tipo de control. En una primera consulta de la base de datos del congreso, y para el mismo periodo, comprobamos que se han planteado 291 preguntas orales en pleno relacionadas con educación, 182 con sanidad, 76 con infraestructuras, 59 con patrimonio cultural, etc. dichas cifras son totales, pero nos sirven para romper con una primera idea muy consolidada entre analistas de que el turismo no es objeto de atención del Congreso.

La Pregunta con respuesta escrita se ha convertido en un instrumento básico de trabajo de los parlamentarios aunque en el caso del turismo, en contra de la tendencia general apuntada por algunos autores sobre la actividad en la Cámara, son más frecuentes en Legislaturas con Gobiernos en minoría.

5. En relación con la **función legislativa** en materia de turismo sólo hemos encontrado tres iniciativas. Es cierto que las competencias exclusivas sobre ordenación del turismo es de las Comunidades Autónomas, lo que no significa que, en este ámbito, el Gobierno Central no

hubiera podido asumir un rol más activo en la coordinación de aspectos normativos que son comunes a todas las Comunidades, lo que hubiera supuesto un impacto positivo en el conjunto del sector. La estrategia de trabajo que permitió trasponer una Directiva Europea en materia de viajes combinados y que dio lugar a la aprobación de una ley, no se ha vuelto a utilizar cerrándose así la posibilidad de consensuar otros objetivos.

Es remarcable, en este punto, que siendo una reclamación constante por parte del sector, y en todas las Comunidades Autónomas, desde ninguna se haya promovido la acción del Parlamento y del Gobierno central a través de Propositiones de Ley de iniciativa autonómica. Por nuestra parte, creemos que se puede acudir a dos tipos de argumentos que puedan explicarlo: de una parte la preferencia de los Gobiernos autónomos (y sus mayorías parlamentarias) por un Gobierno Central inactivo o de otra, quizá la más adecuada al Estado de las Autonomías, que tanto las instituciones autonómicas como las generales del Estado hayan optado por fórmulas e instrumentos de cooperación y gestión intergubernamental como es la Conferencia Sectorial.

6. En relación con la **función de orientación política**, cabe señalar que de las 2068 iniciativas analizadas, sólo 62 han sido calificadas como vinculadas a la función de impulso del Parlamento. Son escasas las *Propositiones no de Ley ante el Pleno*, sólo cinco, y sólo una de ellas con un contenido que realmente relaciona la iniciativa con la idea de reorientar la acción del Gobierno en alguna materia. De las *Propositiones no de Ley en Comisión* se aprueban doce y fundamentalmente en una Legislatura con Gobierno en minoría.

Sin duda una de las actividades que más influencia ha tenido en la política turística y que resulta de carácter «menor» en la actividad parlamentaria ha sido la Ponencia Parlamentaria creada en el Cuarta Legislatura para analizar la situación del sector turístico y proponer medidas a tomar por el Gobierno.

Parece que la característica básica de la actividad del Congreso en materia de turismo es el control de la actividad del Gobierno, dominado por un estilo reactivo que no permite desplegar ninguna capacidad de orientación de manera clara. Aún así, el estudio de rendimiento

cuantitativo no permite saber si el Congreso ha orientado los contenidos de la política turística.

7. Los datos con los que hemos trabajado **no indican vínculos claros entre tipo de iniciativas y tipo de Gobierno. Tampoco entre tipo de iniciativas y alternancia en el Gobierno.** Estos datos nos proporcionan una imagen muy cercana a la descripción habitual de la actividad parlamentaria. Una institución centrada en el control de la acción del ejecutivo, tanto de la acción prevista –políticas y programas diseñados para intervenir en algún sector de la sociedad–, como de las acciones impuestas por la urgencia de un problema que aparece en la agenda de gobierno.

8. Pero estos datos también nos señalan cuestiones de interés. Menos uniformidad de la que sugieren algunos análisis de rendimiento que trabajan con el conjunto de la actividad parlamentaria. Lo que permite proponer que puedan trasladarse algunas de las propuestas teóricas que reflexionan sobre las redes, comunidades, coaliciones, etc., generadas en el ámbito de las políticas públicas a estudios que tengan como objeto la acción en el Parlamento; es decir, que se desarrollen **análisis de rendimiento de diversas arenas de políticas públicas** para poder observar si la institución tiene un comportamiento homogéneo o determinado por las características del asunto.

9. Además, también se pone de manifiesto el comportamiento desigual de los Grupos parlamentarios respecto del uso del mismo tipo de iniciativas, es decir, que se despliegan estrategias determinadas no tanto por la perspectiva de la relación gobierno-oposición o por un enfoque colaborativo-competitivo, sino por la actitud o **cultura del propio Grupo parlamentario** de cómo trabajar en la Cámara con los instrumentos de que dispone.

10. Resulta imprescindible avanzar en la investigación con el fin de conocer cuál ha sido el objeto y el contenido de las distintas iniciativas impulsadas. Creemos que es necesario completar el análisis cuantitativo aquí expuesto con datos cualitativos con el fin de poder observar si la actividad desarrollada por el parlamento tiene alguna relación con el **proceso de configuración del objeto real de la política turística.** O si

los aspectos relacionados con el fenómeno turístico que son finalmente incorporados en las acciones del Gobierno –o excluidos–, cambian o se modifican –y en que dimensión– al ser incorporados en el debate parlamentario a través de los diversos instrumentos con que cuenta la Cámara y los actores que operan en ella.

Con esa información estaremos en mejores condiciones de determinar no solo el papel y la posición del Parlamento (y los parlamentarios) en sus relaciones con el Gobierno (y con las políticas públicas) sino también en condiciones de valorar la calidad de su intervención y rendimiento institucional.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, M. (1986): «El control parlamentario como control político». *Revista de Derecho de la UNED* 23: 26.
- CANO BUESO, J. y A. PORRAS NADALES, (Eds.) (1994): *Parlamento y consolidación democrática*. Madrid, Tecnos / Parlamento de Andalucía.
- DELGADO, I., A. MARTÍNEZ, et al. (1998): *Parlamento y opinión pública*. Madrid, CIS.
- DELGADO, I (2005): *Una aproximación al rendimiento institucional de los parlamentos regionales: el Parlamento de Cataluña en la VI legislatura en perspectiva comparada*. Comunicación al X Congreso de Ciencia Política y de la Administración. AECPA.
- FENGER, M. and P. KLOK (2001): «Interdependency, beliefs and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework». *Policy Sciences* 34: 157-170.
- FISHER, F. and J. FORESTER (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London, Duke University Press/UCL Press.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1994): «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración política». *Revista de las Cortes Generales* 31: 32-37.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, L. (1995): *El Gobierno en acción*. Madrid.
- GARRORENA MORALES, A. (Ed.) (1990): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid, Tecnos.
- GUERRERO SALOM, E. (2000): *Crisis y cambio en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*. Madrid, Tecnos.
- GUERRERO (2000): «La actividad del Congreso: una evaluación», en A. Martínez (ed.) *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos (pp. 141-171).

- HALL, P. A., Ed. (1989): *The Political Power of Economics Ideas*. Princeton, Princeton University Press.
- HECLO, H. and A. WILDAVSKY (1974): *The Private Government of Public Money*. London, Macmillan.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M. (1994): «El Parlamento en la época de los Ejecutivos fuertes», en J. CANO y A. PORRAS (coord.) *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos (pp. 107-119).
- LÓPEZ CALVO, J. (1996): *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Madrid.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1988). «Funciones de Gobierno y dirección política». *Documentación Administrativa* 215: 16-17.
- LÓPEZ NIETO, L. (Coord.). (2004): *Relaciones entre Gobiernos y Parlamentos Autonómicos*. Madrid. Departamento de publicaciones del Senado.
- Lukes, S. (1974): *Power: A Radical View*. London, McMillan.
- MAJONE, G. (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ, A., (Ed.) (2000): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid, Tecnos.
- MÉNY, I. and J. C. THOENIG (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- MEZEY, M. (1993): Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance. En A.W. Finifter, *Political Science: the State of the Discipline*. Washington. American Political Science.
- MOLAS, I. y PITARCH, I. (1993): *Las Cortes en el sistema parlamentario de gobierno*. Madrid. Tecnos.
- MONTERO, J. R. y GARCÍA MORILLO, J. (1984): *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- NORTON, P. (1990): *Legislatures*. Oxford, Oxford University Press.
- «Parliaments. A framework for analysis». *Western European Politics* 3: 1-9.
- (1993). *Does Parliament matter?* London, Harvester Wheatsheaf.
- PACKENHAM, R. A. (1990): «Legislatures and political development», en P. NORTON (Ed.). *Legislatures*. Oxford, Oxford University Press: 86-96.
- PANIAGUA SOTO, J. L. y J. C. MONEDERO (Eds.) (1999): *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*. Madrid, Tecnos.
- PANIAGUA SOTO, J. L. (1991): «Crisis del Parlamento», en Reyes, R. (ed), *Diccionario terminológico científico-social*, Vol. II, Madrid, Antropos
- PATTERSON, S. and G. COPELAND (1994): «Parliaments in the Twenty-first Century», en Copeland and Patterson (Eds.), *Parliaments in the Modern World*, University of Michigan Press.
- PAU I VALL, F. (1995): «Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación», en F. PAU I VALL (coord): *Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Tecnos (pp. 29-56).

- PORTERO MOLINA, J. A. (1998): El control parlamentario del Gobierno. *ICPS Working Papers*. Barcelona.
- RAMÍREZ, M., (Ed.) (1997): *El Parlamento a debate*. Madrid, Ed. Trotta.
- RUBIO LLORENTE, F. (1993): *La forma del poder*. Madrid.
- SABATIER, P. A. (1999): *Theories of the policy process*. Boulder, Westview
- SABATIER, P. A. y H. JENKINS-SMITH (Eds.) (1993): *Policy Change and Learning*. Boulder, Westview Press.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (2005): La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del «Gobierno de Partido». *Política y Sociedad* Col. 42. Num. 1, pp. 197-225.
- SANTAMARÍA, J. (1994): «El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después», en J. CANO y A. PORRAS (coord), *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos (pp. 127-146).
- SUBIRATS, J. (1992): *Un problema de estilo: la formulación de políticas*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales
- SUBIRATS, J. y GALLEGO, R. (2002): «El análisis del rendimiento institucional: teoría y aplicación a las comunidades autónomas», en J. SUBIRATS y R. GALLEGO (eds.) *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS, pp. 3-27.
- USAID (2000): *Handbook on Legislative Strengthening, Technical Publication Series*, ([http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications)).
- VALIENTE, C., MORALES, L. y RAMIÓ, L. (2003): «Mujeres en el Parlamento: un análisis de las desigualdades de género en el Congreso de los Diputados» en Revista de estudios políticos, nº 121, julio-septiembre 2003, pp. 179-208. Madrid. CEP.
- (2005): «Spain», en GALLIGAN, y TREMBLAY, M. (eds.), *Sharing Power. Women, Parliament, Democracy*. Ashgate.
- VELASCO, M. (2004): La política turística. *Gobierno y Administración turística en España 1952-2004*. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- VEGA, P. DE (1995): «La función legitimadora del Parlamento» en F. PAU I VALL (coord) *Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Tecnos (pp. 229-240).