

4

INFORME
ESPAÑA
1 9 9 6.

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. (91) 562 44 58 - Fax (91) 562 74 69
E. Mail: correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-04-5
ISSN: 1137-6278
Depósito Legal: M-13683-1997

Fotocomposición e Impresión: **Albadalejo, S.L.**
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

| | |
|---|-----|
| Capítulo VI | |
| PRODUCCIÓN LEGISLATIVA Y ÉLITES TERRITORIALES | 387 |
| I. Tesis Interpretativas | 389 |
| 1.- Muchas leyes y poca innovación | 389 |
| 2.- Gran discontinuidad en la representación parlamentaria | 390 |
| II. Red de los Fenómenos | 393 |
| 1.- Las leyes autonómicas | 393 |
| 1.1.- Los contenidos de la legislación autonómica | 397 |
| 1.2.- Estrategias legislativas | 403 |
| 1.3.- Rendimiento institucional y aprendizaje legislativo | 413 |
| 2.- Los parlamentarios autonómicos: perfiles y grado de continuidad | 419 |
| 2.1.- Inestabilidad, consenso y autonomía de la vida política | 420 |
| 2.2.- Élités políticas territoriales | 423 |
| 2.3.- Grado de renovación de los parlamentarios | 425 |
| 2.4.- Grado de renovación por partidos | 428 |
| 2.5.- Perfiles demográficos | 432 |
| 2.6.- Perfiles académicos y profesionales | 435 |
| 2.7.- Algunos comentarios finales | 438 |

Capítulo VI

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA Y ÉLITES TERRITORIALES

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Muchas leyes y poca innovación

La producción legislativa autonómica en estos 15 años, considerada de forma global, destaca más por su importancia cuantitativa que por su significación cualitativa o por su grado de innovación y capacidad de transformación de la realidad. Las ocho Comunidades Autónomas aquí consideradas en detalle han elaborado en este período un total de 1.312 leyes; si atendemos a criterios de innovación legislativa, nuestro cómputo se reduce a un tercio de ese total.

Resulta fácil imaginar que esas ocho Comunidades Autónomas, enfrentadas a unos mismos problemas de institucionalización y generación de espacios de autogobierno, han utilizado mecanismos e instrumentos de carácter normativo relativamente similares. Así ha sido en otros contextos¹ y así se ha repetido en España. Pero lo importante será examinar precisamente aquellos aspectos que demuestran o crean «diferencia», es decir, el uso diferencial que de la autonomía han hecho las ocho Comunidades Autónomas consideradas. De nuestro análisis se desprende que, al margen de la diferenciación «natural» que se produce entre Autonomías, debido a su distinta realidad geográfica y social, sí existen factores de diferenciación en relación al tipo de legislación utilizada:

— más intervencionista² en las Comunidades Autónomas más atrasadas desde un punto de vista socioeconómico (Extremadura, Andalucía, Galicia);

— más regulativa en las Comunidades Autónomas más desarrolladas (Cataluña, País Vasco, Madrid).

Algunas Comunidades Autónomas han destacado en el grado de exhaustividad y amplitud con que han tratado los temas en que hemos dividido la producción legislativa; otras presentan más altibajos, tanto en el grado de utilización de su capacidad normativa como en la densidad con que desarrollan normativamente los temas sobre los que tienen competencias. La correspondencia general que se da entre las Comunidades Autónomas con mayor producción legislativa y las Comunidades Autónomas

¹ Véase el análisis de la experiencia regional italiana en Putnam, R., Leonardi, R. y Nanetti, R., «La Pianta e le Radici: Il radicamento dell'Istituto Regionale nel Sistema Politico Italiano», *Il Mulino*, Bolonia, 1985.

² Entendemos como «intervencionista» aquel tipo de legislación que pretende en mayor medida un impacto transformador sobre la realidad social en la que va a operar.

con más elementos de diferenciación lingüístico-culturales, nos hace suponer que las tradiciones identitarias y de proyecto de Comunidad Autónoma influyen en la dinámica legislativa estudiada. Cataluña destaca tanto por el grado de exhaustividad con que ha legislado en casi todos los campos examinados como por su capacidad de «estrenar» la producción legislativa autonómica en bastantes casos.

Asimismo, nuestro análisis nos ha llevado a concluir, a partir de los datos utilizados y del universo considerado, que las Comunidades Autónomas con menor desarrollo socioeconómico, y con menor capital social³, han tendido a usar con más intensidad la mezcla de diseño institucional y socialización (entendida como mecanismos *ad hoc* de participación) en su producción legislativa. Esto permite suponer una voluntad de (re)construcción de tejido social, que resulta menos relevante en Comunidades Autónomas que han gozado tradicionalmente de redes más tupidas de interacción social. Ello no resulta extraño cuando comparamos el muy distinto papel que jugaban y juegan los sectores no públicos en la prestación de servicios como sanidad o enseñanza en unas Comunidades u otras.

Como balance del período, podemos constatar que las Comunidades Autónomas consideradas en nuestro estudio siguen, en general, una misma pauta de desarrollo legislativo: después de un primer período de fuerte producción legislativa de carácter institucional, con estrategias intervencionistas o de vertebración socioterritorial, se pasa a una fase normativa en la que prima la sectorialidad o la singularidad. El caso del medio ambiente aparece con una dinámica propia, ya que después de una fase de creación de espacios protegidos y de actuaciones muy sectorializadas se ha pasado a legislar con regulaciones de carácter más general.

2. Gran discontinuidad en la representación parlamentaria

No hay apenas estudios sobre los políticos autonómicos. Conocemos poco acerca de sus rasgos generales y sus perfiles personales, profesionales o formativos. Si nos centramos en las élites parlamentarias autonómicas, tampoco ha resultado fácil avanzar en su conocimiento, dada la desigual y fragmentaria información de que disponen las propias Cámaras autonómicas. Esto obliga a veces a multiplicar los esfuerzos que una investigación de este tipo ya de por sí plantea. De nuestras primeras aproximaciones a ese universo de parlamentarismo autonómico, formado por más de 3.000 personas en las legislaturas hasta ahora transcurridas, hemos entresacado algunos elementos que destacan.

³ Este concepto de «capital social» ha sido puesto nuevamente en circulación por Putnam, R., *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993.

Algo ocurre en nuestros Parlamentos autonómicos que no parece incentivar mucho la continuidad. En la mayoría de los Parlamentos democráticos del mundo se acostumbra a observar con preocupación la escasa rotación que se produce en la representación parlamentaria; no es éste el caso de nuestros 17 Parlamentos autonómicos. En cada una de las 71 elecciones autonómicas celebradas en las 17 Comunidades Autónomas se ha modificado el panorama de los bancos parlamentarios. Y no tanto por el legítimo deseo de los ciudadanos de renovar o cambiar a sus representantes –deseo que sólo parcialmente pueden hacer realidad, dado el sistema de listas cerradas–, sino por el hecho de que las listas elegidas estaban compuestas en gran parte por nombres nuevos. Un 63% de los diputados computados sólo lo ha sido en una legislatura, porcentaje que desciende a un 48% si excluimos a los que han sido parlamentarios únicamente en esta última legislatura y que, por tanto, no han tenido aún ocasión de repetir. Un 25% ha estado en dos legislaturas y no siempre consecutivas. Y sólo un 15% ha resistido tres o más legislaturas, aunque también de forma no continuada.

Nuestros datos no parecen indicar que esa discontinuidad, que podríamos fijar en torno al 50% como media, pueda explicarse exclusivamente por cambios de mayoría parlamentaria o por la ya conocida volatilidad de algunos partidos. Tampoco encontramos pautas de diferenciación territorial o partidista en ese generalizado proceso de masiva renovación. Podríamos leer este dato en clave positiva y ensalzar nuestro sistema parlamentario autonómico por su alta capacidad de renovación democrática. Pero nos tememos que esa lectura no sería la apropiada dada la propensión en los sistemas parlamentarios más consolidados a la continuidad de sus representantes, como expresión de un sistema de intereses, grupos y tejido social que se va construyendo en torno a cada partido y representante parlamentario. Los efectos negativos de la falta de renovación vendrían compensados por una mejor capacidad de representar y de canalizar problemas y soluciones de la sociedad al Parlamento, y viceversa.

La alta discontinuidad de los parlamentarios autonómicos podría tener, a nuestro juicio, otra explicación: la poca centralidad de los Parlamentos autonómicos en los procesos de decisión de cada Comunidad Autónoma, situación reconocida en diversas encuestas a observadores y parlamentarios autonómicos y presente asimismo en la propia percepción ciudadana. Las decisiones importantes no pasan por los Parlamentos autonómicos y son pocos los incentivos para continuar en instituciones periféricas en los procesos de elaboración y formulación de políticas. Se nos podría contestar que esto ocurre en la inmensa mayoría de las Asambleas representativas en sistemas parlamentarios. Creemos, no obstante, que el grado de participación de los Parlamentos centrales en la vida o dinámica política de cada país mantiene el suficiente atractivo como para explicar la mucho menor rotación que sufren sus filas parlamentarias, siempre que no se pro-

duzcan cataclismos partidistas como el que en nuestro país sacudió a la UCD en 1982.

Nuestra fragmentaria información sobre los datos personales y biográficos de los parlamentarios autonómicos nos permite aventurar que nos encontramos ante un colectivo relativamente similar al de los parlamentarios del Congreso de los Diputados: gran mayoría de varones, con un promedio de edad entre 40 y 55 años y con un claro predominio de parlamentarios con estudios superiores. Su evolución a lo largo de estos años ha sido también semejante: mayor incorporación de mujeres, menor presencia de juristas, aumento de profesores y cuadros medios y descenso de profesionales liberales y altos cargos. Son perfiles muy parecidos a los de los diputados nacionales e incluso a los de los concejales, aunque en este último caso destaca la mayor presencia de personas entre 30 y 40 años. Los parlamentarios autonómicos, que en una proporción superior al 50% han nacido en la propia Comunidad Autónoma en la que ejercen su labor de parlamentarios, no son por tanto distintos al resto de la élite política española.

Esas similitudes y la ya mencionada discontinuidad permiten suponer que los Parlamentos autonómicos no son ni instituciones de paso hacia tareas políticas de mayor alcance ni tampoco estación final de una posible carrera política. A pesar de los 15 años transcurridos, y debido básicamente a la falta de continuidad y de concreción de la realidad institucional autonómica como verdadero centro de poder, los Parlamentos autonómicos son aún instituciones por definir, instituciones que, por decirlo así, no han alcanzado su mayoría de edad. En los próximos años, los Parlamentos autonómicos pueden reforzar su personalidad y estabilizar su clase parlamentaria si se refuerzan las señas de identidad y la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas; pero pueden mantener y aun enquistarse en su situación actual, periférica y cambiante.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Las leyes autonómicas

La legislación autonómica española ha sido considerada como un ejemplo paradigmático de la tendencia a la hiperinflación normativa típica de los sistemas jurídicos contemporáneos. Este hecho explica en buena medida situaciones como las siguientes:

- las leyes autonómicas han afectado frecuentemente a ámbitos materiales más propios de la actividad estrictamente reglamentaria o ejecutiva;
- la producción legislativa ha sufrido numerosos altibajos en el tiempo;
- abundan las leyes de dimensión singular o coyuntural;
- se han aprobado algunas leyes de dudosa calidad técnica.

Del total de 1.312 leyes computadas para las ocho Comunidades Autónomas estudiadas durante el período 1980-1995 (tabla 1), destaca en primer lugar por su elevada producción legislativa Cataluña, con 282 leyes; la sigue Navarra, con 277. En ambos casos la media de producción legislativa se aproxima a las 20 leyes por año. El resto de las Comunidades Autónomas consideradas presentan un nivel de producción legislativa en torno a una media entre ocho y diez leyes por año.

Esta producción legislativa se ha centrado predominantemente en temas relacionados con el autodesarrollo institucional y con los ámbitos más

Tabla 1 – Producción legislativa autonómica bruta y neta. 1980-1995

| | Año de aprobación Estatuto de Autonomía | Producción legislativa total | Número medio anual de leyes | Producción legislativa neta | % respecto a la producción total |
|-----------------|---|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--|
| Total | | 1.312 | | 459 | 35,0 |
| Cataluña | 1979 | 282 | 17,6 | 101 | 35,8 |
| Navarra | 1982 | 277 | 19,8 | 58 | 20,9 |
| País Vasco | 1979 | 171 | 10,7 | 46 | 26,9 |
| Galicia | 1981 | 146 | 9,7 | 74 | 50,7 |
| Madrid | 1983 | 141 | 10,8 | 47 | 33,3 |
| Castilla y León | 1983 | 121 | 9,3 | 31 | 25,6 |
| Andalucía | 1982 | 103 | 7,4 | 58 | 56,3 |
| Extremadura | 1983 | 71 | 5,5 | 44 | 62,0 |

Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA).

instrumentales de economía, hacienda y finanzas públicas, sectores en los que se concentra prácticamente la mitad del total de leyes.

Sin embargo, a la hora de determinar el rendimiento institucional efectivo de las Cámaras autonómicas debe tenerse presente ante todo la sobreabundancia de un tipo de legislación de «aluvión», con normas de carácter muy singular, a veces de dimensión coyuntural o de tipo meramente instrumental. Esto nos obligaría a introducir algún criterio de diferenciación entre lo que sería la producción legislativa «bruta» o total y el rendimiento «neto» computado según variables más rigurosas, que no ofrece unas cifras sustancialmente más razonables. Utilizando para ello algunos de nuestros criterios de selección⁴, en la penúltima columna de la tabla 1 aparece la producción legislativa neta, o de «leyes» en sentido estricto, entendidas en su dimensión más tradicional. En la última columna se recoge la importancia relativa de este tipo de leyes respecto al total. Las diferencias son muy notables.

Ahora bien, nuestro estudio del rendimiento legislativo pretende avanzar más allá de la producción cuantitativa. Entra en el análisis de las tendencias que presenta la legislación autonómica, tratando de detectar ante todo la importancia o significación de los distintos ámbitos, tanto sociales como materiales, afectados por la producción normativa. También pretende analizar el tipo de orientación estratégica que ha seguido el legislador autonómico desde la perspectiva de la acción pública. Todo ello referido tanto a la producción de cada Comunidad Autónoma estudiada como al resultado global.

Este planteamiento nos obliga a enfrentarnos de entrada a un núcleo de problemas original, en el que utilizaríamos el contraste entre conceptos como **homogeneidad versus heterogeneidad** para avanzar en nuestro balance final. Trabajaríamos con la hipótesis, ya apuntada al nivel comparado⁵, de que a pesar de la diversidad territorial, pese a la presencia de mayorías políticas distintas, o incluso pese a la propia diversidad jurídico-constitucional del proceso autonómico, todas las Comunidades Autónomas acaban regulando más o menos las mismas materias bajo parámetros similares. De lo que resultaría un marco relativamente homogéneo, que contrastaría notablemente con esa inicial apariencia de diversidad-complejidad. Frente a esta hipótesis, se podría esgrimir la contraria o de hetero-

⁴ En concreto, para determinar en este caso la producción «neta» hemos agrupado en primer lugar las leyes a las que denominamos como de «innovación» (que diferenciamos de las leyes de reforma o de las de mera continuidad), restando del total aquellas que tienen un carácter muy singular o bien que presentan una dimensión que podríamos denominar como micronormativa.

⁵ La tesis es sostenida para el caso italiano por Putnam, R., Leonardi, R. y Nanetti, R., «La Pianta e le Radici: Il Radicamento dell'Istituto Regionale nel Sistema Politico Italiano», *Il Mulino*, Bolonia, 1985.

geneidad, procediendo a indagar en los factores de singularización o diferencialidad, es decir, de aquello que *crea diferencia* entre todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Sería posible así establecer distintos niveles de rendimiento de la actividad legislativa de las Cámaras.

Podríamos analizar ambas hipótesis centrándonos básicamente en dos núcleos problemáticos: las «materias» que más parecen preocupar y ocupar al legislador y la «secuencia temporal» en la que han ido operando y evolucionando las dinámicas de acción legislativa de los Parlamentos.

Un primer análisis de la **legislación por materias** parece reflejar, en efecto, un núcleo común inicial: el predominio de la legislación en ámbitos de autodesarrollo institucional y en el sector de economía, hacienda y finanzas, aunque en este segundo caso con la clara singularidad de las Comunidades Autónomas con régimen foral, País Vasco y Navarra, donde la organización financiera tiene mucha mayor relevancia. Es decir, podríamos aceptar la presencia de ciertos factores iniciales de homogeneidad de la producción legislativa. Estos factores dependen tanto de elementos de *impulso central* (o «vertical»), como podríamos caracterizar al proceso de transferencias, además, lógicamente, del marco estatutario y del bloque de constitucionalidad, como de la existencia de *problemas comunes* desde una perspectiva horizontal, tales como las exigencias propias del autodesarrollo institucional, la articulación financiera o, a veces, la propia «emulación» legislativa entre unas Comunidades Autónomas y otras.

Sin embargo, en el resto de las materias, como veremos en el apartado siguiente, pueden encontrarse factores de diferenciación en algunos casos muy significativos. En la tabla 2 se recoge la distribución global de las materias sobre las que se ha producido legislación autonómica.

Respecto a la **secuencia temporal** en que tiene lugar la actividad legislativa, puede señalarse igualmente la presencia de algunas pautas comunes, ya que en un primer momento aparece siempre condicionada por los pro-

Tabla 2 – Distribución de la legislación por Comunidades Autónomas. 1980-1995

| | Instituciones | Economía | Obras Públicas | Medio Ambiente | Educación | Agricultura | Sanidad | Industria | Otras |
|-----------------|---------------|----------|-------------------|-------------------|-----------|-------------|---------|-----------|-------|
| Andalucía | 25 | 24 | 4 | 9 | 22 | 2 | 7 | 9 | 1 |
| Castilla y León | 25 | 26 | 7 | 8 | 19 | 6 | 10 | 19 | 1 |
| Cataluña | 53 | 50 | 24 | 29 | 51 | 7 | 30 | 21 | 17 |
| Extremadura | 13 | 24 | 3 | 1 | 4 | 14 | 7 | 5 | – |
| Galicia | 28 | 40 | 12 | 4 | 23 | 18 | 10 | 6 | 5 |
| Madrid | 34 | 38 | 16 | 17 | 14 | – | 16 | 5 | 1 |
| Navarra | 41 | 96 | 35 | 9 | 22 | 18 | 31 | 21 | 4 |
| País Vasco | 33 | 66 | 15 | 4 | 17 | 2 | 16 | 15 | 3 |

Fuente: Elaboración ERA.

cesos de transferencias del Estado Central y por la prioridad inicial del autodesarrollo institucional y su organización financiera. Más allá de estos condicionamientos iniciales, la posibilidad de dibujar una secuencia global a lo largo de 15 años resulta ciertamente más compleja. Con todas las salvedades que supone el manejo de una información amplia y heterogénea, podríamos sugerir que el proceso autonómico discurriría a lo largo de tres etapas, cuyas fronteras no siempre aparecen bien definidas:

— una primera etapa, ocupada casi exclusivamente por ese «echar a andar» a la Comunidad Autónoma mediante el diseño de su entramado institucional;

— una segunda etapa, a partir de mediados de la década de los ochenta, centrada en torno a los objetivos finalistas del desarrollo económico o de la vertebración socioterritorial; implica así un tipo de legislación que denominaríamos como propia del Estado de Bienestar.

— una tercera y, por ahora, última etapa, que podríamos situar en torno a los objetivos finalistas propios de la modernización y la calidad de vida; una etapa más preocupada por diseñar servicios, atender al medio ambiente o desarrollar políticas de dimensión no estrictamente material en el campo de la cultura.

El agotamiento progresivo de cada uno de estos campos iría acompañado al mismo tiempo de una cierta pauta de transformación en la propia legislación: el paso de leyes generales o abstractas a leyes de dimensión más bien singular o sectorial.

Por lo que respecta a los **factores de diferenciación**, donde se concretaría el marco de complejidad o «fragmentación» de la realidad territorial española, podemos comprobar que tienen distintos ámbitos de proyección. Hay, por una parte, diferencias que pueden originarse en factores de *demanda social* surgidos de la diversa realidad territorial. Desde ahí se explica la abundante legislación agraria en Extremadura, minera en Castilla y León, pesquera en Galicia; o la propia legislación en materia lingüística en Cataluña, País Vasco y Galicia.

De otro lado, aparecen diferencias en el sector de la *oferta política*, que se concretarían en una distinta estrategia legislativa: se comprueba que las Comunidades Autónomas con mayor nivel de atraso socioeconómico adoptan un tipo de legislación más intervencionista, frente al componente más bien regulativo del resto. Podríamos apuntar aquí la aparición de una cierta dialéctica Norte/Sur, tan bien perfilada en el caso italiano. En España, y concretamente en relación a las ocho Comunidades Autónomas analizadas en este estudio, nuestro «Sur» lo ocuparían las Comunidades Autónomas de Extremadura, Andalucía y Galicia.

Otras diferencias cabe atribuir las a los componentes de carácter *político-ideológico* de las respectivas mayorías de gobierno. Así, parece detectar-

se que la institucionalización territorial interna suele seguir cauces de mayor centralización en el caso de mayorías socialistas, de descentralización local en el caso de Gobiernos controlados por el Partido Popular y de comarcalización en Cataluña. El País Vasco, con su sistema de territorios forales, seguiría igualmente una pauta específica.

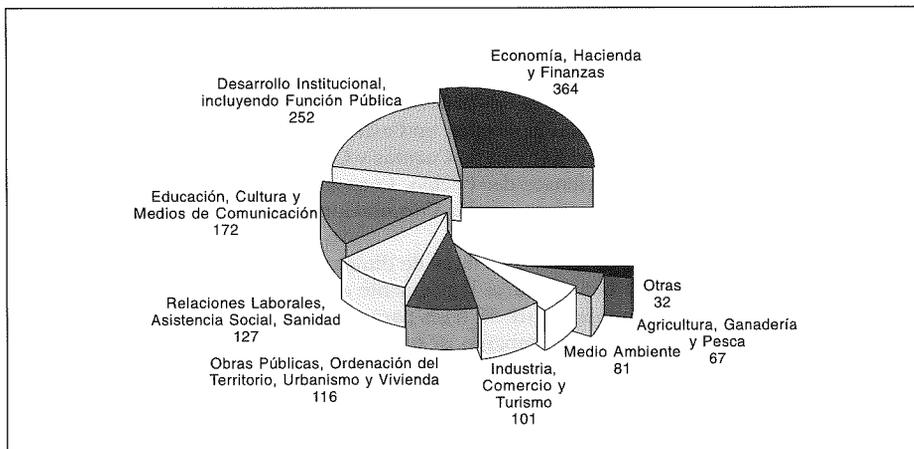
Por último, detectaremos la presencia de factores diferenciales de naturaleza estrictamente *técnico-jurídica*, a los que podemos atribuir la significación de un distinto rendimiento legislativo. Entre ellos se pueden destacar la mayor exhaustividad normativa por materias, la mayor celeridad en el agotamiento de las mismas o el uso de mecanismos de coordinación normativa.

1.1 Los contenidos de la legislación autonómica

En el gráfico 1 se recoge la clasificación de la legislación autonómica por materias, en una ordenación cuantitativa de mayor a menor.

Legislación de autodesarrollo institucional. Constituye el primer ámbito material en que se proyecta la actividad legislativa de los Parlamentos autonómicos. En general, esta legislación incluiría un bloque más o menos homogéneo que en su mayor nivel de comprensión abarcaría la regulación sobre: gobierno, símbolos, sistema electoral, iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, función pública, patrimonio, relaciones con las Corporaciones Locales o Diputaciones, Cámara de Cuentas, Defensor del Pueblo, policía autonómica o coordinación de policías locales, Consejo

Gráfico 1 – Legislación autonómica total por materias. 1980-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Económico y Social y Consejo Consultivo. Galicia es la única Comunidad Autónoma en la que se ha legislado sobre todos y cada uno de estos aspectos. Podemos establecer tres grupos por Comunidades Autónomas: en el primero de ellos se integrarían País Vasco y Andalucía⁶, en el segundo Cataluña y Navarra⁷, y en el tercero Castilla y León, Extremadura y Madrid⁸.

Ahora bien, aunque algunas Comunidades Autónomas no agotan estos contenidos básicos o comunes, otras los rebasan con creces en otros aspectos complementarios: el grado de exhaustividad normativa o de producción específica en estas materias es más intenso en Cataluña, Navarra y País Vasco; los índices menores se registran en Extremadura y Galicia⁹. En este caso normalmente se trata de una legislación complementaria de autodesarrollo institucional de mayor detalle, así como de normativa referida a personal y función pública, o bien las consabidas leyes de modificación o reforma. En términos generales se puede detectar una cierta tendencia descendente a lo largo del tiempo en esta actividad legislativa en el ámbito del autodesarrollo institucional. No obstante, debido a la distinta superposición cronológica de los diversos procesos autonómicos, esta tendencia sólo aparece de forma consistente en la década de los noventa¹⁰.

Legislación en materia de economía, hacienda y finanzas. El ámbito financiero constituye, con un total de 364 leyes, el capítulo cuantitativamente más importante. Las cifras más altas, vinculadas lógicamente a la propia instrumentación financiera de su sistema foral, corresponden a Navarra y País Vasco; en los niveles más bajos se encuentran Andalucía y Ex-

⁶ Comunidades en las que sólo faltaría por desarrollar una de las materias enunciadas: en Andalucía la Ley sobre el Consejo Económico y Social (en tramitación a finales de 1996) y en el País Vasco la Ley sobre el Consejo Consultivo.

⁷ Con dos ausencias en cada una de ellas: en Cataluña faltan la Ley Electoral y la del Consejo Económico y Social; en Navarra las del Defensor del Pueblo y el Consejo Consultivo.

⁸ Con cuatro ausencias en cada una de ellas: en Castilla y León faltan las leyes sobre símbolos, iniciativa legislativa popular, Cámara de Cuentas y Consejo Consultivo; en Extremadura las de Cámara de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo Económico y Social y Consejo Consultivo; en Madrid las de relaciones con las Corporaciones Locales, Cámara de Cuentas, Defensor del Pueblo y Consejo Consultivo.

⁹ En este caso nos referimos al total de leyes de dimensión institucional de cada Comunidad Autónoma. Las cifras deben ajustarse lógicamente a criterios elementales de ponderación. En términos absolutos oscilan entre 53 leyes para Cataluña y 13 para Extremadura referidas a desarrollo institucional. Sin embargo, si se elimina la legislación de carácter menor o complementario (leyes de modificación, de carácter singular o de tipo instrumental, etc.), el resultado es algo más equilibrado: 19 leyes para Cataluña y 10 para Extremadura, con una media total de 13 leyes de desarrollo o autoconfiguración institucional para el conjunto de las Comunidades Autónomas estudiadas.

¹⁰ En una agrupación por lustros nos encontraríamos con 86 leyes de desarrollo institucional en el primer período, 98 en el segundo y 68 en el tercero.

tremadura¹¹. Pese a su aparente significación cuantitativa, la legislación más consistente en esta materia se limita a la Ley de Presupuestos anual y a alguna legislación de tipo general: hacienda, tasas y precios, cajas de ahorros, estadística o tributación sobre el juego. El resto incluiría básicamente una abundante normativa de carácter singular o instrumental, concesiones o ampliaciones de créditos, modificaciones presupuestarias u otro tipo de actuaciones singulares, normalmente de carácter coyuntural.

Una mención aparte merece, sin embargo, el capítulo de la legislación de tipo «macro» sobre desarrollo económico. En él se integran los planes generales de desarrollo (especialmente significativos en Andalucía) o la creación de agencias generales de desarrollo económico, como el Instituto de Desarrollo y Planificación Económica de Castilla y León (Ley 3/85), posteriormente sustituido por la Agencia de Desarrollo Económico en la Ley 21/94; el Instituto Gallego de Promoción Económica (Ley 5/92); el Instituto Madrileño de Desarrollo (Ley 12/84); o la Sociedad de Desarrollo de Navarra (Ley 1/84). En el resto de las Comunidades Autónomas no aparecen tales instrumentos «generales», sino agencias de carácter sectorial¹².

Otras materias. El resto de la legislación autonómica concreta en el plano material el conjunto de las opciones de actuación pública que canalizan la actividad de los Parlamentos autonómicos. En una ordenación sistemática cabría establecer cuatro bloques, que presentan un rendimiento legislativo bastante aproximado:

— La actuación legislativa en políticas de **vertebración territorial** y ordenación o protección del espacio físico. En este bloque se integran obras públicas, ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y medio ambiente, que suman un total de 194 leyes.

— La actuación en políticas de **vertebración no material** del espacio autonómico. Aquí se incluirían educación, cultura y medios de comunicación, con un total de 172 leyes.

— Las políticas de **vertebración social** y defensa institucional frente a las deseconomías del mercado. Las leyes sobre relaciones laborales, asistencia social y sanidad alcanzan un total de 127.

— Las **políticas económicas sectoriales** de dimensión predominantemente «micro». Se pueden integrar en dos apartados: el de industria, comercio y turismo y el de agricultura, ganadería y pesca; entre ambos llegan a 168 leyes.

¹¹ La ordenación cuantitativa sería: Navarra, 96 leyes; País Vasco, 66 leyes; Cataluña, 50 leyes; Galicia, 40 leyes; Madrid, 38 leyes; Castilla y León, 26 leyes; Extremadura, 24 leyes; y Andalucía, 24 leyes.

¹² Como la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura (Ley 4/87), la Sociedad para la Promoción o Reconversión Industrial del País Vasco (Ley 5/81), el Instituto de Fomento de Andalucía (Ley 3/87), fruto de la reconversión unificada de los anteriores IPIA y SOPREA, etc.

Cada una de estas categorías sectoriales, por tanto, representa aproximadamente entre un 10% y un 15% del total de la producción legislativa autonómica.

Considerando la producción cuantitativa de leyes como un índice significativo del grado de jerarquización de políticas, parece claro que el perfil dominante se sitúa inicialmente en las áreas más típicas del Estado de Bienestar, en las materias de educación y cultura y asistencia social y sanidad. Los demás apartados son menos relevantes desde el punto de vista cuantitativo. Hagamos un repaso a cada uno de esos ámbitos materiales.

La producción legislativa en el ámbito de la **cultura**, con un total de 172 leyes, abarca generalmente cuatro apartados:

- producción estrictamente cultural, que incluiría legislación sobre bibliotecas, museos, archivos y patrimonio histórico, y normativa reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas;
- legislación educativa referida a centros públicos de enseñanza media y profesional, educación de adultos y, más recientemente, legislación sobre deporte;
- legislación universitaria, con leyes singulares de creación de universidades y legislación de coordinación, así como normativa referida a investigación científica;
- legislación sobre medios de comunicación, fundamentalmente televisión.

A estos cuatro apartados se puede añadir en Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco la legislación en el área lingüística. El índice de comprensión es mayor en Cataluña, donde existe una importante legislación singular de diseño institucional, es decir, creadora de instituciones autónomas en el ámbito cultural¹³. En nuestra cuantificación de producción legislativa neta o referida a leyes de innovación, Cataluña ocupa el primer lugar con 37 leyes, seguida de Galicia con 20 y Andalucía con 18; los niveles más bajos aparecen en Extremadura con 3 leyes y en Navarra con 5.

El bloque referido a **relaciones laborales, asistencia social y sanidad** supone, en primer lugar, un paquete de producción legislativa sobre servicios asistenciales y sanitarios. A ello hay que añadir la normativa acerca de tutela de menores o adultos, Consejo de la Juventud, Instituto de la Mujer y Consejo de Relaciones Laborales, y más recientemente la legislación sobre el voluntariado (en Cataluña y Madrid) y sobre la atención a «víctimas sociales», como las leyes sobre barreras y acceso al entorno de disminuidos de Navarra (Ley 4/88), Madrid (Ley 8/93) y Cataluña (Ley 10/93).

¹³ Como el Instituto de Educación Física (Ley 11/84), la Institución de las Letras Catalanas (Ley 20/87), el Instituto de Estudios Mediterráneos (Ley 1/89), el Patronato de la Montaña de Montserrat (Ley 10/89) o el Centro de Estudios Jurídicos (Ley 18/90).

La producción neta es superior en Cataluña¹⁴, con un total de 24 leyes de innovación en esta materia, seguida por el País Vasco (11), Madrid (11) y Navarra (10). Andalucía, Castilla y León, Extremadura y Galicia oscilan en torno a las 6 leyes de producción neta en esta materia. De estos datos podemos deducir que, en general, la legislación sobre asistencia social suele ser más abundante en aquellos territorios con mayor nivel de desarrollo socioeconómico, donde habría una mayor preocupación por atender a las deseconomías sociales generadas por el mercado.

El mayor nivel de innovación cualitativa de la legislación se da en Madrid, donde además de la Ley de Voluntariado Social (Ley 3/94) se crea la Agencia para la Tutela de Adultos (Ley 4/94) y se regula la participación de agentes sociales en las entidades públicas (Ley 7/95). Destaca igualmente la originalidad de Extremadura con su Ley sobre Balnearios y Aguas Minero-medicinales y Termales (Ley 6/94), similar a la Ley 5/95 de Galicia.

El tercer bloque en importancia cuantitativa es el referido a **ordenación del territorio, obras públicas, urbanismo y vivienda**. La producción legislativa neta en este ámbito es mayor en Cataluña, Madrid, Navarra y Galicia. En su versión mínima implica legislación sobre suelo, urbanismo y vivienda y transporte por carretera. Una legislación de carácter más general sobre ordenación del territorio, que implica un mayor nivel de coherencia legislativa, sólo se encuentra en Madrid (Ley 10/84), Navarra (Ley 12/86), País Vasco (Ley 4/90), Andalucía (Ley 1/94) y Cataluña (Ley 1/95). La producción legislativa neta marca nuevamente un cierto sesgo en el eje Norte-Sur, dado que los niveles de producción legislativa son mayores en Cataluña (17 leyes), seguida de Madrid, Navarra y Galicia (con 9 leyes cada una). Las cifras más bajas corresponden a Extremadura y Castilla y León, con 3 leyes cada una¹⁵.

Una relativa proximidad temática al anterior apartado presenta la materia de **medio ambiente**. La producción legislativa neta es mayor en Cataluña y Madrid (con 19 y 11 leyes, respectivamente); presentan niveles muy bajos Extremadura, País Vasco y Galicia¹⁶. En general, la legislación ambiental abarcaría tres apartados temáticos relativamente diferenciados:

— Una legislación singular en la que se declaran espacios o parques naturales; acaso debido a su mayor simplicidad técnica, este tipo de legislación suele aparecer en una primera etapa.

¹⁴ Donde aparece alguna legislación de creación de colegios profesionales en este campo (de podólogos, Ley 3/89; protésicos, Ley 4/89; fisioterapeutas, Ley 7/90), así como otras actuaciones de diseño institucional tales como el Centro de Iniciativas para la Reinserción (Ley 5/89) o el Instituto Catalán del Voluntariado (Ley 25/91).

¹⁵ No se comportan, sin embargo, conforme a esta pauta ni el País Vasco, con una producción muy baja de 4 leyes, ni Galicia, con una producción intermedia de 9 leyes.

¹⁶ En Extremadura aparece una sola ley, en el País Vasco dos y en Galicia cuatro.

— Una legislación de mayor coherencia y de carácter general sobre medio ambiente (Ley 22/83 de Cataluña, Ley 10/91 de Madrid, Ley 7/94 de Andalucía y Ley 1/91 de Galicia), acompañada con frecuencia de la creación de organismos de gestión y control.

— Un tipo de legislación más reciente en el tiempo, mediante la que se regulan problemas de contaminación urbana, residuos o aspectos relacionados con la calidad de vida, como la Ley 6/93 de residuos de Cataluña, la Ley 10/93 de vertidos industriales de Madrid, la Ley 8/94 de evaluación del impacto ambiental de Castilla y León o la Ley 13/94 de residuos especiales de Navarra; también podemos incluir en este apartado las leyes de protección de animales domésticos y en cautividad de Cataluña (Ley 3/88), Madrid (Ley 1/90), País Vasco (Ley 5/93), Galicia (Ley 1/93) y Navarra (Ley 7/94).

La legislación sobre **industria, comercio y turismo** integraría en sus contenidos mínimos normativa sobre ferias comerciales, promoción del turismo y regulación de horarios comerciales. Presenta un desarrollo menor en Madrid (2 leyes) y Extremadura (5), y sus cifras mayores en Cataluña (12) y País Vasco (8), con una tendencia generalmente descendente a lo largo del tiempo. El nivel de comprensión se incrementa en algunas Comunidades Autónomas con la legislación sobre Agencias de Desarrollo Industrial¹⁷ y demás instrumentos citados en el anterior apartado referido a economía en general, así como con la legislación sobre cooperativas, consumidores y usuarios¹⁸, seguridad industrial y comercio ambulante. Aparecen singularidades territoriales bien definidas, como la legislación minera de Castilla y León (Leyes 17/88 y 3/92), o sobre artesanía en Galicia (Ley 1/92) y Extremadura (Ley 3/94). El mayor nivel de exhaustividad de Cataluña se debe nuevamente a la creación mediante leyes singulares de diversas instituciones públicas de carácter auxiliar¹⁹.

Finalmente, la materia de **agricultura, ganadería y pesca** resulta ser la única en la que Cataluña no presenta el mayor rendimiento neto, que se desplaza a Galicia, con 12 leyes, y Extremadura, con 11. En rigor, son las dos únicas Comunidades Autónomas con una producción consistente en este bloque. En esta materia, por tanto, el grado de diferencialidad territorial es alto. Puede destacarse, sin embargo, que la única ley de dimensión agraria de Andalucía, la Ley 8/84 de Reforma Agraria, tiene una considerable importancia política en la primera legislatura, aunque su grado de implementación efectiva haya sido relativamente bajo. En sus contenidos mínimos, esta legislación en esta materia afectaría a cámaras agrarias

¹⁷ País Vasco, Ley 1/81; Andalucía, Leyes 1/83 y 2/83; Extremadura, Ley 4/87.

¹⁸ El diseño institucional en el caso catalán, el Instituto Catalán del Consumo (Ley 16/87), es anterior a la Ley sobre el Estatuto del Consumidor (Ley 3/93).

¹⁹ Como el Centro de Información y Desarrollo Empresariales (Ley 5/85), el Instituto de Investigación Aplicada del Automóvil (Ley 2/90) o el Instituto Catalán de la Energía (Ley 9/91).

y concentración parcelaria. El nivel de exhaustividad se incrementa en Extremadura y en Galicia: en el primer caso, con legislación sobre regadíos, corcho, financiación agraria e incluso agricultura ecológica, natural y extensiva (Ley 6/92); en el segundo, con la normativa sobre el sector pesquero, que incluye en total 11 leyes y que abarca pesca marítima y fluvial, sanciones, marisqueo, puertos, protección de recursos y cofradías.

1.2 Estrategias legislativas

Junto al análisis de la jerarquización temática o de ámbitos sociales regulados, que se refleja en el contenido de la legislación autonómica, cabría ensayar, en segundo lugar, otro análisis a partir de una variable de tipo funcional y de dimensión político-institucional: la propia filosofía u orientación finalista que preside la actuación del legislador. La pregunta guía sería: ¿cómo se produce el diseño legislativo desde el punto de vista de la estrategia político-jurídica? Se trataría de analizar cuál es el nivel de **intervencionismo público** detectable en las leyes, dónde se produce en mayor grado y en qué materias o ámbitos sociales. Se entiende que este intervencionismo, además de afectar a materias concretas, condiciona una determinada combinación de fines, instrumentos y actitud transformadora del legislador frente a la realidad social. En consecuencia, el nivel de intervencionismo público en la legislación autonómica manifiesta el grado de activismo institucional de la esfera pública en relación a la realidad social.

Definimos a este respecto como **leyes intervencionistas** aquellas que pretenden generar un impacto transformador sobre la realidad social en la que operan. Sería razonable imaginar, por tanto, que se detecte inicialmente un cierto componente de tipo político-ideológico en el mayor o menor peso de ese tipo de legislación²⁰. Las tabulaciones parecen demostrar que efectivamente hay una menor presencia relativa de leyes intervencionistas en Cataluña, País Vasco y Madrid; aunque probablemente en estos casos tiene más valor explicativo la clave estrictamente socioeconómica, al tratarse de los espacios con mayores niveles de desarrollo social, económico y urbano. Esta interpretación se confirmaría con el dato de que, alternativamente, los mayores niveles de intervencionismo neto aparecen en Galicia, Andalucía y, en menor medida, Extremadura. El derecho intervencionista abarca aproximadamente la mitad de las cifras (451) que alcanza el derecho no intervencionista o regulativo (861). Las leyes intervencionistas suponen, por tanto, una tercera parte de las 1.312 leyes estudiadas.

²⁰ Podemos ampliar un poco más este concepto. Son leyes que intentan fomentar el desarrollo económico operando algunas pautas de transformación de la realidad social. Así, serían leyes intervencionistas las de planificación o las creadoras de institutos o agencias de desarrollo. Un ejemplo típico de ley intervencionista sería la ley andaluza de reforma agraria, que permite la expropiación de tierras en el caso de fincas que no tengan una adecuada utilización productiva.

Por supuesto, existen variaciones sustanciales entre Comunidades Autónomas. Excluyendo de las leyes intervencionistas las del bloque de hacienda y finanzas, al que atribuimos un sentido predominantemente instrumental y, por tanto, no definitorio de fines u objetivos²¹, obtenemos los resultados que se presentan en la primera columna de la tabla 3. Entre todas las Comunidades Autónomas estudiadas suman 277 leyes intervencionistas. En el caso de Navarra, la Comunidad Autónoma con más leyes de este tipo, hay que hacer notar la abundancia de leyes intervencionistas «ficticias», debido a su carácter de mera instrumentación financiera sectorial en el entorno de su sistema foral.

Estos datos adquieren mayor significado si se analiza el porcentaje de leyes intervencionistas respecto a la producción legislativa total. Como podemos apreciar en la columna tercera de la tabla 3, las Comunidades Autónomas históricas gobernadas por partidos nacionalistas y dotadas en general de mayores niveles de desarrollo socioeconómico (Cataluña y País Vasco), tienen el menor porcentaje relativo de derecho intervencionista²². En cambio, Comunidades Autónomas con una situación histórica de escaso desarrollo económico como Andalucía, Galicia y Extremadura, que tienen o han tenido un Gobierno socialista, presentan el mayor nivel de intervencionismo en su producción legislativa. La descripción sería aún más significativa si «desplazamos» a Navarra a la mitad inferior de la columna,

Tabla 3 – Leyes intervencionistas por Comunidades Autónomas. 1980-1995

| | Leyes intervencionistas | Producción legislativa total | Porcentaje de leyes intervencionistas sobre la producción legislativa total |
|-----------------|-------------------------|------------------------------|---|
| Total | 277 | 1.312 | 21,1 |
| Navarra | 73 | 277 | 26,4 |
| Galicia | 50 | 146 | 34,3 |
| Cataluña | 33 | 282 | 11,7 |
| Andalucía | 31 | 103 | 30,1 |
| Castilla y León | 28 | 121 | 23,1 |
| Madrid | 22 | 141 | 15,6 |
| Extremadura | 21 | 71 | 29,6 |
| País Vasco | 19 | 171 | 11,1 |

Fuente: Elaboración ERA.

²¹ Aunque sí incluimos naturalmente las Leyes de Presupuestos, que, aunque en principio son de carácter instrumental, tienen una posición estratégica central en la planificación anual de la política intervencionista.

²² Lo que se confirmaría igualmente en el caso de Navarra si consideramos su sobrea-bundancia de legislación de tipo coyuntural o singular, destinada frecuentemente a instrumentalizar actuaciones de tipo más bien ejecutivo.

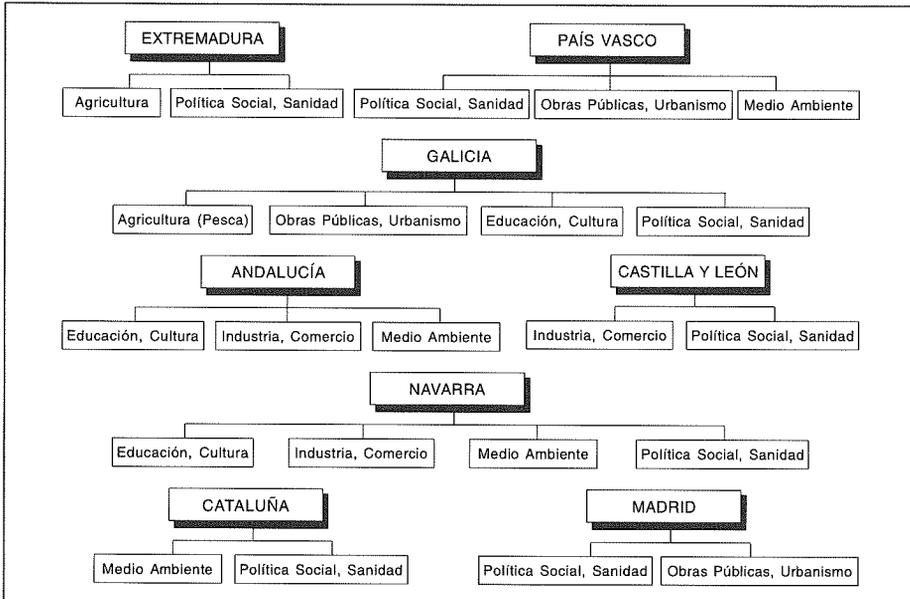
debido, repetimos, a las características tan singulares de su legislación. Quedaría así dibujada jurídicamente la frontera entre el Norte y el Sur: el mayor intervencionismo, con tasas superiores al 20%, aparecería en las Comunidades Autónomas con menor desarrollo económico (Galicia, Andalucía, Castilla y León y Extremadura).

Prioridades materiales y diferencias territoriales

Al ordenar la legislación intervencionista por Comunidades Autónomas y materias –excluyendo nuevamente el bloque de hacienda y finanzas–, descubrimos de forma orientativa en qué ámbitos se produce el mayor grado de intervencionismo (cuadro 1).

Parece claro que en aquellas Comunidades Autónomas que presentan mayores niveles de desarrollo socioeconómico (País Vasco, Navarra, Madrid y Cataluña), el bloque de política social y sanidad asume una posición predominante; se confirma así –como ya comentamos anteriormente– la mayor significación que se atribuye a las políticas de atención a las desventajas sociales en un contexto típico de Estado de Bienestar. En cambio, el resto de las Comunidades Autónomas hacen, en su primera materia de prelación intervencionista, apuestas sectoriales singulares: Extremadu-

Cuadro 1 – Impacto intervencionista de la legislación de cada Comunidad Autónoma. 1980-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

ra y Galicia apostarían, respectivamente, por agricultura y pesca; Castilla y León, por industria y comercio; Andalucía, por educación y cultura.

El diseño institucional

Aclaradas pues cuáles son las «intenciones» finalistas²³ del legislador autonómico en los casos analizados y las distintas materias sobre las que se pretende actuar, se trataría a continuación de determinar en qué medida los distintos Parlamentos hacen uso de algunas de las pautas de desarrollo o técnicas jurídicas utilizadas en el derecho moderno, en lo que sería el proceso normativo propio del Estado de Bienestar. En este sentido, hemos utilizado dos categorías que nos permitan la singularización de la producción autonómica: el diseño institucional y la socialización del derecho²⁴. Las leyes de creación de esferas institucionales autónomas o semiautónomas representan ciertamente un porcentaje reducido respecto del total de la actividad legislativa autonómica. En nuestros cálculos suponen en torno a un 17% del total de leyes aprobadas (tabla 4). La importancia relativa del diseño institucional dentro de cada Comunidad Autónoma puede apreciarse en la última columna de dicha tabla.

Los datos confirmarían que las Comunidades Autónomas con un nivel de atraso socioeconómico más significativo utilizan o incorporan con mayor intensidad relativa el mecanismo del diseño institucional en su propia actividad legislativa. Junto a ello, destaca nuevamente la mayor producción neta del Parlamento catalán en este campo.

La distribución total por materias se recoge en el gráfico 2. El predominio absoluto de la variable educación/cultura resulta claramente significativo. En este ámbito se integran las leyes de creación de universidades, consejos sociales de las mismas, entes de radio y televisión y otras instituciones.

²³ Lo que en la literatura anglosajona se denomina *purposiveness*.

²⁴ Véase Nonet, P. y Selznick, P., *Law and Society in Transition*, Harper, Nueva York, 1978. El diseño institucional consistiría en la creación de esferas institucionales semiautónomas que asumen en su caso labores de gestión o prestación de servicios en áreas estratégicas. Por socialización institucional entendemos un equivalente a lo que Nonet y Selznick denominan «politización del Derecho», o sea, la creación de cauces participativos *ad hoc*.

Al referirnos a leyes de diseño institucional en el análisis de la legislación autonómica que estamos realizando, aludimos a la creación de instituciones dotadas de cierta autonomía –servicios autonómicos de salud, universidades, entes autonómicos de televisión...–, lo cual resulta bastante frecuente en algunos campos o políticas sectoriales. En el caso de leyes de socialización, nos referimos a supuestos de creación de consejos con funciones asesoras de ciertas instituciones. Un ejemplo a este respecto son las leyes de creación de los servicios de salud en las que se acostumbra a recoger un órgano asesor o consultivo, con participación de profesionales, sindicatos, etc.

Tabla 4 – Legislación autonómica con diseño institucional. 1980-1995

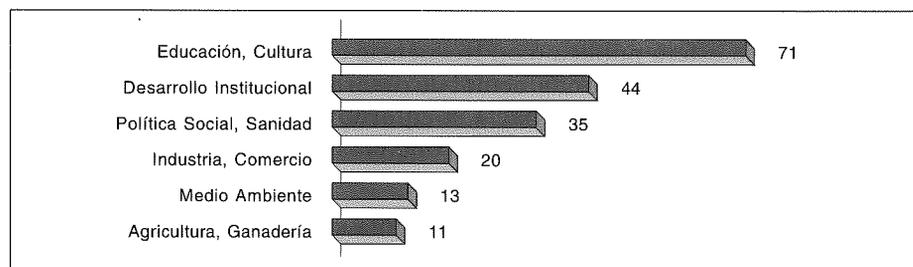
| | Leyes con diseño institucional | Producción legislativa total | Porcentaje sobre el total de la producción legislativa total |
|-----------------|--------------------------------|------------------------------|--|
| Total | 222 | 1.312 | 16,9 |
| Andalucía | 42 | 103 | 40,8 |
| Castilla y León | 27 | 121 | 22,3 |
| Cataluña | 50 | 282 | 17,7 |
| Extremadura | 15 | 71 | 21,1 |
| Galicia | 36 | 146 | 24,7 |
| Madrid | 22 | 141 | 15,6 |
| Navarra | 13 | 277 | 4,7 |
| País Vasco | 17 | 171 | 9,9 |

Fuente: Elaboración ERA.

Convendría, en todo caso, ponderar esta variable funcional y jurídico-política, el diseño institucional, al margen de la propia variable material de desarrollo institucional, analizando cuáles son los ámbitos sociomateriales en los que realmente opera. Desde esta perspectiva más selectiva, los resultados de cuantificar por Comunidades Autónomas las materias donde el diseño institucional tiene más significación son los que aparecen en el gráfico 3.

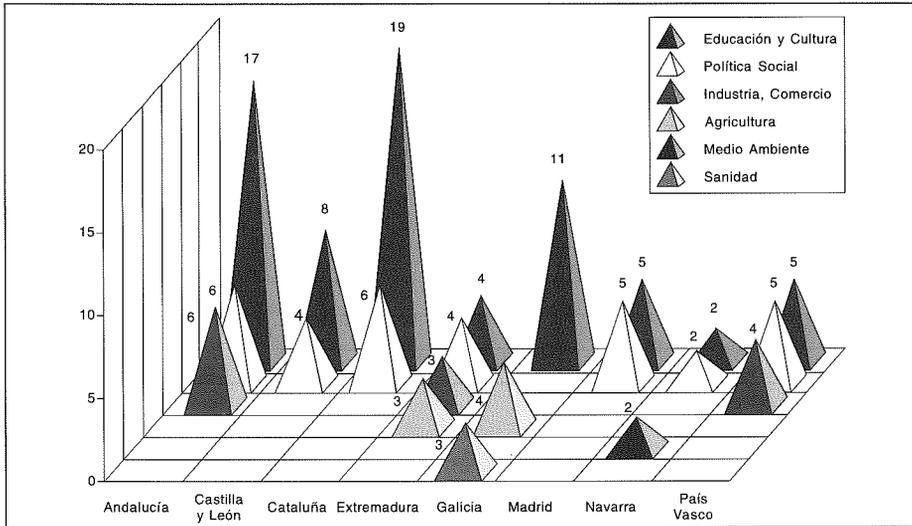
Los resultados globales de este análisis nos ofrecen, en primer lugar, un panorama sólo relativamente alentador. Si aceptamos que, efectivamente, el diseño institucional constituye un elemento significativo en la más reciente evolución del moderno derecho intervencionista, su incorporación al derecho autonómico representa un *quántum* relativamente exiguo. Son los apartados relativos a la creación de instituciones de enseñanza, cultura, medios de comunicación, sanidad y hospitales a los que hay que adscribir los principales casos estudiados. Esto nos indica cuál es realmente el perfil preponderante del rendimiento institucional intervencionista por parte

Gráfico 2 – Principales materias en las leyes con diseño institucional. 1980-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Gráfico 3 – Principales materias de diseño institucional por Comunidades Autónomas. 1980-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

de las distintas Comunidades Autónomas. No obstante, merecen destacarse los casos referidos a industria y comercio, donde se configuran generalmente instrumentos públicos de fomento y apoyo al desarrollo económico, con una significación apreciable en Andalucía, País Vasco y Extremadura. Más allá de estos datos, sólo cabe mencionar la materia de medio ambiente en el caso de Navarra y la de sanidad en Galicia.

La socialización institucional

La creación de esferas institucionales propias se complementaría, conforme a las pautas doctrinales que hemos tomado como referencia, con la configuración de circuitos específicos de participación o presencia activa de sectores sociales o profesionales. En este caso se trataría de detectar en qué medida el rendimiento institucional tiene un carácter «autónomo», vinculado a la propia esfera pública (con frecuencia circunscrita a la misma clase política) como circuito fundamental de desarrollo, o, por el contrario, un tipo de desarrollo más abierto hacia el entorno exterior, conectado con la presencia directa de sectores sociales concretos, a los que se incorpora en circuitos institucionales definidos.

Naturalmente esta «socialización» presenta siempre ciertas características «corporativas», ya que los sectores sociales que se integran estarían siempre conectados a la red social afectada por las distintas leyes, o en su

Tabla 5 – Leyes de socialización institucional. 1980-1995

| | Leyes de socialización institucional | Producción legislativa total | Porcentaje de leyes de socialización institucional sobre la producción total |
|-----------------|--------------------------------------|------------------------------|--|
| Cataluña | 30 | 282 | 10,6 |
| Andalucía | 22 | 103 | 21,4 |
| Galicia | 20 | 146 | 13,7 |
| País Vasco | 18 | 171 | 10,5 |
| Extremadura | 15 | 71 | 21,1 |
| Madrid | 12 | 141 | 8,5 |
| Navarra | 11 | 277 | 4,0 |
| Castilla y León | 9 | 121 | 7,4 |
| Total | 137 | 1.312 | 10,4 |

Fuente: Elaboración ERA.

caso a las «comunidades de las políticas»²⁵ que asumen la condición de usuarios, clientes o consumidores de los distintos servicios o prestaciones públicas que se prevén. Hay que advertir que, evidentemente, estos datos se limitan al diseño legislativo, es decir, que el uso efectivo de estos instrumentos participativos por parte de la sociedad o de los grupos afectados no es lógicamente detectable en esta fase de la investigación.

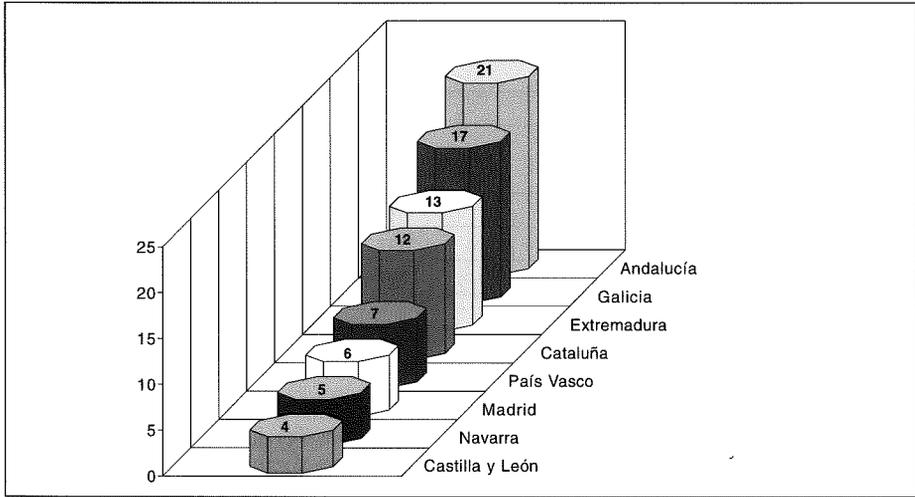
En la producción legislativa de las ocho Comunidades Autónomas consideradas, la socialización tiene una dimensión ciertamente reducida en el campo estudiado: 137 leyes, que representan un exiguo 10,4% del total. Las columnas primera y última de la tabla 5 nos permiten comparar los resultados por Comunidades Autónomas en números absolutos y relativos, respectivamente. El triángulo Andalucía-Extremadura-Galicia destaca como el grupo con mayor porcentaje de leyes de socialización institucional; el País Vasco y Cataluña ocupan una posición intermedia.

Diseño más socialización

El paradigma más propio del derecho intervencionista se produce, sin embargo, en los supuestos de coincidencia entre diseño institucional y socialización; es decir, en aquellos supuestos en que las nuevas instituciones diseñadas por la ley se pretende que sean «permeadas» por el tejido social a través de un circuito participativo *ad hoc*. Los datos absolutos por Comunidades Autónomas respecto a este tipo de leyes se recogen en el gráfico 4. De nuevo es en el triángulo Andalucía-Galicia-Extremadura donde más significativo resulta el uso instrumental del derecho intervencionista.

²⁵ Las denominadas *policy communities* en la literatura de la *public policy*.

Gráfico 4 – Número de leyes que contienen diseño institucional y socialización. 1980-1995



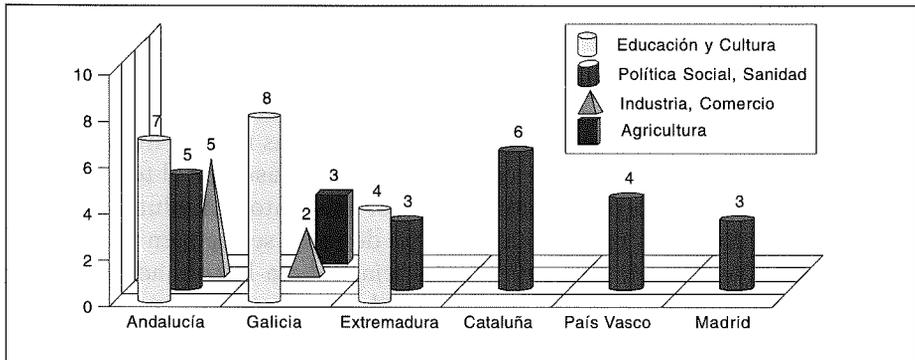
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Nos queda por señalar en qué materias se produce una incidencia más destacada del derecho intervencionista conforme a estos dos parámetros. Como podemos apreciar en el gráfico 5, en los sectores de política social y sanidad y educación y cultura se concentra buena parte de las leyes autonómicas de este tipo.

La dimensión sectorial

En principio, la actuación del legislador autonómico se dirige al ámbito social y territorial propio de su respectiva Comunidad Autónoma. Por

Gráfico 5 – Principales materias con diseño institucional y socialización. 1980-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

otro lado, hemos de asumir que en su actividad legislativa existe una pretensión de generalidad. Tradicionalmente se considera que, frente a un ámbito general propio del derecho estatal, el derecho autonómico tiende a ser más concreto, aunque sólo sea por su mayor delimitación territorial. Hay quien ha llegado a afirmar que en puridad, y refiriéndose al conjunto de leyes autonómicas, no estaríamos ante una concreción simplemente territorial del viejo ideal de ley entendida como norma general, abstracta y permanente en el tiempo, sino más bien ante un derecho materialmente asimilable al reglamento, dado su nivel de detalle y concreción.

Al margen de ese debate, lo que parece claro es que las singularidades del fenómeno intervencionista en cada Comunidad Autónoma y la mayor aproximación del legislador autonómico a los problemas propios del tejido social afectado, tendrán que provocar una exigencia de reducción sectorial o de concreción que afectará a buena parte de la producción legislativa de los Parlamentos analizados. En la primera fila de la tabla 6 encontramos la distribución de la producción legislativa autonómica en las ocho Comunidades Autónomas estudiadas según la dimensión regulativa de las leyes. Los resultados muestran un reparto bastante equilibrado: de las 1.312 leyes producidas en el período estudiado, 393 (30% del total) fueron leyes de dimensión media, que afectan con carácter general a toda la Comunidad Autónoma; 475 (36%) leyes de dimensión sectorial (una sectorialización que opera fundamentalmente por materias); y 444 (34%) leyes de dimensión «micro» o singular.

Al analizar en esta misma tabla los datos por Comunidades Autónomas, se puede destacar, en primer lugar, el predominio de la dimensión «micro» en aquellas Comunidades Autónomas que tienen un mayor número de leyes: Cataluña, Navarra y País Vasco. Este hecho confirmaría la hipótesis de

Tabla 6 – Tipos de leyes por Comunidades Autónomas a partir de su dimensión regulativa. 1980-1995

| | Total | | Medio | | Sectorial | | «Micro» | |
|-----------------|----------|-----|----------|------|-----------|------|----------|------|
| | Absoluto | % | Absoluto | % | Absoluto | % | Absoluto | % |
| Total | 1.312 | 100 | 393 | 30,0 | 475 | 36,2 | 444 | 33,8 |
| Andalucía | 103 | 100 | 45 | 43,7 | 42 | 40,8 | 16 | 15,5 |
| Castilla y León | 121 | 100 | 27 | 22,3 | 30 | 24,8 | 64 | 52,9 |
| Cataluña | 282 | 100 | 62 | 22,0 | 104 | 36,9 | 116 | 41,1 |
| Extremadura | 71 | 100 | 33 | 46,5 | 33 | 46,5 | 5 | 7,0 |
| Galicia | 146 | 100 | 47 | 32,2 | 83 | 56,9 | 16 | 11,0 |
| Madrid | 141 | 100 | 42 | 29,8 | 43 | 30,5 | 56 | 39,7 |
| Navarra | 277 | 100 | 80 | 28,9 | 87 | 31,4 | 110 | 39,7 |
| País Vasco | 171 | 100 | 57 | 33,3 | 53 | 31,0 | 61 | 35,7 |

Fuente: Elaboración ERA.

que parece existir una cierta tendencia a la introducción de contenidos decisoriales de tipo reglamentario o de dimensión predominantemente singular en la esfera legal a partir de un cierto grado de «saturación» de la producción legislativa. Dicho de manera más simplificada: una vez que las materias generales ya han sido reguladas, sólo queda la vía más detallista o microregulativa como ámbito de producción legislativa.

Esta hipótesis podría considerarse válida si observamos que las dos Comunidades Autónomas que tienen un número total menor de leyes aprobadas, Extremadura y Andalucía, son las que presentan al mismo tiempo un mayor porcentaje de leyes de carácter medio o de dimensión general. Sin embargo, no sería aplicable con claridad este argumento a Castilla y León, con un número más elevado de leyes «micro» o de dimensión singular. En último término, la situación de esta Comunidad Autónoma tendría ciertas similitudes con el caso de Navarra, por la sobreabundancia de un tipo de normativa singular, oscilante y coyuntural.

Por otro lado, si consideramos que el perfil característico del derecho intervencionista sería el de la ley sectorial, resulta explicable que sean Galicia, Extremadura y Andalucía las que presentan un porcentaje relativo más elevado de leyes sectoriales. Podríamos entonces aproximarnos con mayor precisión a lo que denominaríamos «bloque típico» del **derecho intervencionista autonómico** determinando su ámbito social de implementación. En este caso mediante el cruce de las variables referidas al tipo de derecho (intervencionista) y a su ámbito social de proyección (medio, sectorial y «micro»).

También aquí se produce una distribución bastante equilibrada en las cifras correspondientes al total de las leyes intervencionistas. Según los datos que se recogen en la primera fila de la tabla 7, 151 (34%) son de ámbi-

Tabla 7 – Leyes intervencionistas por Comunidad Autónoma y ámbito. 1980-1995

| | Total | | Medio | | Sectorial | | «Micro» | |
|-----------------|----------|-----|----------|------|-----------|------|----------|------|
| | Absoluto | % | Absoluto | % | Absoluto | % | Absoluto | % |
| Total | 451 | 100 | 151 | 33,5 | 171 | 37,9 | 129 | 28,6 |
| Andalucía | 54 | 100 | 24 | 44,4 | 22 | 40,7 | 8 | 14,8 |
| Castilla y León | 47 | 100 | 14 | 29,8 | 8 | 17,0 | 25 | 53,2 |
| Cataluña | 57 | 100 | 18 | 31,6 | 21 | 36,8 | 18 | 31,6 |
| Extremadura | 24 | 100 | 4 | 16,7 | 18 | 75,0 | 2 | 8,3 |
| Galicia | 79 | 100 | 26 | 32,9 | 46 | 58,2 | 7 | 8,9 |
| Madrid | 41 | 100 | 15 | 36,6 | 11 | 26,8 | 15 | 36,6 |
| Navarra | 105 | 100 | 27 | 25,7 | 34 | 32,4 | 44 | 41,9 |
| País Vasco | 44 | 100 | 23 | 52,3 | 11 | 25,0 | 10 | 22,7 |

Fuente: Elaboración ERA.

to medio, 171 (38%) de ámbito sectorial y 129 (29%) de ámbito «micro». La legislación sectorial parece ser la más característica dentro de este tipo de actuación normativa.

Respecto a la distribución por Comunidades Autónomas, como ya habíamos adelantado, podemos observar que en Castilla y León y en Navarra se produce una cierta desarticulación del derecho intervencionista por una desbordada relevancia del derecho de dimensión «micro», que generalmente no suele responder a un diseño estratégico de clara dimensión social o política, sino más bien a actuaciones puntuales. En estas dos Comunidades Autónomas el número de leyes «micro» supera al resto, aunque también merecen destacarse las elevadas cifras de Cataluña y Madrid. Por el contrario, las leyes de dimensión singular tienen una menor presencia en Andalucía, Extremadura y Galicia. Finalmente, el perfil más típico del derecho intervencionista de dimensión sectorial se da de forma más clara en Andalucía, Extremadura y Galicia, y también, aunque en menor medida, en Cataluña.

1.3 Rendimiento institucional y aprendizaje legislativo

La ordenación de la producción legislativa por materias y la determinación del tipo de estrategia técnico-jurídica usada por el legislador para perseguir los objetivos programáticos formulados a nivel político, nos sugieren inicialmente dos tipos de conclusiones provisionales:

1. El nivel de **compreensión**, entendido como agotamiento normativo por materias, parece en principio más alto, cuantificado según la producción legislativa bruta (tabla 1), en Comunidades Autónomas con una mayor presencia nacionalista o con un nivel de diferencialidad y de conciencia histórica identitaria más altos: Cataluña, Navarra, País Vasco y Galicia. Es decir, el rendimiento cuantitativo estaría correlacionado con el nivel de diferencialidad e identidad territorial.

2. La estrategia intervencionista está directamente conectada con la variable Norte/Sur (o, si se quiere, mayor/menor desarrollo socioeconómico) y, por tanto, con la preocupación por hacer de las Comunidades Autónomas instrumentos favorecedores de ese desarrollo. Este hecho resulta más evidente en las Comunidades Autónomas del «Sur»: Andalucía, Extremadura y Galicia.

Ahora bien, estas conclusiones provisionales deberían matizarse considerando el proceso global en el que tiene lugar el desarrollo acumulativo de la actividad normativa autonómica en su conjunto. Dicho de otra manera, hay que tener en cuenta que las estrategias de respuesta del legislador a los condicionamientos impuestos por la estructura social de cada Comunidad Autónoma se insertan en un proceso de aprendizaje de carácter

más o menos general, del que podemos deducir pautas de evolución racional del ordenamiento autonómico a lo largo del tiempo.

Si tenemos en cuenta, en primer lugar, las cifras de producción legislativa neta –recordemos, leyes de innovación, excluyendo las de dimensión singular–, que también se recogen en la tabla 1, comprobamos que las cifras del rendimiento legislativo aparecen ahora notablemente rectificadas. Los datos sólo se disparan sustancialmente al alza en el caso de Cataluña, que supera las 100 leyes; el resto oscilaría entre un grupo de Comunidades Autónomas que superan las 50 leyes (Galicia, Navarra, Andalucía) y las que quedan por debajo de esa cifra, con la singularidad de Castilla y León, que apenas llega a rebasar las 30. Con este criterio comprobamos que el rendimiento legislativo neto no parece beneficiar al País Vasco, que se situaría en el tercer bloque. Por otro lado, sabemos ya que el diferencial de Cataluña en cuanto a su producción bruta –que se aproxima en el año 1996 a las 300 leyes– se nutre fundamentalmente de leyes de dimensión «micro» o de carácter singular, generalmente creadoras de esferas institucionales con una base social más o menos articulada; según nuestro cómputo, dichas leyes alcanzan la cifra de 116, casi el doble de las 62 leyes de dimensión general.

En segundo lugar, si analizamos con detenimiento las cifras del derecho intervencionista en lo que podríamos denominar como su bloque más «duro», el referido a políticas generales de desarrollo económico e industrial, se puede constatar una clara tendencia descendente a lo largo del tiempo. Una tendencia que en aquellos casos en que no se cumple directamente, como en Castilla y León, se debe a la sobreabundancia de leyes de tipo coyuntural (de concesión de avales, autorizaciones de créditos u otras actuaciones de carácter singularizado).

En resumen, resultaría que ni las diferencias de producción legislativa bruta atribuidas al mayor nivel de diferencialidad e identidad territorial, ni las singularidades del derecho intervencionista en su sector más clásico (el orientado hacia el desarrollo económico) atribuibles a la dialéctica Norte/Sur parecen tendencias estables, generalizables o permanentes a lo largo del tiempo. Ello nos obliga a indagar en otras pautas más generales de evolución de la legislación autonómica.

En tal sentido podríamos sugerir el proceso siguiente:

— Hay una primera línea o secuencia general en la evolución legislativa, entendida como proceso de aprendizaje, según la cual los Parlamentos autonómicos despliegan una notable actividad creativa y reflexiva durante una primera gran etapa, con una labor centrada en el desarrollo institucional y la puesta en marcha de estrategias intervencionistas o de vertebración socioterritorial.

— El agotamiento relativo del campo normativo en este bloque conduciría a una segunda línea de desarrollo centrada en lo sectorial o singular, en la que se buscarían, en principio con mayor facilidad, distintos consensos en ámbitos sociales definidos. La única excepción a esta línea se produce en la materia de medio ambiente, donde normalmente se observa primero una etapa de legislación singular, de declaración de espacios naturales, para avanzar posteriormente hacia leyes regulativas de tipo más general.

No queremos decir con ello que las leyes singulares «aparezcan» a partir de un determinado momento, una vez que se ha completado la primera fase evolutiva de la legislación. Más bien entendemos que se trata de la pauta de desarrollo dominante a partir de un cierto grado de «agotamiento» de los distintos campos normativos. Al distribuir la producción legislativa por lustros comprobamos efectivamente que durante los dos primeros períodos, desde 1980 a 1990, el número de leyes generales es prácticamente idéntico al de las leyes singulares. En cambio, durante el período 1991-1995 el número de leyes singulares supera a las generales en casi 50 unidades. Dicho desde otra perspectiva: mientras las leyes generales presentan un perfil descendente a lo largo del tiempo, las leyes de tipo sectorial o singular incrementan alternativamente su significación relativa.

Analizando el fenómeno desde otro ángulo, desde la posición institucional del propio legislador, esta curva evolutiva general nos demostraría que la actividad legislativa parece progresar desde una fase de mayor autonomía de decisión –por definición, la de creación de instituciones propias– hacia la búsqueda de consensos sectoriales en áreas de mayor presencia intervencionista o regulativa de los poderes públicos sobre el espacio social.

El nivel de agotamiento de materias, que hemos denominado *índice de comprensión*, avanzaría, por tanto, mediante el desarrollo de la sectorialidad y la singularidad, es decir, hacia la mayor concreción de los contenidos normativos, con un apoyo en redes sociales más o menos predefinidas. De ser cierto, ello explicaría probablemente la mayor facilidad con que esta estrategia se desarrolla en Cataluña, cuyo tejido social aparece dotado de un mayor nivel de articulación o estructuración social previa.

Ahora bien, desde una perspectiva valorativa o crítica, basada en la racionalidad jurídica, debería destacarse que esta tendencia, de prolongarse a lo largo del tiempo, puede acabar generando a la postre un rendimiento sesgado hacia una mayor complejidad global del ordenamiento jurídico, con una fuerte dosis de fragmentación o atomización jurídica²⁶.

²⁶ Resultado, en definitiva, de un tipo de derecho funcionalmente «receptivo», que pretende expresar o articular jurídicamente el sistema de necesidades o demandas preexistentes en el tejido social. Véase sobre este tema Porras Nadales, A., «El derecho intervencionista del Estado», *Revista de Estudios Políticos*, n. 63, 1989.

Comprehensión y creatividad

En líneas generales, podría afirmarse que la lógica evolutiva que acabamos de presentar es bastante congruente con las pautas de desarrollo de la acción normativa en el modelo de Estado intervencionista contemporáneo. Desde esta perspectiva, podemos confirmar que el **índice de comprensión** o de agotamiento de materias (entendido como criterio de cuantificación del rendimiento legislativo) resulta ser, como comentamos más arriba, claramente más alto en Cataluña. Esta Comunidad Autónoma ha legislado sobre 58 de las 62 materias desagregadas sectorialmente, excluyendo el bloque de la creación institucional²⁷; sólo carece de producción legislativa en las siguientes materias: artesanía, minas, planificación económica general y salud escolar. Es, además, la única Comunidad Autónoma con producción normativa en 10 de ellas. Dentro de esas 62 materias que nos permiten cuantificar en detalle el índice de comprensión, el País Vasco aparecería en 30 ocasiones, Galicia en 27, Andalucía en 21, Castilla y León en 20, Madrid en 18, Navarra en 16 y Extremadura en 11.

En cuanto al **índice de creatividad**, que se obtendría a partir de las veces que una Comunidad Autónoma ha sido la primera en legislar sobre alguna de esas materias, tras Cataluña (en 33 ocasiones) aparecen el País Vasco (14), Andalucía (6), Galicia (4) y Castilla y León y Madrid (1). Naturalmente debe entenderse que el *tempo* del proceso autonómico, el distinto momento en que cada Comunidad Autónoma pudo ejercer su autogobierno, condiciona en gran medida este resultado, por lo que son las Comunidades Autónomas que primero inician su andadura institucional las que presentan el mayor índice de creatividad legislativa. El resto encuentra lógicamente un camino allanado y un campo de referencia más fácil para la emulación legislativa.

Coherencia e innovación

Esas dos etapas o momentos lógicos por los que discurre la producción legislativa autonómica parecen tender, como ya hemos comentado, hacia el apogeo de lo singular o micronormativo, con el riesgo subsiguiente de

²⁷ Esta clasificación material referida al nivel de comprensión abarcaría las materias de: agricultura, aguas residuales, protección de animales, archivos, artesanía, bibliotecas, cajas de ahorros, cartografía, carreteras, colegios profesionales, comarcas, comercio, consejos escolares, consumidores, cooperativas, consejos de cultura, deporte, desarrollo económico, centros docentes, drogas, educación de adultos, centros empresariales, energía y minas, enseñanza gratuita, espectáculos, estadística, ferias, bosques, fundaciones, hidráulicas, higiene, industria, informática, investigación, juego, juventud, lengua, medio ambiente, minas, minusválidos, montaña, museos, patrimonio histórico, pesca, planificación económica, planes de obras públicas, policía, previsión social, protección de menores, puertos, residuos industriales, radiotelevisión, parroquias rurales, salud escolar, salud general, servicios sociales, suelo, territorio, centros de transporte, turismo, urbanismo y voluntariado.

incremento de la complejidad resultante en el conjunto del ordenamiento. ¿Podemos afirmar que aquí acabaría la evolución lógica del derecho autonómico?

En las democracias occidentales se apunta la emergencia de un nuevo tipo de **derecho regulativo**, tras el apogeo del derecho intervencionista de corte más «clásico». Este nuevo derecho regulativo, generado con frecuencia en ámbitos sociojurídicos semiautónomos, se orienta a la creación de marcos interactivos entre normas con fuerte voluntad de integración horizontal²⁸. Hay quien afirma que este tipo de derecho constituiría hoy por hoy el más consistente campo de réplica a las amenazas de la *desregulación* procedentes de la ideología neoliberal. Ya hemos aludido anteriormente al ámbito medioambiental autonómico como un bloque temático que reproduciría en parte esta tendencia, yendo desde lo singular hacia lo más complejo u omnicompreensivo, con introducción de técnicas regulativas basadas en pautas de racionalidad reflexiva.

A efectos de detección de este nuevo tipo de legislación, Robert Putnam²⁹ ha utilizado el concepto de «índice de coherencia», que hace referencia a un tipo de leyes que establecerían nexos de congruencia entre distintas esferas o ámbitos materiales, superando así el evidente riesgo de atomización y fragmentación regulativa. Naturalmente, debe entenderse que las *leyes de coherencia* exigirían una mayor complejidad para la generación de consensos y, por lo tanto, una mayor dificultad técnico-política en su proceso de elaboración. En contrapartida, harían posible una **regulación unificada** entre distintos ámbitos materiales (por ejemplo, caza y conservación de la fauna; urbanismo y protección de minusválidos en el caso de las leyes de supresión de barreras arquitectónicas; voluntariado y acción social; o investigación y desarrollo), lo que produciría finalmente una mayor dosis de racionalidad reflexiva u horizontal en el conjunto del ordenamiento y, en consecuencia, en los propios ámbitos sociojurídicos afectados.

En otras ocasiones este nuevo derecho regulativo opera como un **instrumento de innovación jurídica**, mediante la detección de nuevas necesidades sociales o la introducción de nuevos servicios, generalmente en un

²⁸ Véase Teubner, G., «Substantive and Reflexive Elements in Modern Law», *Law and Society Review*, n. 17,2, 1983, p. 239-285; Teubner, G., (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlín, 1986; Teubner, G., (ed.), *Juridification of Social Spheres*, Walter de Gruyter, 1987; y Majone, G., La Spina, A., «Lo Stato regolatore», *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 3, 1991. Aunque hasta ahora daría la impresión de que este tipo de derecho, dotado de altas dosis de racionalidad horizontal o reflexiva, podría estarse generando más bien en las instancias «centrales» de las instituciones europeas. Véase Scharpf, F., «Integrazione europea e welfare states nazionali», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, 1996; y Majone, G., «La crescita dei poteri regolativi nella Comunità Europea», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, 1995.

²⁹ Putnam, R., *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993.

entorno socialmente desarrollado y urbanizado o en un contexto de preocupación por la calidad de vida. Se abren así nuevos campos regulativos en un contexto que podemos calificar en cierta medida como «postintervencionista». En general, en nuestro derecho autonómico las leyes de coherencia y de innovación así descritas suelen aparecer predominantemente a partir de los años noventa y por ahora de forma algo tentativa, por lo que debemos renunciar a establecer una cuantificación específica. Como ejemplos cabría señalar en Cataluña la Ley 5/95 de protección de animales usados en experimentación científica, la Ley 9/95 de acceso motorizado al medio rural o incluso la Ley 8/96 de programación audiovisual por cable. En el mismo sentido deben recordarse las ya señaladas leyes de supresión de barreras arquitectónicas y acceso al entorno de disminuidos aprobadas en Navarra (Ley 4/88), Madrid (Ley 8/93), Cataluña (Ley 10/93) y Galicia (Ley 5/96).

Sin embargo, podemos suponer que algún tipo de materias legisladas durante la etapa anterior asumen igualmente un alto grado de «coherencia». Así sucedería como mínimo en la legislación sobre planes generales de desarrollo (de especial importancia en Andalucía), que suelen requerir un esfuerzo reflexivo mayor, aunque subyace la tendencia a que los planes se conviertan al cabo del tiempo en meros productos documentales o de gabinete. En todo caso, podríamos señalar algunos ejemplos significativos como la Ley 2/94 de creación de la empresa de gestión de urgencias sanitarias en Andalucía; las leyes sobre agencias de desarrollo y la Ley 8/94 de evaluación del impacto ambiental en Castilla y León; o diversas leyes de creación de institutos de I+D en Cataluña, como el de Investigación Alimentaria (Ley 23/85), el Centro de Información y Desarrollo Empresariales (Ley 5/85) o el Instituto de Investigación del Automóvil (Ley 2/90).

La dualidad entre las variables analíticas de comprensión y de coherencia probablemente refleja las dos grandes tendencias en las que se mueve el derecho autonómico español, a la vez que concreta el dilema más consistente entre pasado y futuro al que se enfrenta su producción legislativa. Frente al riesgo de la fragmentación, la atomización, la singularidad y la complejidad, aparecería como alternativa el desafío de la generación de nuevos espacios sociojurídicos y la puesta en marcha de servicios capaces de atender a nuevas necesidades o demandas sociales. Un proceso que debería ir acompañado de la introducción de mecanismos de racionalidad reflexiva y de la búsqueda de consensos sociales más amplios, que permitan superar la atomización y el riesgo de una proyección muy singularizada o sectorializada de «egoísmos colectivos», de intereses sectoriales revestidos de intereses generales. Se trata de un desafío en el que probablemente deberá contarse con el apoyo más o menos directo del propio derecho europeo y que puede constituir el camino más efectivo hacia la modernización del derecho autonómico español en las fronteras del siglo XXI.

2. Los parlamentarios autonómicos: perfiles y grado de continuidad

El estudio de las élites políticas es un tema clásico de la Ciencia Política desde hace un siglo; anteriormente predominaban los escritos acerca de las cualidades y educación de los príncipes y gobernantes. El rendimiento de esta tradición, sin embargo, es hoy escaso, ya que seguimos sabiendo muy poco acerca de quienes nos gobiernan. A lo largo de este siglo hemos ido conociendo rasgos básicos de los políticos, fundamentalmente los relativos a su representatividad en función de sus perfiles sociales. El objetivo era saber quiénes eran y si estas características determinaban que el acceso a los cargos públicos estuviera limitado a sectores específicos de la sociedad. Para ello se planteaban preguntas como la siguiente: ¿serían los representantes públicos varones con un alto nivel de educación y profesionales de la política? A partir de un análisis de este tipo conocemos bastante bien los perfiles y rasgos esenciales de los parlamentarios nacionales en las democracias occidentales³⁰. No obstante, carecemos en muchos casos de esta información sistematizada y no sabemos casi nada acerca de la «calidad» de esas élites³¹, es decir, de sus motivaciones, valores e incentivos en el ejercicio de sus funciones en los sistemas políticos.

De los representantes políticos en los niveles subnacionales –de los parlamentarios autonómicos en concreto– apenas sabemos nada. Pretendemos aquí poner las bases para su mejor conocimiento. Para ello, expondremos brevemente las características esenciales de los partidos (funciones, dinámicas organizativas y tipo de presencia de los mismos en las Comunidades Autónomas), a través de los cuales los parlamentarios acceden a los cargos de representación. Después se analizan los rasgos demográficos y profesionales fundamentales de quienes ocupan estos cargos.

Hay que decir, en primer lugar, que nos hallamos ante un conjunto complejo y heterogéneo, que gozaría de cierta autonomía respecto a las organizaciones centrales de los partidos por la creciente institucionalización autonómica. Paralelamente, la inestabilidad de estos nuevos sistemas, en parte motivada por la fluidez del proceso, favorecería una gran movilidad entre quienes ocupan la representación parlamentaria. Se trata, además, de un conjunto de personas que, en líneas generales, encarnan los rasgos básicos de las clases medias, lo que da lugar a una representación espejo de las mismas. Por lo tanto, si bien históricamente esto nos daría un perfil nuevo en nuestros representantes autonómicos, sus características generales coinciden a grandes rasgos con los componentes de los demás ámbitos políticos representativos españoles.

³⁰ Véase Meny, Y., *Politique comparée: les democracies*, Montchrestien, París, 1987.

³¹ Véase Linz, J., *Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias. Discurso de investidura como Doctor Honoris Causa en la Universidad Autónoma de Madrid*, 1992, p. 44.

2.1 *Inestabilidad, consenso y autonomía de la vida política*

El primer rasgo destacable es que, con excepción de breves y turbulentas experiencias históricas anteriores, nos referimos a unos sistemas políticos de nueva creación y todavía de corta vida. Podemos, pues, legítimamente preguntarnos lo siguiente: ¿se trata de sistemas políticos que reproducen básicamente los aspectos formales y la práctica política del modelo de Estado del cual emergen o son realmente los partidos quienes monopolizan los canales de participación política?³²

Atendiendo a los rasgos básicos, los Estatutos de Autonomía establecen unos sistemas políticos parlamentarios cuya composición y reclutamiento se realiza a través de unos sistemas electorales en los que los actores fundamentales son los partidos; éstos funcionarían con elementos y rasgos tanto de los partidos «atrapalotodo» como de los partidos «cartel». Por otra parte, aseguran el reclutamiento y el funcionamiento de los órganos legislativos y ejecutivos, así como de numerosos e importantes órganos consultivos, a través de los cuales ejercen un extenso patronazgo. También se han dotado de un amplio sistema de financiación pública, que garantizaría tanto el desarrollo de costosas campañas electorales como el funcionamiento de aparatos organizativos estables, dado que se aseguran unos ingresos públicos anuales basados en los resultados obtenidos en todo tipo de elecciones anteriores.

Pese a este entramado de protección, que obedecía en parte a su debilidad originaria tras el sistema autoritario, la vida de los partidos ha mostrado las dificultades que supone crear y mantener estructuras estables. Así, podemos hablar de coaliciones inestables (AP-PP), fracturas (PNV-EA, PCE-IU), desaparición de partidos (UCD y CDS), aunque también se den casos de estructuras notablemente sólidas hasta la fecha (PSOE, CiU)³³. Estos problemas se originan a veces en el ámbito nacional, pero también en niveles territoriales inferiores (provinciales, autonómicos), lo que motiva que en ocasiones se produzcan reestructuraciones en o desde las direcciones nacionales de los partidos. Éste sería el caso de los desacuerdos en el interior del Partido Popular en relación a sus dirigentes en Cantabria o en Navarra, lo que provocó la creación de nuevas formaciones regionalistas.

Por otra parte, conviene recordar que la tradicional división del centro-derecha español tiene una mayor relevancia en el ámbito subnacional. Si la presencia media de las fuerzas regionalistas en los Parlamentos autonómicos es de un 20%³⁴, lo cierto es que en su mayoría se trata de formacio-

³² Véase Subirats, J., *Un problema de estilo: la formación de las políticas públicas en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 83-97.

³³ Colomé, G. y López Nieto, L., «Leadership selection in the Spanish political parties», *Working Papers ICPS*, Barcelona, 1989.

³⁴ Véase Pallarés, F., «Las elecciones autonómicas», en Castillo, P. del (ed.), *Comportamiento Político y Electoral*, CIS, Madrid, 1994.

nes situadas precisamente en el nacionalismo-regionalismo como rasgo ideológico de identidad. En parte esto se debe a las mayores facilidades que los sistemas electorales vigentes les otorgan, al permitir una representación notablemente proporcional de todas las fuerzas políticas que concurren a las elecciones. En otras ocasiones es consecuencia de las ya mencionadas fracturas en los partidos. Por ello, cuando se destaca la alta volatilidad electoral en España³⁵ se menciona a menudo la alta volatilidad de los partidos³⁶.

En el ámbito nacional, hay que hablar de al menos tres grandes ciclos político-electorales diferenciados a lo largo de estos 20 años de democracia: 1977-1982, 1982-1993 y el de 1993 hasta la actualidad, aunque en ellos hay que destacar además situaciones electorales diferenciadas. ¿Qué sistemas de partidos existen en el ámbito autonómico y qué grado de estabilidad tienen estos sistemas? Sobre esta cuestión se han realizado numerosos estudios que nos han permitido conocer algunas características.

Estamos ante un escenario heterogéneo y plural, en el que se producen cambios sucesivos tanto en el formato de los sistemas de partidos como en la composición de los Gobiernos entre legislaturas, e incluso a veces en un mismo período legislativo. El número de partidos electorales a lo largo de estos 16 años varía de una Comunidad Autónoma a otra: oscila desde los siete partidos presentes en Canarias y el País Vasco a sólo tres en Madrid y Castilla-La Mancha. Pero su número se ha modificado en función de los pactos preelectorales que han tenido lugar mayoritariamente en el entorno del centro-derecha: por ejemplo, los realizados en 1983 entre Coalición Popular y diversas formaciones procedentes de UCD, algunas regionalistas en numerosas Comunidades Autónomas, así como los acuerdos del Partido Popular con Unión Mallorquina, Unión del Pueblo Navarro y con el Partido Aragonés Regionalista. Asimismo, se han producido coaliciones entre fuerzas políticas diversas, como fue el caso de Coalición Canaria. También, lógicamente, los sistemas de partidos parlamentarios se han ido transformando con el tiempo, siguiendo muchas veces los propios cambios en el seno de sus respectivas Autonomías³⁷.

Todos estos factores tienen un fiel reflejo a la hora de definir los modelos de Gobiernos habidos en las Comunidades Autónomas. Encontramos todas las opciones posibles: Gobiernos mayoritarios, minoritarios o de coaliciones postelectorales. Son excepción las Comunidades Autónomas que han tenido el mismo tipo de Gobierno durante las sucesivas legislaturas.

³⁵ Montero, J. R., «Los anclajes del partidismo», en Castillo, P. del (ed.), *op. cit.*

³⁶ Barnes, S., «Volatile parties and stable votes in Spain», *Government and Opposition*, n. 21, 1986.

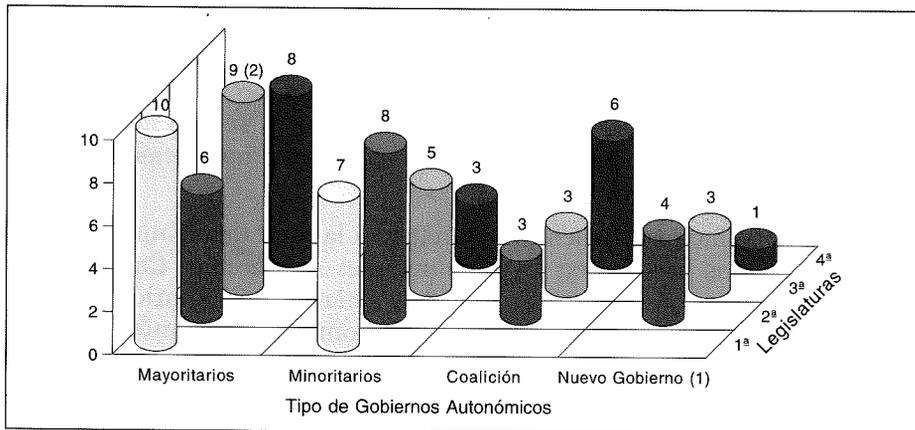
³⁷ López Nieto, L., «El Parlamento», en Alcántara, M. y Martínez, M. A. (eds.), *Sistema político español*, Valencia (en prensa), 1997.

Por otra parte, ha habido Comunidades Autónomas inestables, en las que las tensiones y fluctuaciones de la vida de los partidos durante los períodos legislativos también han afectado a la composición de los grupos parlamentarios y de los propios Gobiernos, tal como se advierte en el gráfico 6.

En algunas Comunidades Autónomas siempre ha gobernado el mismo partido (CiU en Cataluña; el PSOE en Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura), casi siempre con claras mayorías parlamentarias. Se trata de las Comunidades Autónomas que podríamos calificar como «más seguras», con partidos fuertes y predominantes. En otras siempre ha gobernado un mismo partido, pero en ocasiones en coalición (PNV en el País Vasco, PP en Baleares) y a veces no durante toda la legislatura (PP en Galicia y Cantabria). En dos Comunidades Autónomas, Madrid y Asturias, ha habido Gobiernos mayoritarios y minoritarios, y en ambas el PP ha ganado por primera vez en la cuarta legislatura. Finalmente, hay otro grupo de Comunidades Autónomas en las que se han sucedido tanto los Gobiernos minoritarios como los de coalición, a la vez que ha variado también la composición política de sus Gobiernos. Es el caso de Navarra, Canarias, Aragón y Castilla y León, a las que podríamos calificar como las Comunidades Autónomas más «inseguras» e inestables.

Por lo tanto, nos encontramos ante unos escenarios políticos autonómicos heterogéneos e inestables, pero también plurales y competitivos, que han permitido la alternancia política, así como formas de gobierno presididas muchas veces por la negociación y el consenso.

Gráfico 6 – Número y tipos de Gobiernos Autonómicos por legislaturas. 1980-1995



(1) Recoge los casos de formación de nuevos Gobiernos durante la misma legislatura, como consecuencia de mociones de censura o caídas por otras razones. Se incluye también el caso del País Vasco, que celebró anticipadamente elecciones.

(2) Recoge un caso de Gobierno mayoritario pero compuesto por dos partidos PP-Unión Mallorquina en coalición preelectoral.

La inestabilidad de la vida política (especialmente la partisana o partidista) en las Comunidades Autónomas es una realidad que coincide en parte con la que se produce en el ámbito nacional, pero que en este nivel político-territorial se presenta ampliada y multiplicada. Sería posible imaginar que esta situación obedezca a la progresiva institucionalización de los sistemas políticos autonómicos, los cuales intentarían conseguir del Estado mayores cotas de competencias y de recursos en un proceso creciente de competitividad intercomunitaria. Por ello, muchas veces desaparece la cohesión intrapartidista en favor de acuerdos entre los partidos de una misma Comunidad Autónoma (por ejemplo, conflicto de las Hoces del Cabriel en Castilla-La Mancha). Aumentan las tensiones entre políticos del mismo partido en diferentes Comunidades Autónomas, al tiempo que se llega a acuerdos y consensos entre quienes integran los Parlamentos autonómicos.

Es posible que estas dinámicas negociadoras se manifiesten sobre todo en las políticas de carácter más sustantivo, o, si se quiere, menos «partisanas»³⁸. Simultáneamente, las organizaciones centrales de los partidos tratarán de «cohesionar» a sus bases autonómicas. El proceso exigirá consensos bilaterales sucesivos, a partir de los cuales se reconocerán y otorgarán progresivamente mayores cotas de autonomía. Esto permitiría hablar de un modelo innovador de relaciones inter e intrapartidistas, que ha venido a enriquecer e institucionalizar poco a poco, y de manera aún desigual, la vida política autonómica, en un proceso que podemos calificar de complejo e inestable.

2.2 *Élites políticas territoriales*

El grado de autonomía individual de estos representantes públicos es difícil de precisar. Por una parte, necesitan de los partidos para ser elegidos, pero, por otra, están amparados constitucionalmente para mantener sus escaños, aunque abandonen los partidos. La práctica del transfuguismo ha originado algunas de las modificaciones en la composición de diversos Gobiernos Autonómicos que ya hemos comentado. Existe, por lo tanto, una notable inestabilidad tanto en las relaciones entre partidos como en la organización interna de muchos de los partidos de los distintos sistemas de representación.

A todo esto deberíamos añadir un nuevo nivel de volatilidad: la de los propios políticos. La mitad de los representantes públicos españoles (diputados nacionales, autonómicos y concejales) sólo han permanecido un mandato en esos cargos. Quienes han estado en dos ocasiones, no siempre seguidas, suman el 25%. En los tres tipos de instituciones encontramos ca-

³⁸ Véase Subirats, J., *op. cit.*

sos de políticos que vuelven a estos órganos tras ocupar otros cargos públicos o concurriendo por otro partido porque su partido anterior había desaparecido o se había fracturado. A veces también concurren en otra lista por discrepancias con los pactos postelectorales. Aunque no conocemos las trayectorias políticas de todos ellos, sabemos que, junto a las carreras políticas tradicionales –de Municipio o Comunidad Autónoma a primer nivel de la escena política española, es decir, de abajo a arriba, como los casos de Serra, Aznar o Anguita–, se produce un nuevo tipo de trayectoria en sentido descendente hacia las Comunidades Autónomas (Fraga, Chaves, Lucas) o hacia los Ayuntamientos (Romero, Rudi, Villalobos, Tierno). Aún es pronto, en todo caso, para aventurar las claves de esas carreras políticas de signo diverso o incluso contradictorio.

Los incentivos con que se encuentran los políticos son hasta cierto punto limitados e inciertos, ya sea en términos de prestigio, tanto de la institución como de su actividad política, ya sea en relación a los tipos de retribuciones, tanto materiales como de promoción o carrera política. Es difícil separar todas estas cuestiones que influyen en las opciones personales a la hora de participar en la actividad parlamentaria autonómica.

Entre los incentivos materiales, la mayoría de los Parlamentos autonómicos retribuyen a los electos a través de complejos sistemas de dietas. Este procedimiento, entre otros inconvenientes, puede producir una aparente hiperinflación de la actividad parlamentaria, en lo que se refiere, por ejemplo, a tiempo de sesiones, número de reuniones de comisiones, *timing* y producción legislativa. Este sistema podría dar lugar a diversos tipos de parlamentarios: quienes se dedican en exclusiva a esta actividad, aquellos que mantienen otra actividad profesional y quienes compatibilizan este cargo con otros de representación pública o de partido. En la Comunidad de Madrid algo más de la mitad de los parlamentarios (57%) no ocupaba otro cargo público. Por el contrario, en la quinta legislatura del Parlamento vasco, que retribuye a sus diputados con sueldo estable, dos terceras partes tienen otro cargo público: un 25% en la Administración Autonómica y un 16% en los Ayuntamientos. En el Parlamento de Cataluña, algunos diputados, que también son funcionarios, optan por una retribución de dietas, manteniendo su sueldo como empleados públicos.

Por otra parte, recordemos que el sistema de patronazgo es también importante en el ámbito autonómico, ya que los Parlamentos designan a quienes integran numerosos consejos y órganos. Sin embargo, este incentivo a veces se ve limitado por los propios partidos; así, por ejemplo, el PP estableció un sistema interno de incompatibilidades. Estamos, pues, ante una realidad muy compleja, que influye sin duda en este estudio, pero que excede del mismo en este primer análisis, en el que se abordan aspectos contextuales junto a los primeros datos de renovación y de perfiles demográficos.

2.3 *Grado de renovación de los parlamentarios*

Nuestra primera hipótesis es que los Parlamentos autonómicos son instituciones políticas nuevas, que más bien sirven como uno de los eslabones en la profesionalización política hacia otros desempeños, aunque también sea posible que el paso por la política parlamentaria autonómica tenga características de permanencia. Ello se debe, entre otras cosas, a que se trata de órganos sin una valoración positiva unánime en el contexto de las instituciones autonómicas (véase el apartado correspondiente a percepciones) y que generalmente tienen poca relevancia, incluso cuando los Gobiernos a los que sostienen no disponen de mayorías absolutas. Ello implica que nos encontramos ante instituciones con pocos incentivos de permanencia, lo que favorece bien la movilidad y su consideración de escalón intermedio en carreras políticas (Gobierno Local, Senado, Gobierno Nacional), bien el simple abandono de las mismas. En el ámbito autonómico, los parlamentarios pasarían a ocupar después cargos como consejeros en los Gobiernos Autonómicos o en numerosas instituciones cuya composición en buena medida se nutre de estos Parlamentos. Por todo ello, cabría hablar de semiprofesionalización con un porcentaje alto de renovación. Este rasgo lo comparten con el resto de los políticos del país, tanto en el ámbito nacional como en el local.

Desde que se convocaron las primeras elecciones autonómicas en 1980 se han celebrado 71 comicios (cuatro en 14 Comunidades Autónomas y cinco en Cataluña, País Vasco y Andalucía). Aunque no se celebran simultáneamente, en cada legislatura se elige un total de 1.180 diputados autonómicos a través de un sistema de listas cerradas y bloqueadas en las que en teoría los partidos políticos controlan el proceso de nominación y elaboración de sus candidaturas. Este proceso, en principio, se realizaría de forma descentralizada y serían las organizaciones regionales y autonómicas de los partidos quienes seleccionarían a los candidatos en función de diversos criterios: expectativas de gobierno, tensiones internas, necesidad de representar diversas tendencias, familias o sectores del partido o de la Comunidad Autónoma, etc. Cabe pensar también que los políticos, individualmente, tienen un cierto grado de autonomía e influencia a la hora de decidir sobre sus carreras políticas y, en este sentido, tendrían una cierta capacidad de opción sobre la continuidad o cambio en sus escaños.

La práctica política nos muestra que el perfil de los diputados autonómicos desde el punto de vista de los criterios de continuidad o renovación se caracteriza más bien por una alta renovación. Usando un símil futbolístico, podríamos decir que el «banquillo» se ha movido bastante en todas las Comunidades Autónomas y partidos. Como podemos comprobar en la tabla 8, más de la mitad (63%) de los diputados sólo lo ha sido durante una legislatura, aunque este porcentaje se reduce un poco (48%) si excluimos a

Tabla 8 - Renovación de los diputados autonómicos, por número de legislaturas en posesión del escaño (1). 1980-1995

| | Una legislatura | | Última (2) | | Dos legislaturas | | Tres legislaturas | | Cuatro legislaturas | | Cinco legislaturas | | Total diputados | |
|--------------------|-----------------|------|------------|------|------------------|------|-------------------|------|---------------------|-----|--------------------|------|-----------------|-----|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Andalucía | 171 | 55,9 | 28 | 24,8 | 76 | 24,8 | 41 | 13,4 | 10 | 3,3 | 8 | 2,6 | 306 | 100 |
| Aragón | 112 | 65,1 | 32 | 22,1 | 38 | 22,1 | 15 | 8,7 | 7 | 4,1 | - | - | 172 | 100 |
| Asturias | 70 | 62,5 | 22 | 21,4 | 24 | 21,4 | 13 | 11,6 | 5 | 4,5 | - | - | 112 | 100 |
| Baleares | 89 | 63,1 | 24 | 6,4 | 9 | 6,4 | 37 | 26,2 | 6 | 4,3 | - | - | 141 | 100 |
| Canarias | 96 | 64,4 | 28 | 20,8 | 31 | 20,8 | 15 | 10,1 | 7 | 4,7 | - | - | 149 | 100 |
| Cantabria | 70 | 68,0 | 23 | 20,4 | 21 | 20,4 | 10 | 9,7 | 2 | 1,9 | - | - | 103 | 100 |
| Castilla-La Mancha | 87 | 70,7 | 27 | 22,8 | 28 | 22,8 | 6 | 4,9 | 2 | 1,6 | - | - | 123 | 100 |
| Castilla y León | 150 | 63,8 | 44 | 25,5 | 60 | 25,5 | 17 | 7,2 | 8 | 3,4 | - | - | 235 | 100 |
| Cataluña | 213 | 56,7 | 56 | 23,7 | 89 | 23,7 | 40 | 10,6 | 20 | 5,3 | 14 | 3,7 | 376 | 100 |
| C. Valenciana | 134 | 60,9 | 41 | 22,3 | 49 | 22,3 | 25 | 11,4 | 12 | 5,5 | - | - | 220 | 100 |
| Extremadura | 96 | 61,2 | 31 | 24,8 | 39 | 24,8 | 18 | 11,5 | 4 | 2,6 | - | - | 157 | 100 |
| Galicia | 109 | 59,9 | 26 | 29,7 | 54 | 29,7 | 13 | 7,1 | 6 | 3,3 | - | - | 182 | 100 |
| Madrid | 143 | 62,7 | 51 | 20,2 | 46 | 20,2 | 27 | 11,8 | 12 | 5,3 | - | - | 228 | 100 |
| Murcia | 95 | 73,6 | 28 | 21,7 | 28 | 21,7 | 5 | 3,9 | 1 | 0,8 | - | - | 129 | 100 |
| Navarra | 109 | 73,7 | 28 | 12,8 | 19 | 12,8 | 12 | 8,1 | 8 | 5,4 | - | - | 148 | 100 |
| País Vasco | 137 | 64,3 | 39 | 21,1 | 45 | 21,1 | 19 | 8,9 | 4 | 1,9 | 8 | 3,8 | 213 | 100 |
| La Rioja | 67 | 72,0 | 17 | 16,1 | 15 | 16,1 | 9 | 9,7 | 2 | 2,2 | - | - | 93 | 100 |
| Total | 1.948 | 63,1 | 545 | 21,7 | 671 | 21,7 | 322 | 10,4 | 116 | 3,8 | 30 | 0,97 | 3.087 | 100 |

(1) Sólo se han evaluado los parlamentarios que acceden al escaño tras las elecciones; queda excluida la renovación durante las legislaturas.

(2) Incluye los diputados que han accedido por primera vez a su escaño en la última legislatura; están incluidos en el total de diputados que están una legislatura.

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del Senado.

quienes sólo lo han sido en esta última legislatura, por lo que no han tenido opción a permanecer más tiempo. De todas formas, si han entrado sólo en este período legislativo, es porque ha habido vacantes (por abandono individual o forzado por los partidos) entre quienes habían sido diputados en la tercera legislatura (cuarta en el caso de las tres Comunidades Autónomas ya mencionadas).

Casi un 22% sólo ha estado en dos períodos legislativos y no siempre de forma continuada. En efecto, la desaparición o creación de partidos, así como otro tipo de motivaciones que subyacen al transfuguismo, explican que algunos diputados estén en más de una legislatura pero de forma discontinua. Son, pues, una minoría (15%) quienes continúan en el cargo tres o más legislaturas, tiempo que podemos decir que ya representa una significativa experiencia en el conocimiento de sus cometidos.

Resulta muy difícil establecer tipologías que permitan mostrar las posibles diferencias en cuanto a la renovación por Comunidades Autónomas y que tengan un fundamento sólido en factores significativos de la dinámica de los sistemas políticos, como sería la existencia de mayorías absolutas del mismo partido en todas las legislaturas (Cataluña, Extremadura, Castilla-La Mancha y Baleares), en casi todas (Andalucía) o, el caso contrario, de Gobiernos minoritarios. Comprobamos, por ejemplo, que Andalucía y Cataluña tienen los porcentajes más bajos de diputados que sólo han estado una legislatura y en ambos casos se alcanza o se supera también la media de parlamentarios que están cuatro períodos. Por el contrario, en Baleares, sólo un 6,4% está dos legislaturas (la cifra más baja de todas), pero también presenta el porcentaje más alto de los que están en tres ocasiones (casi el 40% de los diputados del PSOE, partido en la oposición, y el 17% del PP, partido en el Gobierno); al mismo tiempo se acerca a la media en el porcentaje de quienes están sólo una vez. Por su parte, los porcentajes de Extremadura son siempre similares a la media, como en otras Comunidades Autónomas con diferentes situaciones políticas (Canarias, País Vasco o Madrid).

No se puede negar que estos factores «político-institucionales» influyen en la renovación de los parlamentarios autonómicos. El caso de Galicia puede ser ilustrativo a este respecto: tiene el registro más alto de diputados que están en dos legislaturas, lo que puede obedecer a que son los diputados del partido que más tiempo ha gobernado quienes permanecen dos veces, especialmente aquellos incorporados con quien ha sido el Presidente del Gobierno en las dos últimas legislaturas. Algo parecido ocurre en el caso de Castilla y León: presenta un alto porcentaje de quienes están dos veces como diputados y bastante bajo de aquellos que están en tres ocasiones; las diferentes mayorías de gobierno explicarían esta situación, especialmente al ser los diputados socialistas quienes más repiten en las dos primeras legislaturas y los populares en las dos siguientes. Murcia sería un

ejemplo claro de cómo el predominio de tensiones en el seno de partidos motiva la renovación, ya que en dicha Comunidad Autónoma se encuentran los más altos porcentajes de diputados que sólo están una vez y los más bajos de quienes están tres o cuatro períodos. En Navarra se produce una situación similar, con un altísimo porcentaje de parlamentarios que están sólo una vez y uno de los más bajos de los que sólo están dos veces.

Por lo tanto, pensamos que, junto a los factores «político-institucionales», hay que tener en cuenta también los elementos partisanos, ya que a través de la elaboración de las candidaturas se mostrarían los acomodos realizados para resolver y afrontar diversos intereses encontrados. Entre ellos incluimos los factores individuales, tanto los planteados por los propios aspirantes a Presidentes de los Ejecutivos, que mantienen o renuevan a quienes podrían conformar la mayoría de sus Gobiernos, como los relacionados con las aspiraciones o decisiones personales o políticas de los candidatos. Asimismo, las tensiones internas o cambios en el seno de los partidos normalmente generan una gran renovación. Éste sería el caso de partidos minoritarios, como IU, y, en otro sentido, del PP, ambos con una importante variación de diputados en las dos últimas legislaturas. Sin embargo, pensamos que la alta renovación obedece más a razones que tienen su origen en el ámbito autonómico que a decisiones partisanas de ámbito nacional. Todo este conjunto de factores y razones explica en gran medida este continuado «movimiento de banquillo», que no parece haber permitido mayores dosis de institucionalización a lo largo del período analizado.

2.4 *Grado de renovación por partidos*

Si se analiza la estabilidad o renovación de los principales partidos nacionales, se verifica que existe más movilidad y también más transfuguismo en los partidos de centro-derecha. Hay que recordar que la reestructuración de las fuerzas políticas de derecha ha sido importante durante estos años. Habría que destacar el proceso de alianzas en torno a Alianza Popular-Coalición Popular durante los años ochenta y la posterior refundación del Partido Popular, que supuso la renovación de los dirigentes autonómicos en las convocatorias de esta década. Asimismo, no hay que olvidar el protagonismo y las vicisitudes de la otra formación del centro-derecha, UCD-CDS, y su desaparición de la vida política, que provocó la movilidad de los parlamentarios de estas formaciones. No obstante, las fracturas y los procesos por los que ha atravesado el PCE y el posterior surgimiento de IU y de formaciones afines han influido también en la renovación de los diputados autonómicos. Además, la mayor proporcionalidad de los sistemas electorales en los comicios autonómicos, debido al mayor tamaño de las circunscripciones, ha favorecido el desarrollo de formaciones regionalistas.

El resultado ha sido una composición más plural de los Parlamentos autonómicos.

PSOE y CiU, las dos formaciones que han mantenido una mayor cohesión interna en estos años –hecho explicable en gran medida por sus buenos resultados electorales–, también presentan una alta movilidad de diputados, incluso en aquellas Comunidades Autónomas en las que han conseguido mayoría absoluta. Sin embargo, no parece que estas cuestiones discriminen de forma significativa modelos diferenciados de estabilidad.

La comparación entre la renovación del PSOE y del PP (tablas 9 y 10) nos muestra que en ambos casos más de la mitad de los diputados sólo ha estado una legislatura: el 58% de los del PSOE y el 66% de los del PP. No obstante, hay que señalar que han estado sólo en la última, gracias a que ha habido huecos en el «banquillo», el 23% de los parlamentarios del PSOE y el 35% de los del PP. Los diputados que han estado sólo en dos legislaturas alcanzan un porcentaje similar en los dos partidos (22% el PSOE y 23% en el caso del PP). Finalmente, el PSOE aventaja al PP en más de ocho puntos en el porcentaje de diputados que han conservado su escaño tres o más legislaturas.

En general los diputados del PSOE se han mantenido más legislaturas en aquellas Comunidades Autónomas en las que han logrado mayorías más veces: en la Comunidad Valenciana y en Andalucía un 25% y un 22%, respectivamente, de los diputados de este partido han estado tres o más legislaturas. Pero, curiosamente, los porcentajes más altos en este grupo corresponden a Comunidades Autónomas en las que han perdido siempre las elecciones autonómicas: Baleares (37%) y Cataluña (28%).

En el caso del PP, la renovación es más general, y a veces paradójica. Así, en Baleares, donde ha alcanzado siempre la mayoría de gobierno, sólo un 24% de los diputados lo ha sido en tres o en las cuatro legislaturas. En Galicia, este porcentaje apenas llega al 9%, aunque sólo una vez el PP no ganó las elecciones. Por el contrario, en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, un 17% de los diputados ha repetido en varias legislaturas, lo que quizás le ha permitido mantener y preparar un equipo que en la cuarta legislatura ha ocupado las consejerías más significativas.

En todo caso, hay que señalar que, como es lógico, los partidos con menor representación parlamentaria suelen tener mayor movilidad: al ser más pequeñas las expectativas de lograr escaños, los incentivos son menores.

No parece, pues, que se puedan encontrar especificidades en la renovación de los parlamentarios autonómicos respecto a los demás representantes públicos en otros ámbitos territoriales (diputados nacionales y concejales). Cabe señalar, además, como segunda característica, que actuaría en sentido contrario, el menor significado de la diversidad entre partidos en favor de la homogeneidad o de la similitud entre Comunidades Autónomas.

Tabla 9 – Renovación de los diputados autonómicos del PSOE, por número de legislaturas en posesión del escaño, 1980-1995

| | Cinco legislaturas | | Cuatro legislaturas | | Tres legislaturas | | Dos legislaturas | | Una legislatura | | Última legislatura (1) | | Total diputados | |
|--------------------|--------------------|-----|---------------------|------|-------------------|------|------------------|------|-----------------|------|------------------------|-------|-----------------|-----|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % (2) | Nº | % |
| Andalucía | 7 | 4,6 | 5 | 3,3 | 21 | 13,8 | 36 | 23,7 | 83 | 54,6 | 17 | 20,5 | 152 | 100 |
| Aragón | - | - | 2 | 2,9 | 8 | 11,8 | 17 | 25,0 | 41 | 60,3 | 8 | 19,5 | 68 | 100 |
| Asturias | - | - | 5 | 11,6 | 7 | 16,3 | 10 | 23,3 | 21 | 48,8 | 6 | 28,6 | 43 | 100 |
| Baleares | - | - | 1 | 1,9 | 18 | 34,6 | 2 | 3,9 | 31 | 59,6 | 8 | 25,8 | 52 | 100 |
| Canarias | - | - | 2 | 3,8 | 8 | 15,1 | 14 | 26,4 | 29 | 54,7 | 4 | 13,8 | 53 | 100 |
| Cantabria | - | - | - | - | 3 | 7,9 | 10 | 26,3 | 25 | 65,8 | 4 | 16,0 | 38 | 100 |
| Castilla-La Mancha | - | - | 2 | 3,0 | 3 | 4,5 | 12 | 17,9 | 50 | 74,6 | 12 | 24,0 | 67 | 100 |
| Castilla y León | - | - | 6 | 7,1 | 5 | 6,0 | 23 | 27,4 | 50 | 59,5 | 13 | 26,0 | 84 | 100 |
| Cataluña | 6 | 6,5 | 9 | 9,8 | 11 | 12,0 | 25 | 27,2 | 41 | 44,6 | 11 | 26,8 | 92 | 100 |
| C. Valenciana | - | - | 9 | 9,6 | 14 | 14,9 | 22 | 23,4 | 49 | 52,1 | 12 | 24,5 | 94 | 100 |
| Extremadura | - | - | 4 | 4,8 | 12 | 14,5 | 19 | 22,9 | 48 | 57,8 | 17 | 35,4 | 83 | 100 |
| Galicia | - | - | 4 | 7,7 | 4 | 7,7 | 13 | 25,0 | 31 | 59,6 | 5 | 16,1 | 52 | 100 |
| Madrid | - | - | 7 | 7,7 | 15 | 16,5 | 24 | 26,4 | 45 | 49,5 | 17 | 37,8 | 91 | 100 |
| Murcia | - | - | 1 | 1,7 | 13 | 21,7 | 3 | 5,0 | 43 | 71,7 | 6 | 14,0 | 60 | 100 |
| Navarra | - | - | 1 | 1,8 | 5 | 8,8 | 8 | 14,0 | 43 | 75,4 | 5 | 11,6 | 57 | 100 |
| País Vasco | 1 | 2,3 | - | - | 7 | 15,9 | 10 | 22,7 | 26 | 59,1 | 5 | 19,2 | 44 | 100 |
| La Rioja | - | - | 2 | 5,3 | 6 | 15,8 | 4 | 10,5 | 26 | 68,4 | 5 | 19,2 | 38 | 100 |
| Total | 14 | 1,2 | 60 | 5,1 | 160 | 13,7 | 252 | 21,6 | 682 | 58,4 | 155 | 22,7 | 1.168 | 100 |

(1) Incluye los diputados que han accedido por primera vez a su escaño en la última legislatura; están incluidos en el total de diputados que están una legislatura.

(2) Porcentaje sobre los que están una legislatura.

Fuente: Elaboración ERA.

Tabla 10 – Renovación de los diputados autonómicos del PP, por número de legislaturas en posesión del escaño, 1980-1995

| | Cinco legislaturas | | Cuatro legislaturas | | Tres legislaturas | | Dos legislaturas | | Una legislatura | | Última legislatura(1) | | Total diputados | |
|--------------------|--------------------|---|---------------------|-----|-------------------|------|------------------|------|-----------------|------|-----------------------|-------|-----------------|-----|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % (2) | Nº | % |
| Andalucía | - | - | 2 | 2,5 | 15 | 18,5 | 21 | 25,9 | 43 | 53,1 | 11 | 25,6 | 81 | 100 |
| Aragón | - | - | - | - | 4 | 7,6 | 12 | 22,6 | 37 | 69,8 | 13 | 35,1 | 53 | 100 |
| Asturias | - | - | - | - | 6 | 13,0 | 5 | 10,9 | 35 | 76,1 | 14 | 40,0 | 46 | 100 |
| Baleares | - | - | 5 | 7,1 | 12 | 17,1 | 7 | 10,0 | 46 | 65,7 | 16 | 34,8 | 70 | 100 |
| Canarias | - | - | - | - | 2 | 5,4 | 7 | 18,9 | 28 | 75,7 | 14 | 50,0 | 37 | 100 |
| Cantabria | - | - | 1 | 3,2 | 4 | 12,9 | 5 | 16,1 | 21 | 67,7 | 7 | 33,3 | 31 | 100 |
| Castilla-La Mancha | - | - | - | - | 3 | 5,7 | 15 | 28,3 | 35 | 66,0 | 15 | 42,9 | 53 | 100 |
| Castilla y León | - | - | - | - | 11 | 8,9 | 33 | 26,6 | 80 | 64,5 | 26 | 32,5 | 124 | 100 |
| Cataluña | - | - | - | - | 3 | 8,3 | 4 | 11,1 | 29 | 80,6 | 11 | 37,9 | 36 | 100 |
| C. Valenciana | - | - | 2 | 2,3 | 5 | 5,8 | 23 | 26,4 | 57 | 65,5 | 23 | 40,4 | 87 | 100 |
| Extremadura | - | - | - | - | 4 | 7,8 | 17 | 33,3 | 30 | 58,8 | 11 | 36,7 | 51 | 100 |
| Galicia | - | - | 2 | 2,3 | 6 | 6,9 | 35 | 40,2 | 44 | 50,6 | 13 | 29,6 | 87 | 100 |
| Madrid | - | - | 5 | 5,1 | 12 | 12,2 | 15 | 15,3 | 66 | 67,4 | 21 | 31,8 | 98 | 100 |
| Murcia | - | - | - | - | 1 | 1,7 | 14 | 23,7 | 44 | 74,6 | 19 | 43,2 | 59 | 100 |
| Navarra | - | - | 2 | 4,3 | 3 | 6,4 | 7 | 14,9 | 35 | 74,5 | 11 | 31,4 | 47 | 100 |
| País Vasco | - | - | 1 | 5,3 | - | - | 7 | 36,8 | 11 | 57,9 | 6 | 54,6 | 19 | 100 |
| La Rioja | - | - | 2 | 5,3 | 6 | 15,8 | 4 | 10,5 | 26 | 68,4 | 5 | 19,2 | 38 | 100 |
| Total | - | - | 22 | 2,2 | 97 | 9,5 | 231 | 22,7 | 667 | 65,6 | 236 | 35,4 | 1.017 | 100 |

(1) Incluye los diputados que han accedido por primera vez a su escaño en la última legislatura; están incluidos en el total de diputados que están una legislatura.

(2) Porcentaje sobre los que están una legislatura.

Fuente: Elaboración ERA.

2.5 Perfiles demográficos

Los diputados autonómicos tendrían un perfil similar al de los demás políticos españoles con cargos de representación. La mayoría de ellos encajaría en las características que definen a los ciudadanos de clase media, lo que contrastaría con el perfil tradicional de los parlamentarios, cuyos rasgos esenciales eran los siguientes:

— *Sexo*. Monopolio masculino; las mujeres nunca superaban el 10% y su presencia era siempre menor en los partidos de centro-derecha.

— *Edad*. Preponderancia de los del grupo de 40 a 60 años; estaban excluidos de hecho los jóvenes de menos de 30 años y los más mayores.

— *Nivel educativo*. Los diferenciaba claramente del resto de la población, ya que dos tercios eran titulados superiores, aunque este porcentaje era inferior poco después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente entre los diputados de partidos de izquierdas.

— *Origen socio-profesional*. Los trabajadores y las clases más elevadas estaban excluidos. Aunque su distribución variaba según países y según la ubicación ideológica de los partidos, había tres grandes grupos: funcionarios, sobre todo profesores; industriales y profesionales liberales; y profesionales de la política. Este perfil contrasta con el que presentan los representantes públicos españoles. Parece que son menos élite que antes y «parece» que son conscientes de ello³⁹.

En el análisis de sus perfiles, el primer problema que nos encontramos es la información; la que existe está fragmentada, es vaga e incierta. Inicialmente los nuevos Parlamentos carecían de infraestructuras técnicas que permitieran la acumulación de esta información y de la relativa a la actividad propiamente legislativa. Actualmente, la causa principal de la falta de información biográfica de los parlamentarios hay que buscarla en el desinterés de estos representantes públicos por dar a conocer su *currículum*, en claro contraste con lo que hacen los políticos occidentales. A falta de un modelo formalizado y homogéneo de *currículum*, que algunos Parlamentos han ido presentando a sus señorías, los diputados complimentan los datos de forma desigual y en muchos casos incierta, especialmente los relativos a los estudios y profesión (por ejemplo, «estudios»= diplomado en Derecho o estudios en Derecho»). De esta forma, resulta muy costoso conseguir información personal de todos. Por otra parte, los grupos parlamentarios suelen carecer también de estos datos, especialmente de los referidos a aquellos que han abandonado el escaño, que, como ya sabemos, son muchos; de esta forma, se cierra otra fuente de información importante. Sobre la actividad parlamentaria, se advierte que, con el paso del tiempo, algunas Pre-

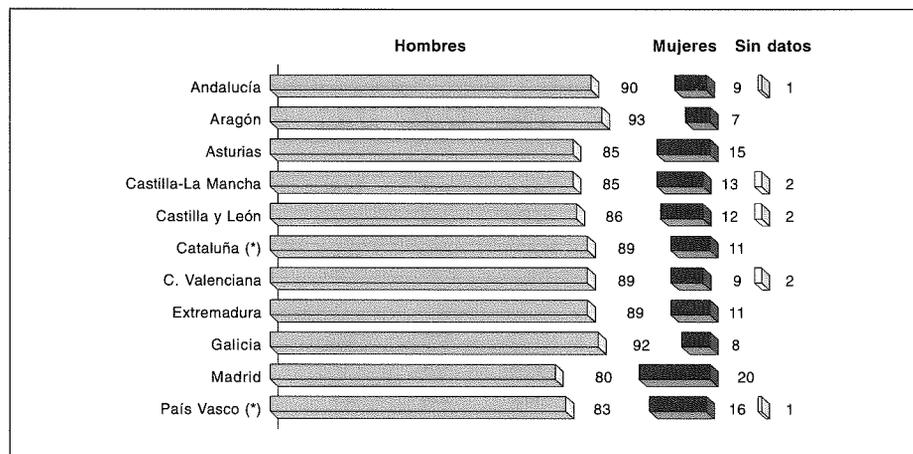
³⁹ O no «quieren» que se sepa mucho de ellos, porque la mayoría no contesta o lo hace de forma poco atenta a los formularios básicos con que se encuentran al tomar posesión y que resultan básicos para las investigaciones posteriores.

sidencias de las Cámaras han ido elaborando una buena base de datos; pero, en la práctica, esta información es desigual y no permite reconstruir la evolución de estas actividades (por ejemplo, la continuidad de los parlamentarios en las comisiones).

Pese a ello es posible plantear algunas reflexiones sobre los perfiles de los diputados y el consiguiente modelo de estos nuevos Parlamentos. A la hora de definir el perfil de los diputados, usualmente se ha recurrido a variables sociales básicas: edad, sexo, estudios y profesión. Cabría pensar que un Parlamento nuevo incorporase gente joven, mujeres, de niveles educativos medios y superiores y con titulaciones distintas al tradicional predominio de los juristas. En la práctica nos encontramos que la situación es muy diversa según las Comunidades Autónomas y, además, cambiante a lo largo de las legislaturas, caso de Madrid y el País Vasco.

El porcentaje de mujeres (gráfico 7) es similar a la media, aunque hay que tener en cuenta que desde principios de la década de los noventa (tercera legislatura) la presencia de mujeres en la vida política se ha incrementado mucho y en todos los partidos. Esta pauta se observa igualmente en otros ámbitos de representación política. Así, las diputadas nacionales también incrementan su presencia significativamente desde 1989. En los grandes Ayuntamientos este aumento se manifiesta a partir de 1987, y a partir de 1991 en los demás. En los análisis por legislaturas, se detectan tendencias específicas en algunas Comunidades Autónomas. Como podemos apreciar en la tabla 11, en la Comunidad de Madrid la presencia de mujeres es mayor en cada legislatura; en Galicia su presencia es claramen-

Gráfico 7 – Distribución media de diputados autonómicos de las cuatro legislaturas por sexo. En porcentaje. 1980–1995



Nota: En Andalucía el porcentaje se refiere a cinco legislaturas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Tabla 11 – Distribución porcentual de los diputados autonómicos por sexo. 1980-1995

| | I Legislatura | | II Legislatura | | III Legislatura | | IV Legislatura | | V Legislatura | |
|---------------|---------------|---------|----------------|---------|-----------------|---------|----------------|---------|---------------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Galicia | 96 | 4 | 99 | 1 | 88 | 12 | 87 | 13 | – | – |
| C. Valenciana | 90 | 10 | 95 | 5 | 86 | 14 | 75 | 25 | – | – |
| Madrid | 87 | 13 | 84 | 16 | 77 | 23 | 72 | 28 | – | – |
| País Vasco | 94 | 6 | 89 | 11 | 88 | 12 | 91 | 9 | 74 | 26 |

Fuente: Elaboración ERA.

te menor que en el resto en el conjunto de las legislaturas; en el caso del País Vasco, no se sigue una tendencia concreta, ya que aumenta y disminuye su número; en la Comunidad Valenciana destacan los importantes aumentos registrados en las dos últimas legislaturas, que han multiplicado por cinco el porcentaje de diputadas de la segunda legislatura.

El grupo de edad más numeroso (tabla 12) corresponde a los que tienen entre 40 y 55 años, como ocurre en el Congreso y en el perfil tradicional del político. Este dato restaría fuerza a la hipótesis de que los Parlamentos autonómicos harían las veces de una posible «escuela» de políticos o constituirían un primer eslabón en la carrera política. Si los comparamos, por ejemplo, con los concejales, estos últimos son más jóvenes, ya que su principal grupo de edad se sitúa en el intervalo anterior (30-40 años). Cataluña y Asturias tienen el más alto porcentaje de diputados de mayor edad; la misma Asturias, Madrid y el País Vasco presentan los mayores porcentajes de jóvenes. Sin embargo, la gran movilidad de los parlamentarios ayuda a

Tabla 12 – Distribución porcentual media de los diputados autonómicos por grupos de edad. 1980-1995

| | Menos de 30 años | De 31 a 39 años | De 40 a 45 años | De 46 a 55 años | De 56 a 64 años | Más de 64 años | Sin datos | Total (en valor absoluto) |
|--------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------|---------------------------|
| Andalucía | – | – | – | – | – | – | – | 234 |
| Aragón | 1,3 | 6,4 | 24,8 | 42,0 | 17,2 | 8,3 | – | 157 |
| Asturias | 3,4 | 11,4 | 16,1 | 33,0 | 18,0 | 18,0 | – | 149 |
| Castilla-La Mancha | 0,8 | 9,2 | 23,1 | 31,5 | 20,0 | 6,2 | 9,2 | 130 |
| Castilla y León | – | – | – | – | – | – | 87,0 | 246 |
| Cataluña | 0,6 | 8,8 | 14,0 | 32,9 | 23,8 | 19,8 | – | 333 |
| C. Valenciana | 0,6 | 10,2 | 24,3 | 41,2 | 14,7 | 9,0 | – | 186 |
| Extremadura | 1,5 | 14,4 | 19,7 | 36,4 | 9,1 | 9,8 | 9,1 | 132 |
| Galicia | 2,7 | 25,3 | 21,0 | 26,0 | 12,0 | 4,8 | 8,2 | 292 |
| Madrid | 4,8 | 15,2 | 18,4 | 38,0 | 12,4 | 8,6 | 1,6 | 264 |
| País Vasco | 3,3 | 19,2 | 18,8 | 37,0 | 15,6 | 6,2 | – | 285 |

Fuente: Elaboración ERA.

explicar que no aumente significativamente la edad media tras cuatro o cinco legislaturas.

2.6 *Perfiles académicos y profesionales*

El análisis de estas variables presenta numerosas dificultades, ya que alrededor de un tercio de los diputados no suele cumplimentar la información sobre el nivel de estudios y algunos menos no aportan datos acerca de su profesión. Esta misma situación se repite respecto a los diputados del Congreso y a los concejales de las grandes ciudades. En consecuencia, los datos y conclusiones a los que llegamos a continuación se refieren sólo a una parte de los diputados autonómicos.

Como se observa en la tabla 13, en cuatro Comunidades Autónomas (Galicia, País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana) más de la mitad de los parlamentarios tienen estudios universitarios, porcentaje que supera el 65% en tres de ellas si se incluye a quienes tienen estudios de tercer ciclo. Es destacable el número de titulados de grado medio en Aragón (29%) y en Castilla-La Mancha (23%); en Galicia, Madrid y País Vasco apenas llegan al 10%. Es llamativa la presencia de un 15% de diputados con sólo bachiller superior en la Comunidad de Madrid. Se trata, en conjunto, de un perfil más identificado con las clases medias, que además creemos que se ha mantenido constante a lo largo de los años de institucionalización de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la distribución de las titulaciones de quienes tienen estudios superiores (tabla 14), desaparece el tradicional predominio de los juristas, ya que los licenciados en Humanidades y en Ciencias alcanzan una proporción similar. Ello se explica porque, como veremos después, hay una significativa presencia de profesores o docentes.

En lo referente a las profesiones de los parlamentarios autonómicos (tabla 15), podemos destacar tres grupos mayoritarios: los profesores de diversos niveles y sectores, los profesionales liberales y los técnicos o mandos intermedios, tanto del sector público como del privado. Estos tres grupos también son los predominantes entre los diputados del Congreso y entre los concejales de las ciudades grandes e intermedias. En algunas Comunidades Autónomas hay una significativa presencia de directivos (Cataluña), de empresarios (Aragón y Extremadura) y de trabajadores cualificados (Comunidad Valenciana). Estos sectores no son significativos entre los representantes públicos de los Ayuntamientos y del Congreso de los Diputados.

Finalmente, la vinculación, o arraigo, de los diputados con la Comunidad Autónoma es también desigual, aunque, como podemos apreciar en el gráfico 8, más de la mitad de los diputados han nacido en la Comunidad

Tabla 13 – Distribución porcentual del nivel de estudios de los diputados autonómicos. 1980-1995

| | Analfabetos y sin estudios | Estudios primarios | FP primer grado | FP segundo grado | Bachiller elemental | Bachiller superior | Estudios de grado medio | Universitarios | Tercer ciclo | Sin datos | Total (en valor absoluto) |
|--------------------|----------------------------|--------------------|-----------------|------------------|---------------------|--------------------|-------------------------|----------------|--------------|-----------|---------------------------|
| Andalucía | - | - | - | - | - | - | 15,4 | 19,2 | 5,1 | 58,2 | 234 |
| Aragón | - | 1,9 | 0,6 | 3,2 | 4,5 | 4,5 | 29,3 | 37,6 | 7,6 | 10,8 | 157 |
| Asturias | - | - | 0,7 | 2,0 | - | - | 15,4 | 38,3 | 3,4 | 40,3 | 149 |
| Castilla-La Mancha | - | - | - | 2,3 | - | - | 23,1 | 36,2 | 4,6 | 32,8 | 130 |
| Castilla y León | - | 0,4 | - | 0,4 | 0,8 | 3,3 | 13,0 | 37,8 | 7,7 | 36,2 | 246 |
| Cataluña | - | - | - | 0,6 | 0,9 | - | 13,2 | 55,6 | 10,5 | 19,2 | 333 |
| C. Valenciana | - | 2,2 | - | - | 4,8 | 3,2 | 10,8 | 51,1 | 6,5 | 21,5 | 186 |
| Extremadura | 0,8 | 0,8 | - | - | - | 3,0 | 18,9 | 35,4 | - | 40,2 | 132 |
| Galicia | - | - | 2,1 | 1,0 | 2,4 | 2,7 | 9,9 | 61,6 | 8,6 | 11,3 | 292 |
| Madrid | - | 0,8 | 0,4 | 3,8 | 2,7 | 14,8 | 9,1 | 46,2 | 8,3 | 14,0 | 264 |
| País Vasco | - | 1,8 | 2,8 | 6,7 | - | 3,2 | 10,2 | 56,1 | 10,2 | 9,1 | 285 |

Fuente: Elaboración ERA.

Tabla 14 – Distribución porcentual de titulaciones universitarias de los diputados autonómicos. 1980-1995

| | Derecho | Económicas | Humanidades | Técnicas | Ciencias | Otras | Sin datos | Total (en valor absoluto) |
|--------------------|---------|------------|-------------|----------|----------|-------|-----------|---------------------------|
| Andalucía | 11,6 | 2,1 | 22,1 | 6,8 | 4,7 | 0,5 | 52,2 | 45 |
| Aragón | 17,2 | 3,8 | 5,7 | 3,8 | 14,0 | - | 55,5 | 59 |
| Asturias | 20,1 | 2,7 | 8,1 | 6,7 | 12,1 | - | 50,3 | 57 |
| Castilla-La Mancha | 14,0 | 3,9 | 19,4 | 12,4 | 9,3 | 0,8 | 40,2 | 47 |
| Castilla y León | 14,6 | 4,5 | 13,0 | 9,8 | 11,0 | 1,6 | 45,5 | 93 |
| Cataluña | 18,0 | 7,2 | 8,4 | 11,4 | 13,2 | 3,6 | 38,2 | 185 |
| C. Valenciana | 19,4 | 8,6 | 14,0 | 8,1 | 9,1 | 0,5 | 40,3 | 95 |
| Extremadura | 15,2 | - | 17,4 | 11,4 | 7,6 | 2,3 | 46,1 | 47 |
| Madrid | 27,5 | 4,2 | 16,7 | 10,8 | 6,7 | 5,0 | 29,1 | 122 |
| País Vasco | 26,3 | 11,9 | 14,0 | 13,7 | 8,4 | 1,1 | 24,6 | 160 |

Fuente: Elaboración ERA.

Tabla 15 – Distribución porcentual de las profesiones de los diputados autonómicos. 1980-1995

| | Profesores liberales | Altos funcio- narios | Políticos | Técnicos medios | Adminis- trativos | Empresarios con asalariados | Empresarios sin asalariados | Trabajadores cualificados | Inactivos | Directivos | Trabajadores sin cualificación | Sin datos | Total (en valor absoluto) |
|-----------------|-------------------------|----------------------------|-----------|--------------------|----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|-----------|------------|--------------------------------------|--------------|---------------------------------|
| Aragón | 15,2 | 17,2 | 5,1 | 2,5 | 20,3 | 6,3 | 18,3 | 1,9 | 5,7 | 1,9 | 2,6 | - | 157 |
| Asturias | 14,8 | 20,1 | 5,4 | 0,7 | 10,1 | 5,4 | 2,6 | 8,7 | 4,1 | 4,6 | 2,0 | 18,8 | 149 |
| Cast.-La Mancha | 23,1 | 14,6 | 7,7 | 0,8 | 6,9 | 2,0 | 10,6 | 1,6 | 2,0 | 2,0 | 1,2 | 31,0 | 130 |
| Cast. y León | 16,3 | 6,1 | 18,7 | 1,5 | 14,6 | 7,6 | 6,2 | 4,6 | 5,4 | 1,5 | 2,3 | 11,0 | 246 |
| Cataluña | 15,0 | 24,0 | 3,9 | 2,1 | 7,0 | 2,4 | 7,2 | 0,6 | 3,3 | 0,9 | 14,4 | 10,0 | 333 |
| C. Valenciana | 14,5 | 21,0 | 1,6 | - | 10,2 | 8,0 | 2,7 | 1,6 | 11,4 | 1,6 | 8,1 | 18,8 | 186 |
| Extremadura | 22,8 | 12,9 | 1,5 | - | 15,2 | 3,8 | 12,1 | 3,8 | 3,1 | - | 0,8 | 20,0 | 132 |
| Madrid | 16,9 | 11,4 | 7,3 | 16,0 | 20,6 | 4,6 | 5,5 | 0,5 | 3,2 | 0,5 | 9,1 | - | 264 |
| País Vasco | 21,0 | 27,4 | 4,2 | 4,6 | 9,1 | 6,8 | 1,5 | - | 6,0 | 1,6 | 5,7 | 10,2 | 285 |

Fuente: Elaboración ERA.

gráfico 8, más de la mitad de los diputados han nacido en la Comunidad Autónoma por la que concurren, salvo en el caso de Madrid.

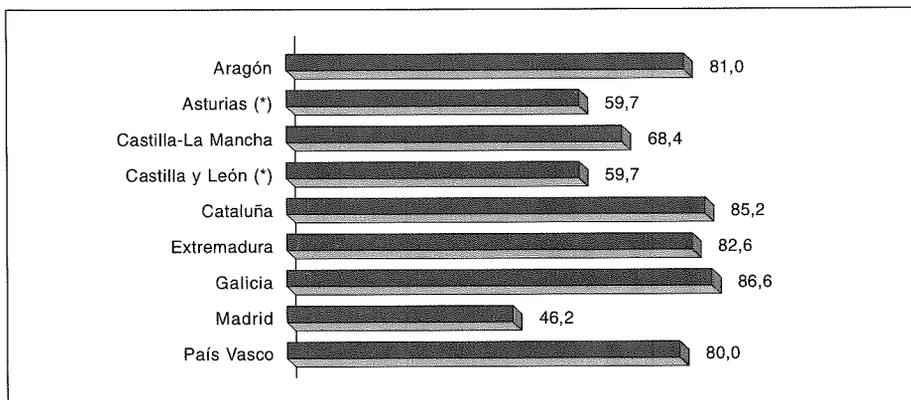
2.7 Algunos comentarios finales

Las características más importantes señaladas hasta ahora apuntan a lo siguiente:

- Inestabilidad de los partidos, creciente autonomía en relación a la sociedad que afirman representar.
- Pluralismo y competición político-electoral con alternancia partidista.
- Alta renovación, limitada profesionalización.
- Perfil: varones, 40-55 años, instrucción superior y media, profesores, profesionales liberales y mandos intermedios.
- Nuevo modelo de político.

Se podría aventurar la hipótesis de los parlamentarios autonómicos como un prototipo de político nuevo que entra y sale de la política, aunque sin prácticas aún asentadas de *revolving door*. En Estados Unidos existe una legislación específica que busca la limitación de los mandatos en los Parlamentos de los Estados. Con ello se persiguen varios efectos potenciales, uno de los cuales es abrir la representación a personas sin el *currículum* político convencional. Sus objetivos políticos se centran en aspectos más genéricos: reducir las influencias más localistas, al no tener que pensar en la reelección en distritos uninominales; disminuir la presión de los grupos de

Gráfico 8 – Distribución porcentual de los diputados autonómicos que nacen en la Comunidad Autónoma por la que concurren. 1980-1995



(*) En Asturias y Castilla y León carecemos de datos acerca del 30% y del 23%, respectivamente, de los diputados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

interés, aunque, con la limitación de los mandatos, se produce también la situación contraria, al favorecer el empleo poslegislativo. También se han planteado hipótesis encontradas sobre la mayor o menor influencia de los líderes de los partidos⁴⁰.

Aunque en el caso que nos ocupa no está limitada la reelección, en la práctica sólo el 50% de los parlamentarios han sido reelegidos. Parece que la mitad de los políticos españoles no comparten el perfil que ha sido tradicional: se habría democratizado la representación pública, en detrimento de la profesionalización y especialización. En este aspecto no habría rasgos específicos en los parlamentarios autonómicos. Estaríamos asistiendo a una transición cuyos efectos son por ahora muy difíciles de evaluar.

⁴⁰ Véase Carey, J., Niemi, R. y Powell, L., *The effects of term limits on State legislatures*, IPSA, San Francisco, 1996.