

Parlamento y opinión pública en España¹



ISMAEL CRESPO MARTÍNEZ*
JORDI CALVET CRESPO**

Resumen: El objetivo de este artículo es conocer qué opiniones mantienen los ciudadanos sobre las Cortes Generales; en qué medida expresan su apoyo, en términos globales, hacia el Congreso de los Diputados y el Senado, y cómo valoran el funcionamiento de nuestro máximo órgano de representación política. Con la sistematización del conocimiento que se tiene, por medio de las encuestas, de la opinión de nuestros conciudadanos sobre las Cortes Generales, se trata de trazar un panorama general que no sólo nos permita conocer las percepciones de los ciudadanos sobre el parlamento, sus niveles de apoyo, y la valoración sobre su labor y funcionamiento, sino también advertir los posibles cambios y continuidades que se han producido durante estos años en estas percepciones, apoyos y valoraciones. Se trata, pues, de un análisis, en cierta medida, "histórico": sobre las transformaciones de la institución parlamentaria reflejadas a través de la visión de los ciudadanos.

Abstract: The aim of this article is to explore citizen's views on the General Courts and gauge the extent to which they support the Congress of Deputies and the Senate, and value the country's highest form of political representation. Through their systematization of the knowledge yielded by citizen's opinion surveys on the General Courts, the authors seek to provide an overview that will not only shed light on citizens' perceptions of parliament, their degree of support and assessment of its work and functioning, but also point out the existence or otherwise of changes that may have taken place regarding this perception, support and assessment during this period. Thus, this paper is to a certain extent, a "historical" analysis of the transformations of the parliamentary institution, as seen through the eyes of citizens.

PERCEPCIONES GENERALES: LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO EN EL SISTEMA POLÍTICO

EL TEMA CENTRAL QUE NOS OCUPA en este artículo es reflexionar acerca del parlamento y la opinión pública. Ésta es una buena ocasión para hacernos estas preguntas y otras similares, pues se acaban de celebrar los 20 años de la constitución de las primeras Cortes democráticas en España tras la guerra civil. Pero también es una buena oportunidad porque carecemos en la ciencia política

¹ Este estudio forma parte del proyecto de investigación que, bajo el título *La búsqueda de la gobernabilidad. Representación política, decisiones colectivas y acción partidista en los procesos de reforma institucional. Un análisis comparado del Poder Legislativo en los casos de España y México*, dirige Antonia Martínez, profesora titular de la Universidad de Salamanca. El proyecto está financiado por la CICYT, con número de referencia SEC96-0630.

* Dirigir correspondencia al Centro de Investigaciones Sociológicas, Montalbán 8, 28014 Madrid, España; e-mail: icrespo@sociol.es.

** Dirigir correspondencia al Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universitat de Barcelona, Avenida Diagonal 684, 08080 Barcelona, España; e-mail: jcalvet@dccp.dret.ub.es.

española de un análisis global de las opiniones y actitudes de la ciudadanía sobre el parlamento, con las excepciones de los trabajos del profesor Montero.²

La base empírica de este trabajo son los datos de opinión pública provenientes de las encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) desde comienzos de los años ochenta sobre percepción, apoyo y valoración de las instituciones democráticas. Estos datos forman series históricas que permiten no sólo comprobar la evolución temporal de los mismos, sino también realizar un análisis longitudinal bajo criterios similares. Existen, en mucha menor medida, otros datos que provienen de investigaciones del medio universitario y de encuestas de consultoras privadas, pero se han querido utilizar sólo los datos del CIS por su riqueza intrínseca así como para evitar problemas de comparabilidad de los indicadores utilizados. Además de los datos seriados, se incluyen en el trabajo algunos análisis bivariados que son importantes para comprobar algunas de las hipótesis que se exponen a lo largo del texto.

Todos estos datos se refieren, principalmente, al Congreso de los Diputados, dada la importancia que tiene esta cámara en nuestro ordenamiento constitucional en relación con el Senado, una importancia que es así reconocida por la propia opinión pública. Buena parte de esos mismos datos existen también para el Senado, pero en sustancia no difieren de los aportados para la cámara baja, aunque casi siempre las valoraciones son menos positivas y hay un mayor número de personas que no expresan sus opiniones. En algunos casos, los datos harán referencia indistintamente a ambas cámaras, pues en determinados periodos temporales el CIS preguntó de forma genérica por las Cortes Generales o el parlamento de la nación.

El papel del parlamento en sus diferentes fases

El análisis del papel del parlamento se basa en el tipo de relación existente entre el poder ejecutivo y el legislativo. La forma de gobierno existente en España es la parlamentaria, la cual se sustenta en la preeminencia normativa de las Cortes Generales. Esto supone que la aprobación de las leyes requiere el voto afirmativo de la mayoría de escaños de la cámara. El gobierno, pues, depende de la existencia de una mayoría parlamentaria para aprobar sus políticas públicas. La primera distinción que se deriva de este principio es entre gobiernos de minoría y gobiernos de mayoría. Los primeros están compuestos por miembros de uno o más partidos los cuales no tienen la mayoría de escaños en la cámara representativa, mientras en el segundo caso éstos sí tienen la mayoría requerida. La existencia de una situación u otra supone un papel diferente del parlamento en el entramado institucional. Efectivamente, los gobiernos de mayoría dejan al parlamento como un órgano de ratificación de las decisiones de los miembros del gobierno. En comparación, los gobiernos de minoría favorecen el debate político y la transacción entre los partidos con representación, pues no exis-

² Entre éstos, cabe destacar, José Ramón Montero, "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, 1989, pp. 65-97.

te *a priori* un apoyo de escaños suficiente para dar por sentada la aprobación de los proyectos legislativos

Siguiendo este esquema, podemos distinguir en España distintas etapas con sólo referirnos a la existencia de gobiernos de minoría o de mayoría. En el primer caso, la hipótesis es que la opinión pública atenderá con mayor interés la labor parlamentaria de discusión y negociación entre los partidos con representación. En esta situación, la cámara de representación obtiene más seguimiento por parte de la opinión pública porque aquélla retiene una función fundamental de la forma de gobierno: el proceso legislativo recae en gran medida en las Cortes. En el segundo caso, por el contrario, la preeminencia de los partidos en el gobierno impide al resto de los partidos definir los contenidos de los proyectos legislativos. Los productos de la cámara representativa están determinados por otra institución, la del ejecutivo. Con estas características, la opinión pública mostrará menos interés por la labor de las Cortes y realizará un seguimiento escaso de la misma.

Por otra parte, el análisis estaría incompleto si no hubiera una distinción de la opinión pública según su perfil político. Por este motivo, se incluyen análisis bivariados que distinguen el partido votado por el ciudadano y su posición en la escala entre la izquierda y la derecha. No sólo existen unos apoyos u otros según la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, sino que además cabe incluir la ideología a través de la cual el ciudadano percibe esta relación. Los ciudadanos cuya orientación ideológica y cuyo voto coinciden con los del ejecutivo valorarán en mayor grado la labor parlamentaria, mientras que ocurrirá en menor grado con aquellos ciudadanos en que no sea así. A la distinción entre gobiernos de minoría o de mayoría cabe añadir el tinte ideológico de la opinión pública, que nos acerca con más precisión a los componentes de la legitimidad de la cámara parlamentaria.

A lo largo de estos 20 años, nuestras Cortes, en especial el Congreso de los Diputados, han experimentado tres etapas muy diferentes en cuanto a su papel en el sistema político. Una primera fase, de vitalidad y también de centralidad, que coincide con el periodo de la transición política (1977-1982); una segunda fase, denominada por algunos analistas como de crisis, que coincide con la mayoría socialista en las cámaras (1982-1993), y una tercera de revitalización,³ que se inicia con los gobiernos de minoría del PSOE (1993-1996) y del PP (a partir de 1996). Nuestra hipótesis de partida es que las distintas etapas políticas se relacionan con distintas percepciones, niveles de apoyo y valoraciones de los ciudadanos sobre el parlamento. Con los datos disponibles, se comprobará si realmente la ciudadanía muestra una aceptación de las Cortes que se corresponde con el grado de cumplimiento de las funciones que le son propias en el sistema político.

Como regla general, en aquellos países en los que se ha producido una transición hacia la democracia desde un régimen autoritario, los parlamentos han ocupado un

³ Véase Ulrike Liebert, "Parlamento y consolidación de la democracia en la Europa del Sur", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42, 1988, pp. 93-136.

lugar central en la puesta en marcha del nuevo régimen y en el propio proceso de construcción institucional: han sido pieza clave de la democratización y de la adquisición de legitimidad para los nuevos órganos que se iban creando.⁴ En el caso español, las mismas Cortes franquistas desempeñaron un papel de extraordinaria relevancia con la aprobación de la Ley para la Reforma Política; abordaron con éxito la labor fundacional plasmada en la Constitución de 1978 y proporcionaron la legitimidad democrática al resto de las instituciones del Estado, sin olvidar su función de fortalecimiento del sistema de partidos.

A partir de 1982 y hasta 1993, las Cortes vieron notablemente reducido su protagonismo como órgano de discusión. La hegemonía socialista en ambas cámaras, el denominado *rodillo*, las transformó en un mero órgano de ratificación de las decisiones del ejecutivo. Algunos analistas señalaron incluso que esta transformación de su papel se traducía en una pérdida de relevancia tanto en el interior del sistema político como en la propia percepción de los ciudadanos. Se comenzó entonces a hablar de la crisis del parlamento y de los mecanismos que sería conveniente habilitar para revitalizar sus actividades. Esta percepción, en buena parte errónea, comenzó a perder fuerza con los cambios que sufre el panorama político a partir de 1993, y en especial desde 1996. La nueva situación de gobiernos en minoría tiene una influencia directa en la actividad parlamentaria: revitaliza su papel como órgano de discusión y de toma de decisiones.

La centralidad del parlamento en el sistema político

Desde una perspectiva constitucional, las Cortes Generales son la pieza central de nuestro sistema representativo. La Constitución española de 1978 señala que sus funciones básicas son las de representar al pueblo español, ejercer la potestad legislativa, aprobar los presupuestos y controlar la acción de gobierno. Sin embargo, el régimen parlamentario español, como sus contemporáneos, no responde al modelo clásico de separación de poderes en que el legislativo se situaba como la institución suprema. La alteración del esquema institucional a favor del ejecutivo ha transformado el modo en que desempeña sus funciones el poder legislativo. Por este motivo, no es insólita la centralidad que los españoles otorgan a las funciones de las Cortes, inferior a la que conceden al poder ejecutivo, siendo ésta una situación muy similar a la que se produce en el resto de los países del sur de Europa. La investigación desarrollada por Montero destaca cómo las percepciones sobre las instituciones con más poder en España, Italia, Portugal y Grecia son las mismas en lo que se refiere al parlamento.⁵ Sólo el 3% de la población indica al parlamento como la institución con más poder, muy por debajo del 46%, de media, que se decanta por

⁴ Durante los procesos de transición, los parlamentos han desempeñado una serie de funciones de extrema importancia, como señala Julián Santamaría, "El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 84, 1994, pp. 12-14.

⁵ Montero, *op. cit.*, pp. 68-69.

el ejecutivo (gobierno y presidente de la república). Esta visión de centralidad que recae de manera sistemática y constante sobre los ejecutivos, no sólo se produce en comparación con el legislativo, sino que también se da en relación con el resto de las instituciones: Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo... Esta percepción general viene marcada no sólo por el funcionamiento efectivo del sistema político, sino también por el propio ordenamiento constitucional, que implanta una suerte de parlamentarismo limitado en aras de la estabilidad y perdurabilidad de los ejecutivos. En este sentido habría que mencionar los elementos principales que contribuyen a ello: los claros efectos mayoritarios del sistema electoral, la moción de censura de carácter constructivo, el requisito de mayoría simple para aprobar la cuestión de confianza y la posibilidad de legislar desde el ejecutivo a través de la figura del decreto ley. Así pues, no debe sorprendernos que los ciudadanos reflejen también el peso ineludible del poder ejecutivo.

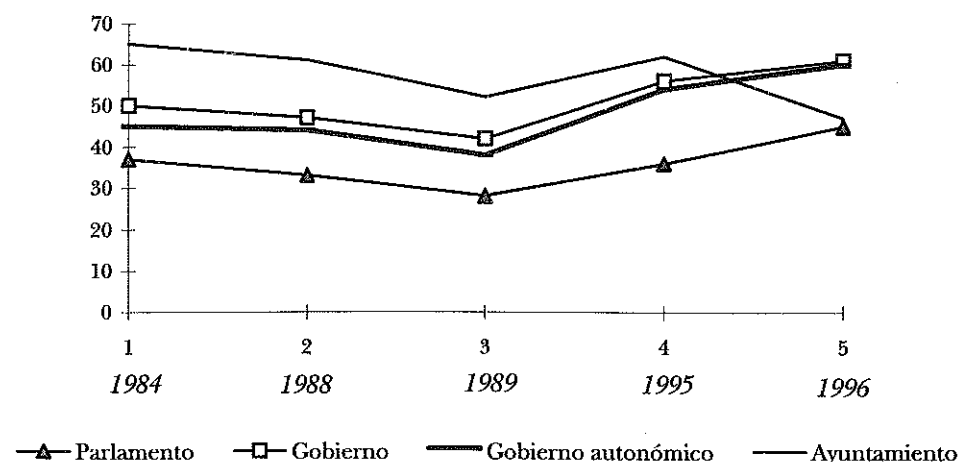
Esta percepción general no debe traducirse, sin embargo, en una minusvaloración del papel que desempeña el parlamento. Como se mostrará más adelante, los españoles valoran de forma altamente positiva la existencia de las Cortes para el funcionamiento de la democracia. La distinción se establece en el grado de interés por la labor de la máxima institución representativa en comparación con otras instancias, como son los ejecutivos central y autonómicos y los ayuntamientos. Los ciudadanos manifiestan, también de manera mayoritaria, su escaso interés por lo que se debate en las cámaras, según se muestra en la gráfica 1. Esta percepción reafirma el interés que despiertan los órganos ejecutivos sobre los legislativos, pero también las instancias de decisión más cercanas al ciudadano, como los ayuntamientos. Nuestra hipótesis es que el grado de interés por la actividad de una institución está íntimamente relacionado con los resultados de esa actividad. En el caso de la institución parlamentaria, la percepción del ciudadano es que los resultados de sus discusiones están previamente determinados. Especialmente cuando las cámaras están sometidas a la mayoría legislativa de un partido, sus decisiones son realmente adoptadas por el ejecutivo, sin desempeñar otro papel las Cortes que el de mero "revalidador" de las directrices del grupo mayoritario. Sin embargo, la actividad de los órganos ejecutivos procede de ellos mismos, pues son fuente de poder. Los ayuntamientos, además, cuentan con la ventaja de la proximidad al ciudadano y de ser la administración pública a la cual acuden con mayor frecuencia los españoles.

Sin embargo, esta situación general ha sufrido cambios a lo largo del periodo de estudio. En primer lugar, aunque el grado de interés difiera para cada institución, los datos referidos a todas las instituciones se caracterizan por las mismas pautas de ascenso y descenso. Esto significa que, en conjunto, son valoradas por su calidad de órganos representativos. En segundo lugar, podemos establecer dos etapas, la primera de las cuales registra un descenso del interés debido a la existencia del gobierno de mayoría. Efectivamente, entre los años 1984 y 1989 existe una tendencia a la baja, provocada a nuestro entender por la carencia de debate político en el proceso de toma de decisiones del ejecutivo, que se transmite a su vez en el legislativo. Por el contrario, en la segunda etapa, iniciada en 1995, se produce una inversión de las

opiniones. El cambio de panorama y la asunción de gobiernos de minoría supone un repunte del debate político. Este cambio se transmite asimismo en los ejecutivos autonómicos, muchos de los cuales cambiaron de partido de gobierno. La excepción a la tónica, sorprendentemente, está protagonizada por los ayuntamientos, que sufren una disminución muy notable en el año 1996. Pero quizá se trate de un fenómeno más bien coyuntural, en el cual el interés por el cambio de color en el gobierno nacional deje a los municipios con menos seguimiento.

GRÁFICA 1

INTERÉS (MUCHO+BASTANTE) POR LO QUE SE DISCUTE EN EL PARLAMENTO
EN COMPARACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES, 1984-1996



A pesar del escaso interés manifestado por los debates que tienen lugar en el parlamento, eso no debe llevarnos a pensar que su grado de legitimidad está mermado. Los ciudadanos perciben que de aquél emana una serie de decisiones que les afectan de manera directa. Existe una diferenciación entre el seguimiento de la vida parlamentaria y la percepción de que los resultados de las decisiones adoptadas afectan personalmente a los ciudadanos. Por ejemplo, en 1996, sólo un 45% de la opinión se mostraba interesada en el debate en las Cortes, pero un 62% manifestaba que el mismo le concernía directamente en sus consecuencias. Si se utiliza este último in-

CUADRO 1

GRADO EN QUE LE AFECTAN LAS DECISIONES TOMADAS POR EL PARLAMENTO,
EN COMPARACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES, 1989-1996

	1989				1996			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Mucho	25	20	18	14	21	16	19	17
Bastante	45	45	44	41	48	46	48	44
Mucho+bastante(1)	70	65	62	55	69	62	67	61
Poco	12	14	16	20	19	24	20	25
Nada	5	6	6	6	8	8	7	8
Poco+nada(2)	17	20	22	26	27	32	27	25
(1) - (2)	53	45	40	29	42	30	40	36
NS/NC	13	15	16	19	4	6	6	14
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100
(n)	(2499)	(2499)	(2499)	(2499)	(2495)	(2495)	(2495)	(2495)
Núm. de estudio*	1 803	1 803	1 803	1 803	2 227	2 227	2 227	2 227

1.- Gobierno de la nación.

2.- Parlamento.

3.- Gobierno autonómico.

4.- Asamblea de la Comunidad Autónoma.

* Número que aplica el CIS a sus estudios (basados casi todos en encuestas sobre una base muestral).

dicador para otras instituciones, se comprueba otra vez que las instancias ejecutivas se mantienen como ejes centrales en las percepciones de la opinión pública. Según se muestra en el cuadro 1, en 1989 los ciudadanos percibían que las instituciones cuyas decisiones les afectaban de manera más directa eran, en este orden: el gobierno central, el parlamento de la nación, su gobierno autonómico y su asamblea autonómica. En cada ámbito existía una clara percepción predominante de la instancia ejecutiva sobre la legislativa y, en términos generales, de las instancias centrales sobre las autonómicas. Siete años más tarde, en 1996, el panorama ha cambiado en cierta manera: se mantiene la percepción de la importancia de las decisiones de los ejecutivos sobre los legislativos, pero ahora esto se produce en el ámbito global, considerándose de mayor relevancia las decisiones de sus gobiernos autonómicos que la que se otorga al parlamento de la nación. El aumento de las competencias de las autonomías se refleja en la preeminencia de sus ejecutivos. Efectivamente, el desarrollo de la descentralización política y administrativa ha sido uno de los grandes cambios que la democracia ha llevado consigo en España. Las autonomías, dotadas de sus respectivos ejecutivos y legislativos, deciden hoy en día una proporción nada desdeñable del gasto público. Esto supone que en lo relativo a ámbitos tan importantes como la salud, la educación, la agricultura o el turismo, por ejemplo,

son las instituciones autonómicas las que aplican las políticas públicas. Para nuestro campo de estudio, bastará reseñar que la descentralización ha supuesto para los ejecutivos autonómicos una presencia pública que anteriormente sólo ocupaba el gobierno nacional. Entre el ciudadano y las instituciones nacionales existe un nuevo nivel político con un protagonismo doble, por su novedad y por su cercanía a la opinión pública. Por otro lado, habría que añadir cómo la opinión desfavorable también ha aumentado. Los ciudadanos que opinan que no les afectan las decisiones tomadas por el parlamento y por el gobierno son diez puntos superiores en 1996 con respecto a 1989, mientras que se mantiene el porcentaje de quienes opinan lo mismo de los ejecutivos y legislativos autonómicos.

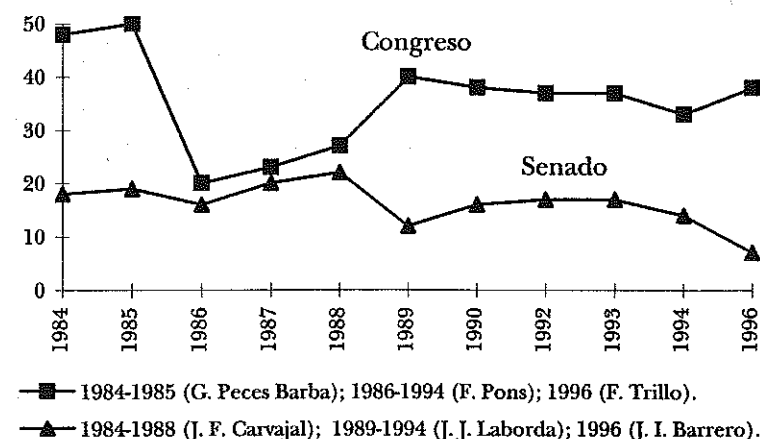
La centralidad de los ejecutivos en la vida política española se encuentra reforzada por los fenómenos de liderazgo, que proporcionan a los jefes de gobierno una visibilidad política sin comparación, aunque compartida a veces con miembros de su gabinete. Sin embargo, los presidentes de las cámaras legislativas carecen de este carisma público, pues en líneas generales no suelen gozar de un especial grado de conocimiento. Como refleja la gráfica 2, en el mejor de los momentos, el presidente del Congreso de los Diputados sólo era conocido por el 50% de los ciudadanos. La media de conocimiento a lo largo del periodo señalado (1984-1996) es del 35%, un índice realmente bajo dada la relevancia de la institución referida. La situación es aún más clara en el caso del Senado, donde de manera constante apenas uno de cada cinco españoles manifiesta conocer el nombre del presidente, fenómeno que se encuentra muy acusado al inicio de cada legislatura. Los datos de la gráfica 2 no dejan lugar a dudas sobre este dato, y nos permiten advertir cómo el conocimiento relativo de una cámara en comparación con la otra tiene una relación directa con el papel efectivo en el proceso legislativo. Efectivamente, el Senado, por no ejercer la función de representación de los intereses territoriales para la cual fue creado, realiza de hecho un papel redundante. En comparación, el Congreso retiene su protagonismo en el proceso legislativo, aunque haya sido modificado, como ya se ha comentado al inicio de este apartado. Podemos resumir diciendo que este desconocimiento no es síntoma de una percepción negativa de la institución parlamentaria, sino que se relaciona de manera determinante con el papel que juega en la opinión pública el fenómeno del liderazgo y con la propia centralidad del poder ejecutivo. Al fin y al cabo, liderazgo y centralidad son dos caras de la misma moneda. Por este motivo, el conocimiento de los presidentes de las cámaras es inferior al que se da para los principales líderes partidistas, pues no debemos olvidar que son los partidos los que dominan la vida parlamentaria, establezca lo que establezca la previsión legal. Este indicador confirma que la diferente percepción entre poder legislativo y ejecutivo es un reflejo paralelo de la diferencia efectiva entre las dos instituciones.

En conclusión, las percepciones generales que manifiesta la opinión pública sobre el parlamento muestran un panorama del que pudiera inducirse un apoyo reducido a su papel dentro del sistema político y a su labor durante estos años. Se ha visto cómo los españoles otorgan a las cámaras una centralidad inferior a la del ejecutivo, interesándose escasamente por sus actividades y declarando sentirse menos afecta-

dos por sus decisiones que por las tomadas por las instancias gubernamentales. Además, el conocimiento de los presidentes del Congreso y del Senado es notoriamente reducido, sin comparación con el de los jefes de los ejecutivos y de los partidos. Todo ello podría llevarnos a pensar que existe una legitimidad frágil de la institución parlamentaria. Sin embargo, antes de extraer conclusiones, debemos observar en qué consiste propiamente el apoyo al parlamento.

GRÁFICA 2

CONOCIMIENTO DEL NOMBRE DE LOS PRESIDENTES DEL CONGRESO
DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO, 1984-1996
(porcentajes de acierto sobre el total de la muestra)



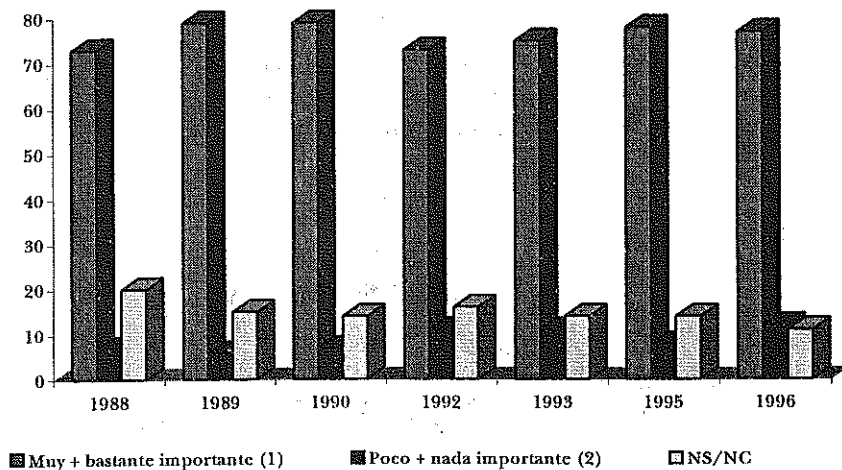
LOS NIVELES DE APOYO AL PARLAMENTO

Para definir el respaldo que recibe una institución existen tres elementos clásicos de la ciencia política y del pensamiento político: el apoyo, la legitimidad y el consenso. Para nuestros objetivos bastará con centrarnos sobre el primero, pues implica a la vez a los otros dos, como se comprobará a continuación. El apoyo se expresa de maneras muy diversas, pero todas ellas responden a dos tipos básicos: el difuso y el específico. El primero hace referencia a un sentimiento de adhesión hacia la institución *per se*, por su valor intrínseco con independencia del tipo de decisiones que tome. Se trata de una valoración que contempla la calidad de la institución. El específico comprende las actitudes acerca de los resultados de la acción parlamentaria, y por consiguiente tiene en cuenta en su valoración el cumplimiento de las demandas que recibe la institución. Esta distinción es básica para no confundirse ni llegar a conclusiones precipitadas que puedan mezclar la eficacia del parlamento con su

funcionalidad global en el sistema político. Esta distinción ya es tratada por Montero,⁶ el cual la retoma de los estudios clásicos de Easton.

GRÁFICA 3

IMPORTANCIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS PARA EL
FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA, 1988-1996
(porcentajes)



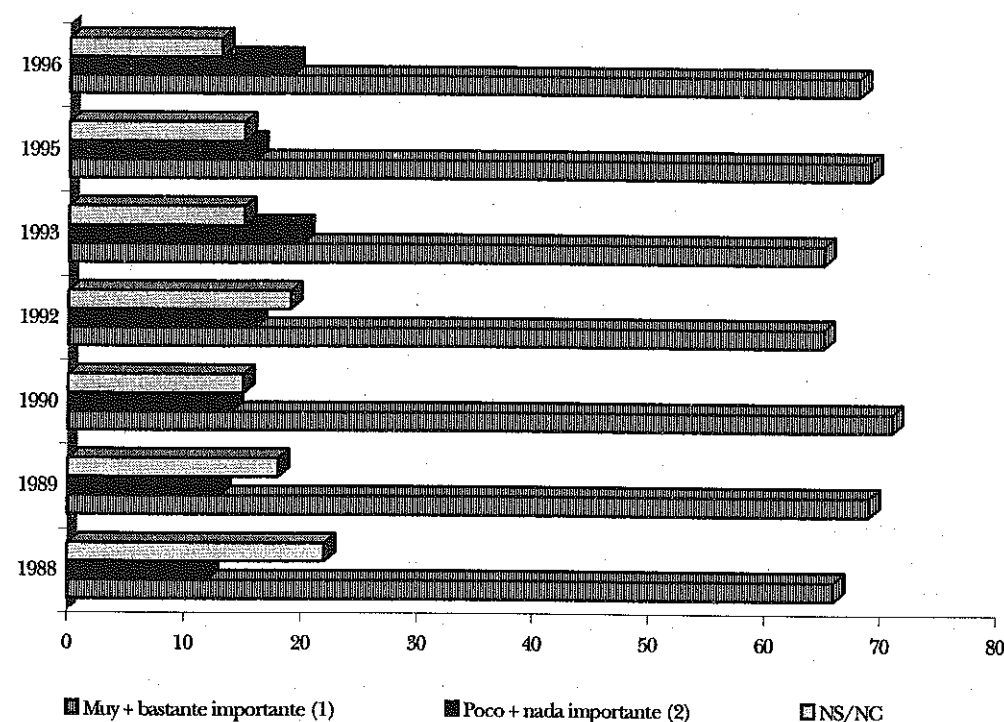
Con relación al apoyo difuso, se han utilizado dos indicadores: uno mide la importancia que se concede al parlamento para el funcionamiento de la democracia, y el otro la necesidad de la existencia de las cámaras desde un punto de vista práctico. Los resultados de ambos manifiestan un nivel de apoyo difuso elevado, que se mantiene prácticamente invariable con el transcurso de los años y que garantiza una legitimidad "latente" similar a la de otros países europeos. No olvidemos que el mismo concepto requiere un periodo largo de observación para ser evaluado, pues hace referencia a la legitimidad de la institución como tal, y no a los productos inmediatos, fácilmente variables en función del color político mayoritario en la cámara. Por lo que se refiere al primer indicador, referido al Congreso de los Diputados, el apoyo de la opinión pública a su funcionalidad para el sistema democrático es mayoritario durante el periodo 1988-1996: más de tres de cada cuatro ciudadanos así lo afirman, lo que supone cerca del 90% de los que emiten su opinión. Esta valoración positiva se mantiene estable a lo largo de los años, según muestra la gráfica 3. Incluso en el periodo en el cual, supuestamente, el parlamento estaría en crisis debido al gobierno de mayoría del PSOE. Esto supone que la ciudadanía es capaz de distinguir entre el papel de la institución y su funcionamiento interno en lo que se refiere a la relación entre los grupos parlamentarios. Una situación similar se produce en el caso del

⁶ Montero, *op. cit.*, pp. 72-73.

Senado, si bien la opinión pública no emite su opinión en tan alto grado o bien otorga una peor valoración. Es la manera de penalizar la escasa centralidad que nuestro ordenamiento otorga a esta cámara en relación con el Congreso y, por tanto, su menor visibilidad en el desarrollo de la institucionalidad democrática (véase gráfica 4).

GRÁFICA 4

IMPORTANCIA DEL SENADO PARA EL FUNCIONAMIENTO
DE LA DEMOCRACIA, 1988-1996
(porcentajes)



El apoyo difuso recibe un peso también mayoritario según el partido votado por el entrevistado. En este caso, sin embargo, el interés radica en observar las diferencias entre unos votantes y otros, pues así se puede establecer la relación entre apoyo difuso y específico. Ambos conceptos actúan de hecho conjuntamente en la realidad, pues se entremezclan las valoraciones generales sobre las cámaras y las específicas sobre sus productos. En el caso del partido por el cual emite su preferencia el entrevistado, se puede observar cómo el sesgo ideológico influye en el apoyo a la institución.

Como se desprende del análisis de los datos (véase el cuadro 2), éstos reflejan cómo los dos conceptos están entrelazados. Así ocurre en los votantes del PP, para los cuales el grado de importancia concedido a la cámara aumenta a lo largo del periodo 1988-1996, pero aún más desde 1995, momento en el cual el PSOE pierde la mayoría. Al inicio del periodo, el porcentaje de apoyo estaba alrededor del 70%, para terminar en el 85% al final del mismo. Este aumento supuso el decremento de las no respuestas, de lo cual se puede extraer el interés mayor por la cámara. Para los votantes del PSOE, sin embargo, el apoyo es mayoritario y además constante durante todo el periodo, alrededor del 80%. La confianza en el Congreso no disminuye por el cambio de situación política, pues la experiencia de gobiernos socialistas de mayoría ya les había otorgado una percepción favorable que no se modifica. Aún es más alto el apoyo expresado por los votantes de IU, alrededor del 90% en todo el periodo. Observamos que, a medida que nos movemos hacia la izquierda, la legitimidad aumenta, seguramente debido a la mayor importancia dada al órgano representativo de la voluntad popular.

El segundo indicador trata de medir de una forma más directa el apoyo, pues ante la pregunta de si es realmente necesario, en términos prácticos, el parlamento, sólo caben dos posturas: la favorable y la contraria. Según se muestra en el cuadro 3, la valoración global para el periodo 1984-1990 es altamente positiva con una media de tres de cada cuatro españoles (cerca del 93% de los que emiten su opinión) que consideran necesaria la existencia del parlamento. Esta opinión se mantiene constante, con leves oscilaciones, a lo largo de toda la década pasada. Cabría añadir que existe una diferencia sustancial entre las respuestas referentes al Congreso y al Senado. Al igual que en el primer indicador, la cámara alta recibe menos apoyo, aunque en este caso éste aumenta y se establece en un nivel nada desdeñable. Ante la disyuntiva que la pregunta establece, los ciudadanos reconocen el papel de las cámaras en el entramado institucional.

Esta misma pregunta, según la ideología y el partido votado por el entrevistado, ofrece unos resultados con diferencias significativas. En lo que a la ideología se refiere, existen dos grupos claramente diferenciados (véase el cuadro 4). El primero agrupa a los individuos que se sitúan entre las posiciones 1 y 6 de la escala entre la izquierda y la derecha que va del 1 al 10: los de izquierda, centro-izquierda y centro. Éstos muestran un apoyo claramente mayor que los individuos de centro-derecha y derecha: un 80%, de media, se muestra favorable a la necesidad de la cámara. Sin embargo, para los otros, el apoyo sólo se expresa en el 63% favorable de media. Además, cuanto más a la derecha está el entrevistado, menor es el apoyo, aunque aumenta sensiblemente a lo largo de estos cuatro años. Si aceptamos que los ciudadanos de derechas son quienes más votan por el PP, se repite el aumento señalado. Efectivamente, como muestra el cuadro 5, para los votantes de este partido el apoyo es mayoritario, del 60%, y aumenta hasta el 70. Por otro lado, son los del PSOE y los de IU quienes muestran un porcentaje más alto, entre el 80 y el 90%, y además sin variación.

CUADRO 2

IMPORTANCIA DEL CONGRESO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA SEGÚN EL PARTIDO
VOTADO EN LAS ELECCIONES GENERALES, 1988-1996

	1988			1989			1990			1992		
	PP	PSOE	IU	PP	PSOE	IU	PP	PSOE	IU	PP	PSOE	IU
Mucha + bastante	64	81	88	78	81	89	74	82	89	68	77	83
Poca + ninguna	15	5	3	9	3	5	10	4	7	10	7	10
NS/NC	21	14	9	13	16	6	16	14	4	22	16	7
(n)	(251)	(874)	(94)	(310)	(831)	(202)	(306)	(764)	(134)	(311)	(853)	(96)
Núm. de estudio	1 764	1 764	1 764	1 851	1 851	1 851	1 908	1 908	1 908	2 042	2 042	2 042
	1993			1995			1996					
	PP	PSOE	IU	PP	PSOE	IU	PP	PSOE	IU			
Mucha + bastante	77	80	79	79	82	89	83	79	81			
Poca + ninguna	12	8	12	10	5	7	10	11	13			
NS/NC	11	12	9	11	13	4	7	10	6			
(n)	(476)	(753)	(194)	(479)	(766)	(209)	(602)	(641)	(211)			
Núm. de estudio	2 076	2 076	2 076	2 201	2 201	2 201	2 227	2 227	2 227			

¿Cree ud. que el Congreso es muy importante, bastante importante, poco importante o nada importante para que la democracia funcione bien?

CUADRO 3

NECESIDAD DEL PARLAMENTO, 1984-1990

	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	Parlamento						Congreso		Senado		Congreso		Senado	
Es necesario (1)	77	73	72	72	66	59	66	59	69	60	77	67	76	66
Se podría prescindir (2)	12	7	7	7	9	13	9	13	7	14	6	13	6	13
(1) - (2)	65	66	65	65	57	46	57	46	62	46	71	54	70	53
NS/NC	11	20	21	21	25	28	25	28	24	26	17	20	18	21
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(N)	(1200)	(2490)	(2491)	(2491)	(2490)	(2490)	(2488)	(2488)	(2488)	(2488)	(2493)	(2493)	(2382)	(2382)
Núm. de estudio	1 441	1 495	1 558	1 558	1 715	1 715	1 764	1 764	1 764	1 764	1 851	1 851	1 908	1 908

Mirando las cosas desde un punto de vista práctico, a su juicio, ¿es realmente necesario el parlamento?
(A partir de 1987, la pregunta se realiza para ambas cámaras por separado.)

CUADRO 4

NECESIDAD DEL CONGRESO SEGÚN LA POSICIÓN EN LA ESCALA
IZQUIERDA-DERECHA, 1987-1990

	1987		1988		1989		1990	
	Posición en la escala		Posición en la escala		Posición en la escala		Posición en la escala	
	1-6	7-10	1-6	7-10	1-6	7-10	1-6	7-10
Es necesario	77	58	80	56	88	67	82	68
Se podría prescindir	8	21	5	22	5	11	6	12
NS/NC	15	21	15	22	7	22	12	20
(n)	(1 438)	(832)	(1 460)	(273)	(1 566)	(297)	(1 399)	(273)
Núm. de estudio	1 715	1 715	1 764	1 764	1 851	1 851	1 908	1 908

Mirando las cosas desde un punto de vista práctico, a su juicio, ¿es realmente necesario el Congreso o se podría prescindir de él?
Escala de autoubicación ideológica de izquierda a derecha con diez posiciones, de 1 hasta 10.

CUADRO 5

NECESIDAD DEL CONGRESO SEGÚN EL PARTIDO VOTADO EN
LAS ELECCIONES GENERALES, 1987-1990

	1987			1988			1989			1990		
	PP	PSOE	IU	PP	PSOE	IU	PP	PSOE	IU	PP	PSOE	IU
Es necesario	59	75	83	61	78	88	76	79	90	71	80	87
Se podría prescindir	16	5	6	14	4	2	7	4	7	9	4	4
NS/NC	25	20	11	25	18	10	17	17	3	20	16	9
(n)	(356)	(812)	(109)	(251)	(873)	(94)	(310)	(830)	(202)	(306)	(763)	(134)
Núm. de estudio	1 715	1 715	1 715	1 764	1 764	1 764	1 851	1 851	1 851	1 908	1 908	1 908

Mirando las cosas desde un punto de vista práctico, ¿es realmente necesario el Congreso o se podría prescindir de él?

Pero volviendo a los datos genéricos para toda la población, si realizamos un análisis más pormenorizado, no podemos dejar de lado que existe un porcentaje constante, cercano al 7% para el Congreso y del 14% para el Senado, que no considera necesarias las instituciones parlamentarias. La duda que surge es si existe aún un antiparlamentarismo heredado, en gran medida, de la cultura política franquista y por consiguiente antidemocrática. Los datos que arrojan los cuadros 6 y 7, sin embargo, muestran que la amplitud del apoyo hacia el Congreso se produce incluso entre quienes no se sienten satisfechos con el funcionamiento de la democracia española, o entre quienes se manifiestan partidarios de un régimen autoritario. Ni en las opiniones más desfavorables, pues, encontramos una continuidad lo bastante significativa de elementos contrarios a la institución representativa por antonomasia de la democracia liberal. De acuerdo con el cuadro 6, entre aquellos que no están satisfechos con el funcionamiento de la democracia se produce un apoyo relativamente elevado a la existencia del Congreso. Éste, además, evoluciona favorablemente con el transcurso del tiempo, situándose al final de la serie temporal en valores próximos a los que se dan entre aquellos que sí están satisfechos. Por tanto, y a pesar de la relación que se percibe entre insatisfacción y un nivel de apoyo menor, ésta es, con el transcurso del tiempo, cada vez más baja, lo que produce una alta legitimación del órgano legislativo. Esta situación también se percibe en el cuadro 7, que relaciona el nivel de apoyo al Congreso con las preferencias por un determinado régimen político. De manera similar a lo que ocurría en el anterior cuadro, aquellos que se declaran partidarios de un régimen autoritario, aunque sea de forma transitoria o excepcional, muestran a su vez, y de forma mayoritaria, un significativo apoyo al Congreso muy por encima de aquellos de este grupo que creen innecesaria la existencia de la cámara legislativa. En suma, aunque la relación entre la preferencia por un régimen no democrático y un menor apoyo hacia el Congreso se establece con claridad —fruto, sin duda, de las herencias del régimen franquista—, es posible afirmar que la institución parlamentaria goza de un alto nivel de apoyo, en términos genéricos, incluso entre aquellos ciudadanos que se manifiestan claramente a favor del establecimiento de regímenes no democráticos.

CUADRO 6

¿ES NECESARIO EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS?, 1987-1990

	1987			1988			1989			1990		
	Sí	No	NS/NC	(N)	Sí	No	NS/NC	(N)	Sí	No	NS/NC	(N)
Grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia												
Alto (mucho+bastante)	76	5	19	(1327)	76	4	20	(1381)	81	3	16	(1671)
Bajo (poco+nada)	59	16	25	(1001)	66	14	20	(910)	74	12	14	(665)
NS/NC	31	1	68	(156)	33	4	63	(194)	45	6	49	(154)
									51	7	42	(116)

En porcentajes horizontales.

CUADRO 7

¿ES NECESARIO EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS?, 1987-1990

	1987			1988			1989			1990		
	Sí	No	NS/NC	(N)	Sí	No	NS/NC	(N)	Sí	No	NS/NC	(N)
Preferencias por un régimen político												
Democrático	75	6	19	(1771)	79	5	16	(1794)	84	4	12	(1983)
Autoritario	51	24	25	(305)	53	19	28	(244)	58	18	24	(195)
Indiferentes+NS/NC	52	13	35	(308)	39	9	52	(447)	43	10	47	(311)

En porcentajes horizontales.

Por último, uno de los mecanismos clásicos de expresión de apoyo a una institución consiste en la percepción sobre la confianza que los ciudadanos depositan en ella. Estudios como el de Montero y Rodrigo⁷ señalan que entre principios y mediados de la década pasada, las instituciones políticas más confiables eran la monarquía, el parlamento, el gobierno de la nación y los ayuntamientos. Una década después, los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas reafirman parte de las percepciones pasadas, según muestra el cuadro 8: la monarquía es invariablemente, y a gran distancia de las demás, la institución que mayor confianza despierta entre los ciudadanos; a ésta le siguen el Defensor del Pueblo, los ayuntamientos, el parlamento; los gobiernos autonómicos, las asambleas legislativas de las comunidades y el Tribunal Constitucional, en orden decreciente. Sólo el gobierno de la nación y el Consejo General del Poder Judicial reciben sistemáticamente una confianza menor que cinco, el nivel considerado mínimo para aprobar la actuación de cada órgano (véase gráfica 5).

CUADRO 8

GRADO DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES, 1994-1996

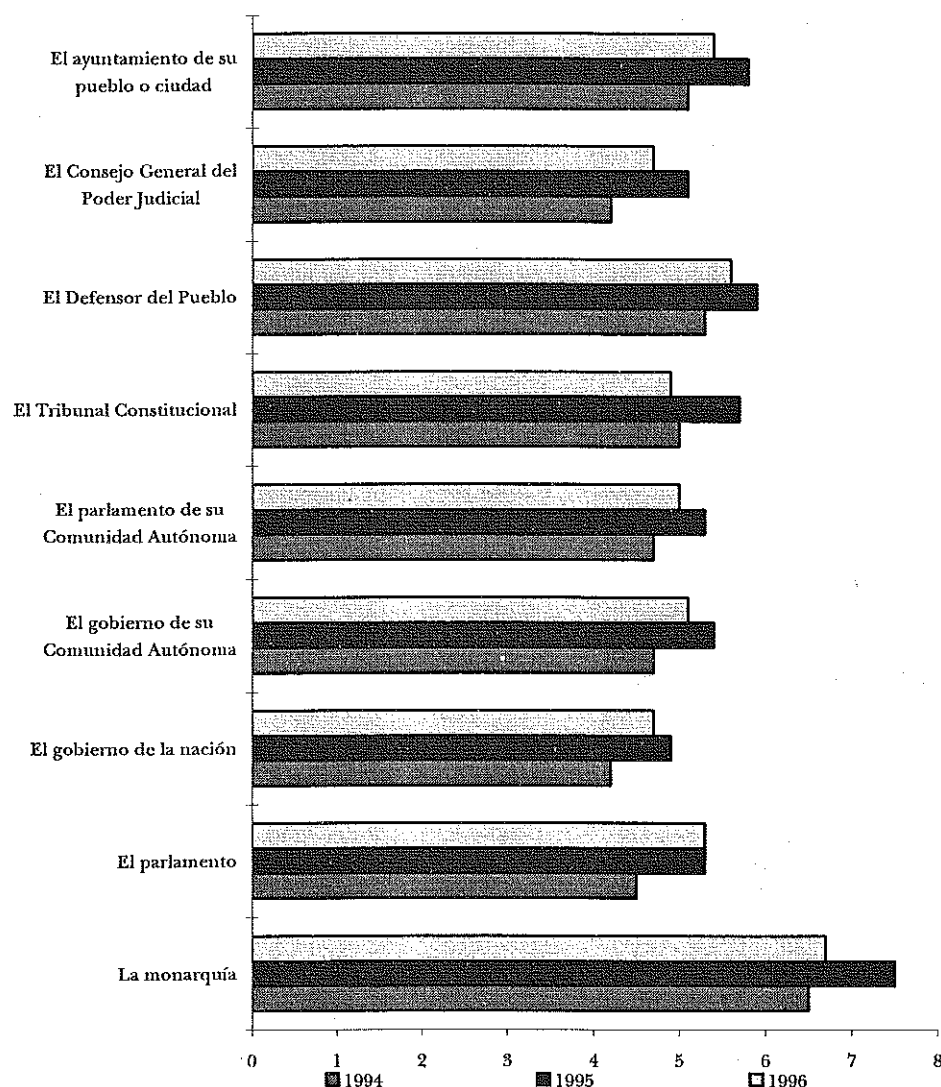
	1994	1995	1996
La monarquía	6.5	7.5	6.7
El parlamento	4.5	5.3	5.3
El gobierno de la nación	4.2	4.9	4.7
El gobierno de su Comunidad Autónoma	4.7	5.4	5.1
El parlamento de su Comunidad Autónoma	4.7	5.3	5.0
El Tribunal Constitucional	5.0	5.7	4.9
El Defensor del Pueblo	5.3	5.9	5.6
El Consejo General del Poder Judicial	4.2	5.1	4.7
El ayuntamiento de su pueblo o ciudad	5.1	5.8	5.4
(N)	(2 481)	(2 478)	(2 489)
Núm. de estudio	2 124	2 201	2 231

Me gustaría que me dijese el grado de confianza que tiene ud. en una serie de instituciones fundamentales para el funcionamiento de la democracia en España. En esta tarjeta, hay una serie de casillas que van desde el 0 al 10. ¿En qué casilla colocaría a cada una de dichas instituciones, sabiendo que el 0 significa que no tiene ninguna confianza y el 10 que tiene mucha confianza?

En suma, los españoles otorgan un papel relevante a las Cortes, especialmente al Congreso de los Diputados, para el buen funcionamiento de la democracia, considerando necesaria la existencia de ambas cámaras. Estos resultados se corresponden con una imagen positiva de la institución ante la opinión pública, capaz de generar

⁷ José Ramón Montero y Fernando Rodrigo, "Conocer el parlamento: una selección de datos de encuestas sobre las Cortes Generales", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 20, 1990 pp. 273-274.

GRÁFICA 5
GRADO DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES, 1994-1996*



* Véase el cuadro 8.

una actitud de apoyo y confianza que garantiza a nuestro parlamento una legitimidad similar a la que existe para los de otros países del entorno europeo.

El otro tipo de apoyo, el específico, se basa en la valoración de los resultados concretos de la labor parlamentaria. Por tanto, se relaciona de manera directa con las decisiones del legislativo en términos de beneficios y perjuicios percibidos por los ciudadanos. Para este concepto se ha utilizado un indicador que mide el grado de satisfacción que sienten los ciudadanos con el funcionamiento de las Cortes Generales. El resultado para el periodo 1992-1996 puede observarse en el cuadro 9, el cual muestra una evolución con distintos altibajos año tras año. Esto no debe sorprendernos, dado que el mismo concepto implica una referencia temporal inmediata, y por tanto sujeta a variaciones súbitas con relación al apoyo difuso. Sin embargo, tratado en conjunto, una media del 48% de los entrevistados que emiten su opinión se mostraba satisfecho, mientras que el 52% restante se manifestaba insatisfecho. Estos datos suponen que el apoyo específico desciende casi a la mitad con relación a las actitudes positivas mostradas en los indicadores del apoyo difuso. En este caso, el momento en el cual se hace la pregunta tiene un peso decisivo en la valoración, ya que precisamente se está haciendo un juicio del rendimiento del legislativo en el cumplimiento de su labor. Como dice Montero,⁸ la situación o *contexto* político influye decisivamente en la opinión, pues según los temas objeto de discusión pública y de legislación, existe una u otra disposición ciudadana para valorar el parlamento.

CUADRO 9

GRADO DE SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO
DEL PARLAMENTO ESPAÑOL, 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996
Muy satisfecho	2	2	1	2	2
Satisfecho	34	41	30	47	42
Muy + satisfecho(1)	36	43	31	49	44
Insatisfecho	33	33	47	29	37
Muy insatisfecho	8	9	10	5	5
Insatisfecho+muy insatisfecho(2)	41	42	57	34	42
(1) - (2)	-5	1	-26	15	2
NS/NC	23	15	12	17	14
TOTAL	100	100	100	100	100
(N)	(2 497)	(2 500)	(2 481)	(2 478)	(2 495)
Núm. de estudio	2 042	2 076	2 124	2 201	2 229

¿En conjunto se siente ud. muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento del parlamento español?

⁸ Montero, *op. cit.*, pp. 82.

SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO SEGÚN EL PARTIDO
VOTADO EN LAS ELECCIONES GENERALES, 1992-1996

	1992			1994			1995			1996		
	PP	PSOE	IU	PP	PSOE	IU	PP	PSOE	IU	PP	PSOE	IU
Satisfacción	22	51	27	23	46	29	43	63	56	46	36	22
Insatisfacción	60	29	61	67	35	67	43	24	38	36	46	69
NS/NC	18	20	12	10	19	4	14	13	6	18	18	9
(n)	(311)	(853)	(96)	(409)	(706)	(189)	(477)	(763)	(208)	(632)	(671)	(194)
Núm. de estudio	2 042	2 042	2 042	2 124	2 124	2 124	2 201	2 201	2 201	2 042	2 042	2 042

En conjunto, ¿se siente ud. muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento del parlamento español?

CUADRO 11

OPINIÓN SOBRE LA ACTUACIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 1984-1996

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1995	1996
Discuten los problemas fundamentales del país	39	45	42	37	37	50	47	35	31
Prestan demasiada atención a problemas sin importancia	49	33	35	38	36	26	32	45	48
NS/NC	12	22	23	25	27	24	21	20	21
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(N)	(1200)	(2490)	(2491)	(2490)	(2488)	(2493)	(2382)	(2478)	(2495)
Núm. de estudio	1 441	1 495	1 558	1 715	1 764	1 851	1 908	2 201	2 229

Hablando de la actuación de las Cortes, ¿cree ud. que en el Congreso de los Diputados, en general, se discuten los problemas fundamentales del país, o que se presta demasiada atención a problemas de poca importancia?

Nota: Hasta 1986 se pregunta, en general, por la actuación de las Cortes.

Por este mismo motivo, la respuesta según el partido votado difiere en gran medida. Al fin y al cabo, el ciudadano expresa su satisfacción en función de la trayectoria del partido con el cual se identifica. Según muestra el cuadro 10, en el caso del PSOE, la satisfacción neta es ligeramente positiva durante los años de gobierno socialista, incluso en 1995 (en diciembre, concretamente), momento en el cual el gabinete de González estaba a punto de convocar a elecciones. Tras la victoria del PP, la satisfacción, por el contrario, es negativa. En el caso del PP, la evolución es la inversa, con una satisfacción neta claramente negativa hasta 1994, para pasar posteriormente al dominio de la satisfacción positiva, aunque por un margen pequeño, de diez puntos. Finalmente, los votantes de IU expresan inequívocamente su insatisfacción durante todo el periodo, a excepción de diciembre de 1995, momento en el cual la convocatoria cercana de elecciones daba aspiraciones a IU de tener un peso político mayor en la cámara baja.

Otro indicador usado ha sido la valoración de los temas tratados por las cámaras. La pregunta planteaba al entrevistado si creía que discutían los problemas fundamentales del país o bien problemas sin importancia. Como muestra el cuadro 11, para el caso del Congreso, el apoyo específico es frágil, siendo muy vulnerable a las leyes objeto de discusión en cada momento. Efectivamente, los datos están tomados año tras año para el periodo 1984-1990, durante el cual los altibajos son frecuentes. Sin embargo, tomados en conjunto, ofrecen una media favorable al Congreso del 42%, mientras la opinión opuesta recibe el 35%. Por el contrario, a partir de 1995 la situación es la inversa, resultando un apoyo concreto negativo. Este cambio puede ser debido a la existencia de gobiernos de minoría, los cuales están sujetos en su definición de las políticas públicas a los procesos de negociación con los partidos que les prestan su apoyo parlamentario. De esta forma, la percepción ciudadana castiga mayoritariamente la existencia de debates en los cuales prima el interés particular de cada fuerza política y que alargan el proceso legislativo.

De la comparación entre los apoyos difuso y específico resulta una suerte de combinación entre, por un lado, un reconocimiento casi unánime del parlamento como institución no sólo necesaria sino también funcional para el desarrollo del régimen democrático, y, por otro lado, una percepción muy generalizada de ser una institución que cuenta con unas actividades y decisiones escasamente interesantes para el ciudadano. Esta aparente paradoja tiene una explicación posible en el hecho de que la valoración de las Cortes depende más de los factores estructurales que de sus productos. La aceptación del legislativo proviene de su pertenencia al conjunto de instituciones democráticas, que son al fin y al cabo las instancias de mediación de los conflictos políticos. Sin embargo, los resultados (las leyes elaboradas) son relacionados con el ejecutivo, pues la potestad legislativa recae *de facto* y de forma primordial en el gobierno. Desde esta perspectiva, la manifestación de insatisfacción pudiera estar dirigida no sólo a la institución parlamentaria, sino al propio rendimiento, en términos globales, de la totalidad de instancias que tienen la capacidad de tomar decisiones. En este sentido, es posible que el grado de apoyo específico hacia el parlamento resulte más visible si se compara con la valoración que hacen los ciuda-

danos de otras instituciones. Según muestra el cuadro 8, la valoración del parlamento durante los últimos años se encuentra en un grado superior al de los otros dos poderes del Estado, pero inferior al de otra serie de instituciones y organizaciones sociales, económicas y políticas. Éstas son, concretamente, los medios de comunicación, las fuerzas de seguridad y la iglesia católica. Es decir, la valoración del legislativo parece estar ligada a la que el ciudadano realiza de las otras instituciones centrales de nuestro ordenamiento: ayuntamientos, gobiernos, partidos.

CONCLUSIONES

El parlamento es la institución representativa más característica de las democracias liberales. En España, tras veinte años de régimen democrático, podemos hacer una evaluación de la legitimidad de la misma que comprenda las opiniones y actitudes de los ciudadanos. Éste ha sido uno de los aspectos más olvidados en la investigación politológica, preocupada sobremanera por los procesos institucionales y por el papel de las élites en el desarrollo democrático. Sin embargo, hoy en día ya tenemos una perspectiva temporal suficiente para analizar los datos sobre la cultura política de los españoles. Efectivamente, las bases de datos del CIS ofrecen el cúmulo de conocimiento adecuado para los fines de esta investigación: un análisis longitudinal del apoyo hacia el Congreso y el Senado.

Las Cortes ocupan una posición central en el ordenamiento constitucional, por ser la institución representativa de la soberanía popular y por ejercer la potestad legislativa. Sin embargo, la forma de gobierno parlamentaria que resulta del texto de la Constitución otorga al ejecutivo un papel predominante por encima de las cámaras legislativas. Además, el funcionamiento efectivo reafirma el mayor peso del gobierno, aún más si este último recibe el apoyo de una mayoría de escaños. Como consecuencia, la determinación de la agenda política, en lo que a productos legislativos se refiere, se traslada al poder ejecutivo, siendo las cámaras los órganos que deliberan sobre la confirmación o la refutación de las decisiones iniciadas anteriormente. Esta situación general, por lo demás común a los sistemas políticos basados en la forma parlamentaria, es percibida así también por los ciudadanos. Éstos responden que la institución con más poder es el ejecutivo, antes que cualquier otra (parlamento, Tribunal Constitucional, parlamentos autonómicos...). Por este motivo resulta obvio que el interés por las actividades de las distintas instituciones recaiga antes en el gobierno que en las Cortes, ya que los resultados de aquéllas afectan la vida de los españoles según la capacidad de decisión que tengan. Los ciudadanos reconocen cómo las Cortes dependen de la actividad del ejecutivo, una percepción que se repite para el ámbito autonómico por lo que se refiere a sus respectivas asambleas y gobiernos. Sin embargo, aun siendo conscientes de que las decisiones adoptadas por el ejecutivo les afectan más que cualquier otra, reconocen que las adoptadas por el legislativo también tienen un peso importante. A lo largo de estos veinte años, el cambio ha surgido en las instituciones autonómicas. Efectivamente, la des-

centralización territorial del poder ha ofrecido una expansión de los entes regionales, los cuales gestionan cada vez una parte mayor de los servicios públicos. El reflejo de este proceso se puede observar en la apreciación de que las decisiones de los ejecutivos autonómicos tienen más efecto que las de las Cortes, un dato impensable unos años atrás.

En suma, la centralidad de los órganos ejecutivos es una apreciación compartida por los españoles, y se ve reforzada por el fenómeno del liderazgo, que recae en los presidentes de gobierno, así como en las primeras figuras de los partidos. Los presidentes de las cámaras, por el contrario, no son objeto de este conocimiento, pero esto no supone ni que el Congreso ni que el Senado estén minusvalorados. Por el contrario, reciben un apoyo que les reconoce como las máximas instituciones representativas. Es decir, el apoyo difuso, aquel que valora la funcionalidad de las cámaras por su valor como órganos centrales del sistema político, recibe unos niveles afirmativos que nos permiten llegar a dos conclusiones. La primera es que podemos desear la idea de una cultura política antiparlamentaria, heredada del franquismo, y afirmar la existencia plena de la legitimidad de las Cortes. La segunda es que existe una valoración del parlamento que considera ante todo su función estructural en el régimen democrático, por encima de cualquier otra consideración coyuntural. En resumen, el consenso sobre la necesidad de las Cortes está garantizado y es equivalente al que reciben las cámaras del resto de Europa occidental. Sin embargo, otra cosa es el apoyo específico, que valora el parlamento por sus resultados inmediatos en términos de beneficios y perjuicios y por el cumplimiento de las demandas que a él se dirigen. En este caso, el apoyo es mucho menor, pues depende de la coyuntura política y del contenido de las leyes aprobadas en cada mandato. Es decisiva la relación entre ejecutivo y legislativo: por ejemplo, si existen gobiernos de minoría o de mayoría o si se admiten transacciones entre los grupos parlamentarios antes de votar el texto definitivo de la ley. Además, este apoyo está altamente diferenciado según la ideología y el voto del ciudadano. Al fin y al cabo, cada persona espera del partido en el cual ha depositado la confianza que responda a sus expectativas. Por eso, según qué partido esté en el gobierno, responderá afirmativa o negativamente a la labor parlamentaria. En resumen, el apoyo a las Cortes obedece a estas dos lógicas, las cuales inciden en aspectos distintos de las funciones del legislativo aunque en la realidad actúen conjuntamente. Sin embargo, no implican en ningún caso una legitimidad mermada, sino una aceptación activa de la institución representativa principal de nuestra democracia.