

¿Es eficiente el modelo legislativo español?

Por

Manuel Sánchez de Dios

Universidad Complutense de Madrid

manuesan@ucm.es

Ponencia que se presenta en el grupo de trabajo 2:13 sobre “Dinámica institucional de la democracia” en el XIV Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA) que tiene lugar en la Universidad de Salamanca, entre el 10 y el 12 de julio de 2019

1.- Introducción

Las leyes organizan la convivencia en un Estado de Derecho, conforman las reglas de juego del sistema y son el producto más genuino de los parlamentos de las democracias. Su debate es público, se realiza mediante un procedimiento que permite la incorporación de diferentes criterios y se aprueban por el voto de la mayoría. Pero las leyes también son instituciones en equilibrio, dependientes de las transformaciones que se dan en las fuerzas políticas y de los cambios de gobierno. Son modificadas para dar respuesta a los problemas en función de los cambios en la representación política. La renovación regular de los parlamentos democráticos permite el acceso al ámbito de la decisión legislativa de nuevos agentes interesados en modificar el *statu quo* legislativo en defensa de sus intereses.

En esta ponencia se va a considerar el modelo legislativo español a partir de su producción legislativa a lo largo de diez legislaturas entre 1979 y 2016¹. Un periodo tan prolongado lleva necesariamente a hacerse eco de diversas preguntas: ¿ha habido una gran renovación legislativa? ¿en qué momento? ¿en qué campos de la acción política? ¿por qué procedimientos? ¿quién la ha impulsado en cada momento? ¿cómo ha actuado la oposición? ¿han sido influyentes los partidos minoritarios?

Para analizar la actividad legislativa de las Cortes Generales se toma la perspectiva del nuevo institucionalismo y más precisamente *del agenda setting*, o “establecimiento de la agenda” (Sánchez de Dios, 2015). Esta teoría se refiere principalmente a la construcción de las mayorías necesarias para la adopción de las leyes. Parte de la premisa de que quien establece la agenda (el *agenda setter*) hace una propuesta sobre una política que pone en competición contra otra(s) alternativa(s) en una votación de apoyo o rechazo. Trata en definitiva del control del proceso de decisión y lo interesante es saber quién tiene el control de la agenda legislativa y cómo lo ejerce.

De acuerdo con Doering (1995) el análisis del control de la agenda, y con ello del modelo legislativo de un país, requiere atender a dos dimensiones del sistema político: la institucional y la partidista. A estas se puede añadir, siguiendo a Tsebelis y Rasch (2011), la dimensión “posicional” de los partidos. En la dimensión institucional juegan un papel muy relevante las reglas tanto constitucionales como parlamentarias referentes al procedimiento legislativo. De hecho, los resultados legislativos varían mucho dependiendo de la capacidad que tenga el ejecutivo para influir en ellos (Rasch, 2014:462). En esta dimensión también es relevante identificar los tipos de leyes, la existencia de comisiones legislativas, su composición y la manera en que están configuradas sus relaciones con el pleno, y la existencia de bicameralismo ya que las segundas cámaras pueden tener capacidad de veto.

La dimensión partidista se refiere principalmente a la cohesión de los grupos parlamentarios. En un parlamento donde existe una mayoría cohesionada (y disciplinada) las minorías tienen las manos atadas, sin embargo, la situación es diferente cuando un gobierno minoritario se enfrenta a una oposición fragmentada. El establecimiento de la agenda difiere entre dos grandes escenarios: el gobierno mayoritario y el gobierno minoritario.

La dimensión posicional se refiere al espacio político en el que operan los partidos, sea este el eje izquierda-derecha u otros ejes. Aquí el poder de agenda viene determinado por ser un jugador de veto, es decir, ser necesario para cambiar el *statu quo* de las políticas, y/o tener una posición central en el espacio político de los partidos (Rasch,

¹ Una versión anterior de este trabajo ha sido publicada en: M. Sánchez de Dios: “Leyes orgánicas, leyes ordinarias y delegación legislativa” en A. Villanueva (Coord.): *Las Cortes Generales*, Madrid: Universitas, 2019, 235-256

2014:456). Esto lleva a estudiar la interacción de los partidos en el parlamento donde desarrollan una estrategia legislativa, en particular con la formación de coaliciones legislativas cuando se dan gobiernos minoritarios.

Para determinar el modelo de producción legislativa imperante y su evolución con los cambios de las mayorías parlamentarias vamos a considerar en este trabajo, primero, la conformación general de las tres dimensiones citadas en el caso español, y seguidamente vamos a analizar los datos cuantitativos sobre renovación legislativa, la producción según los tipos de ley, el uso de procedimientos especiales, las iniciativas legislativas del Gobierno y de los grupos parlamentarios, y la actividad en las comisiones y en el Senado. Los datos que se manejan tanto de las Cortes españolas como de los parlamentos de los países citados en el trabajo se han obtenido de las webs oficiales.

2.- Las dimensiones del “establecimiento de la agenda” en el caso español

Para empezar, un determinante institucional del caso español es el hecho de que el sistema legislativo está sometido a un régimen de gobierno multinivel. Hay que tener en cuenta, por un lado, que España es un país integrado en la Unión Europea a la que ha delegado competencia legislativa. Por otro lado, tiene un sistema federalizado en el que las Comunidades Autónomas tienen capacidad legislativa, por lo que hay una distribución del poder a nivel territorial que limita la competencia legislativa de las Cortes Generales.

La principal variable institucional es la existencia de un régimen parlamentario, en el que la creación y supervivencia del Gobierno depende del apoyo del voto mayoritario de los diputados. El Gobierno es, así, el jugador clave en el proceso legislativo ya que es el que habitualmente controla la mayoría y al pleno de la cámara que aprueba las leyes.

De acuerdo con la Constitución española el Gobierno tiene la iniciativa legislativa junto al Congreso, al Senado, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a los propios ciudadanos. Pero las circunstancias y condiciones en las que todos esos actores pueden ejercerla varían sustancialmente, dándose una hegemonía del Gobierno sobre las cámaras y la del Congreso sobre el Senado (Guerrero, 2004).

La iniciativa del Gobierno, que se denomina proyecto de ley, se puede ejercer en todas las materias, mientras que las proposiciones de ley, que es como se denominan a las iniciativas de todos los demás actores, tienen ciertas limitaciones, pues no pueden versar sobre los Presupuestos Generales del Estado y requieren la autorización del Gobierno para tramitarse si implican un aumento de créditos o una disminución de los ingresos.

En el Congreso puede presentar una proposición de ley un diputado con la firma de otros catorce, o un grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz. En el Senado pueden hacerlo veinticinco senadores o un grupo parlamentario. Las Comunidades Autónomas pueden ejercer la iniciativa legislativa por una doble vía, bien solicitando del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o bien remitiendo una proposición de ley al Congreso de los Diputados. Finalmente, la iniciativa popular regulada en la Ley 3/1984, de 26 de marzo, requiere el apoyo de no menos de 500.000 firmas acreditadas y está sujeta a muchas limitaciones, pues no se puede ejercer en materias esenciales, tales como derechos y libertades, estructura orgánica y territorial del Estado, régimen electoral, reforma constitucional, etc.

El sistema legislativo español tiene una variedad de leyes. En términos generales cabe identificar las de reforma constitucional que requieren de alto grado de consenso y su procedimiento exige convocatoria de elecciones y de un referéndum si se quiere modificar cuestiones substanciales del sistema político como el Título preliminar, los

derechos y las libertades públicas o la Corona. Las orgánicas son necesarias cuando se quiere regular las instituciones centrales del sistema y su adopción requiere el voto de la mayoría absoluta en el Congreso. Es decir, su aprobación predetermina también un elevado nivel de consenso parlamentario. El Decreto legislativo concede al Gobierno capacidad legislativa delegada por las Cortes. La delegación puede tener el objetivo de desarrollar textos articulados a partir de una ley de bases, o de refundir varios textos legales.

También es destacable la existencia de procedimientos de urgencia y lectura única que, como señalan Moles y Pitarch (1987:164), son un recurso para incrementar la velocidad del proceso legislativo. El procedimiento de urgencia, solicitado por el Gobierno, dos Grupos o una quinta parte de los diputados, supone que todos los plazos de la tramitación se reducen a la mitad, incluida la tramitación en el Senado. El procedimiento de lectura única es todavía más abreviado. Lo decide el Pleno del Congreso y se somete el texto a una sola votación, no se admiten enmiendas.

Las comisiones juegan un papel muy importante en el procedimiento legislativo común español pues tienen que elaborar un dictamen sobre cada proyecto legislativo, que posteriormente se remite al Pleno para la votación final. Fueron establecidas en la Constitución bajo inspiración del modelo italiano, y están reguladas en los reglamentos, donde se distingue a las Comisiones Permanentes Legislativas del resto. Sus miembros se distribuyen entre los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. Las Comisiones Permanentes Legislativas pueden tener capacidad legislativa plena delegada por el Pleno, salvo para aquellos proyectos legislativos relativos a la reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado. Aunque el Pleno puede en todo caso recabar para sí su deliberación y votación final de las leyes.

Finalmente, un rasgo estructural de carácter institucional del sistema español es el bicameralismo. El Senado tiene iniciativa legislativa y, lo que es más importante, debe deliberar sobre los proyectos legislativos aprobados en el Congreso, pudiendo introducir enmiendas o vetarlos. Ahora bien, en caso de conflicto legislativo entre ambas cámaras, el Congreso tiene la última palabra de acuerdo con la Constitución. Las enmiendas solo prosperan si el Congreso las acepta por mayoría simple y el Congreso puede levantar el veto por mayoría absoluta o simple pasados dos meses. La mayoría absoluta se requiere para levantar un veto o aceptar las enmiendas a una ley orgánica. La Constitución establece que el Gobierno tiene que presentar los proyectos de ley en el Congreso, y, además, los Decretos ley solo se convalidan en el Congreso, es por ello que se considera que el Senado tiene una capacidad legislativa limitada. Así, el Senado español se ha valorado con 0.0918 puntos en el índice de Heller and Branduse (2014), en el que un punto indica que la cámara alta tiene la misma competencia legislativa que la baja.

En la dimensión partidista cabe señalar que los grupos parlamentarios, en los que se integran los diputados y senadores, están configurados como los actores principales del parlamento por la Constitución y los reglamentos de las cámaras. Concretamente, los Grupos forman la Junta de Portavoces, que es el consejo de representantes de los partidos, y deciden sobre la composición de las comisiones parlamentarias. Se consideran actores unificados con una sola voz y el voto de un representante vale exactamente el número de miembros del grupo (voto ponderado). En el ámbito legislativo, solo si un grupo apoya una proposición de ley, se debatirá. Además, todas las enmiendas a los proyectos legislativos deben ser firmadas por el jefe del grupo parlamentario.

En el Congreso la formación de un grupo requiere contar con al menos 15 diputados, o con un número no inferior a cinco cuando el grupo hubiera alcanzado el 15% de los votos en las circunscripciones en las que hubiera presentado candidaturas o el 5%

a nivel nacional. Esta segunda regla es la que permite formar grupos a los partidos nacionalistas (CiU y PNV) y a IU. En el Senado son precisos 10 senadores para formar grupos y se pueden formar grupos territoriales con 3 senadores. En el Congreso se permite el préstamo de diputados entre los partidos a los efectos de conformar los mínimos para formar un grupo parlamentario. El resultado de esta composición ha sido un sistema de pocos grupos fuertemente centralizados y disciplinados, con lo que ha sido posible conseguir mayorías estables. La disciplina de partido se basa en el poder que tienen los dirigentes para decidir sobre las listas electorales (Sánchez de Dios, 1999).

Finalmente, en la dimensión espacial hay que tener en cuenta la dinámica de la competición entre los partidos, las alternancias en el gobierno, los tipos de gobierno de partido que se han sucedido y las estrategias desarrolladas por la oposición parlamentaria. Esta última cuestión se considera al analizar la actividad parlamentaria en cada legislatura.

España es uno de los pocos casos en que siempre ha habido gobiernos de un solo partido (Muller y Strom, 2000). El sistema de partidos español en estas diez legislaturas se ha caracterizado por tener un multipartidismo moderado con dos partidos que se alternan en el gobierno, unas veces con gobiernos mayoritarios y otras con minoritarios (Hernandez Lafuente, 2017). Estos últimos han descansado habitualmente en el apoyo parlamentario de los pequeños partidos nacionalistas vascos y catalanes (Ajenjo, 2015; Field 2016), incluso con coaliciones legislativas permanentes (Robles Ejea, 2000).

De una forma más concreta se puede señalar que la Iª legislatura tuvo un gobierno minoritario del CDS, en la IIª se produjo la primera alternancia entre partidos formándose un gobierno de mayoría absoluta del PSOE que se repitió en la IIIª legislatura. En la IVª se produjo una mayoría simple del mismo partido y en la Vª un gobierno minoritario del PSOE. En la VIª hubo alternancia en el poder formándose un gobierno minoritario del Partido Popular. En la VIIª se produjo un gobierno de mayoría absoluta del mismo partido. En la VIIIª hubo de nuevo alternancia dando lugar a un gobierno minoritario del PSOE que se mantuvo en la IXª legislatura. Finalmente, en la Xª hubo nueva alternancia formándose un gobierno con mayoría absoluta del PP.

En el Senado, en siete de las diez legislaturas hubo coincidencia entre el grupo parlamentario dominante en el mismo y el partido con mayoría en el Congreso que, por ello, tenía el control del Gobierno. Sin embargo, tres Gobiernos socialistas minoritarios de la Vª, VIIª y IXª legislaturas encontraron una mayoría relativa en el Senado dominada por el principal partido de la oposición, el Partido Popular.

3.- La renovación legislativa

En las diez legislaturas se han producido 1.841 leyes (sin contar los Decretos-ley) con una producción de 24,8 leyes por cada periodo de sesiones. La mayor renovación legislativa tuvo lugar en la Iª legislatura que fue el momento en que se precisaba transformar la vieja estructura regulativa de la dictadura.

La IIª legislatura también tuvo una elevada cantidad de leyes por periodo de sesiones. Esto se explica, de un lado, por la necesidad de continuar con la modificación de la legislación del régimen autoritario y, por otro, por la alternancia en el poder y la llegada al gobierno del PSOE con un nuevo programa de gobierno. Las IIIª y IVª legislaturas fueron el momento de menor renovación legislativa, si bien hay que tener en cuenta que el proceso de descentralización regional estaba en marcha y una gran parte de las nuevas leyes se debían generar en el ámbito de las Comunidades Autónomas (Subirats, 1998).

La renovación legislativa por periodo de sesiones aumentó en la Vª y VIª legislaturas (cuadro 1), si bien la Vª fue la legislatura más corta. La VIª legislatura ha sido la segunda de mayor producción legislativa por número de leyes adoptadas. Este es otro caso en el que la alternancia en el gobierno explica en gran medida la renovación legislativa.

En suma, el análisis de la producción legislativa en términos agregados permite afirmar que en las Cortes han llevado a cabo una importante actividad legislativa que se ha mantenido a lo largo del tiempo (Sánchez de Dios, 2005: 236). La producción de leyes ha sido mayor con las legislaturas de alternancia, y ha sido más elevada, si la consideramos por periodos de sesiones, con los gobiernos minoritarios más débiles que han dado paso a la alternancia (Iª y Vª legislaturas), en los que las minorías opositoras han ejercido gran influencia mediante la formación de coaliciones legislativas para la producción de leyes.

Cuadro 1: Número de leyes por periodo de sesiones en cada legislatura

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
39,1	27,2	19	17,7	30,4	27,6	25,5	21,5	20,7	22,5

Fuente: www.congreso.es

4.- Los tipos de leyes

Entre las leyes producidas en las diez legislaturas hubo dos de reforma constitucional en la IVª y IXª legislaturas. Ninguna de ellas estuvo dirigida a cambiar aspectos esenciales de la Constitución, por lo que bastó la aprobación por una mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras, siguiendo el llamado “procedimiento común”. Las reformas fueron a iniciativa de los grupos parlamentarios, se tramitaron en lectura única y por el procedimiento de urgencia. Es decir, fueron consensuadas con un gran apoyo parlamentario.

En una perspectiva comparada se puede afirmar que el caso español difiere de los países de nuestro entorno donde es relativamente frecuente introducir reformas en las constituciones, por ejemplo, hubo diez reformas constitucionales en la legislatura entre 2002-7 en Francia, o cuatro en Italia en la legislatura 2008-13. Quizá esto se deba a la naturaleza simbólica de la Constitución de 1978 y por las dificultades que presenta su reforma que, a pesar de ser una Constitución altamente normativa, es bastante rígida en la iniciativa y proceso de reforma para modificar los llamados “aspectos esenciales” del sistema.

En el sistema legislativo español son muy importantes las leyes orgánicas. Así, en las diez legislaturas se produjeron 340 leyes de este tipo (cuadro 2) y, al igual que en Francia de donde procede esta institución, han jugado un papel muy importante en la estructuración del sistema institucional, por lo que fueron numéricamente importantes en las dos primeras legislaturas. Posteriormente, lo han sido para configurar la distribución territorial del poder, pues son la vía de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía. Es relevante el hecho de que en la VIIª y Xª legislaturas con gobiernos mayoritarios del PP hubo un elevado número de leyes orgánicas. Esto pone en evidencia la importancia de las mayorías para introducir las reformas institucionales estructurales de acuerdo con los programas de gobierno.

En las diez legislaturas se aprobaron 68 Decretos legislativos. Se han utilizado más que en Francia de donde procede la institución, pero mucho menos que en Italia

donde, por ejemplo, se aprobaron 244 entre 2008-2013. Los Decretos legislativos se utilizaron inicialmente en la IIª legislatura para trasponer Directivas europeas. Posteriormente se han convertido en un mecanismo de racionalización y reorganización legislativa a través del que se producen principalmente textos refundidos.

Cuadro 2: La producción legislativa de las Cortes 1979- 2016 por tipo de norma

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Constitucional	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-
Orgánica	38	40	18	24	38	40	41	33	26	41
Ordinaria	231	170	103	110	109	179	151	134	114	128
Decreto-Leg.	5	7	12	6	5	2	12	5	3	11

Fuente: www.congreso.es

5.- Los procedimientos especiales

En el conjunto de las legislaturas se han tramitado por el procedimiento de urgencia casi el 10,5% de los proyectos y proposiciones de ley y el 21% de las leyes aprobadas. Se han tramitado más iniciativas legislativas por la vía de urgencia en las últimas legislaturas que en las primeras (cuadro 3). Esto quiere decir que es un procedimiento que ha tardado un tiempo en desarrollarse en plenitud. Han sido en las legislaturas VIIª y Xª, en que el PP contaba con mayoría absoluta, cuando se han tramitado de urgencia más iniciativas (15,8%), y también es entonces cuando más leyes han sido aprobadas (el 35%).

Son sobre todo son proyectos de ley los que se tramitan de urgencia (un 24,4%), entre los cuales una parte importante son Decretos-ley. El 89% de estos son aprobados, lo que evidencia un alto grado de efectividad del procedimiento. Este procedimiento se utiliza más y tiene más efectividad en las legislaturas dominadas por PP que en las dominadas por PSOE.

Algo más del 9% de las iniciativas se han tramitado en lectura única en las diez legislaturas, y algo menos de esa cifra son las leyes aprobadas. Este procedimiento tiene una tasa de eficacia del 100%, es decir, se utiliza para aprobar leyes directamente. Por esta vía se tramitan mayoritariamente proyectos de ley. A diferencia de lo que pasa con el procedimiento de urgencia, la lectura única se ha utilizado más en las primeras legislaturas socialistas, lo que se puede interpretar como que en ellas se daba una actividad parlamentaria más consensuada.

Aproximadamente el 4% de las iniciativas legislativas ha seguido los dos procedimientos al mismo tiempo, urgencia y lectura única, utilizándose de manera similar por los gobiernos del PSOE y del Partido Popular.

Cuadro 3: Leyes tramitadas y aprobadas en procedimiento de urgencia y lectura única (1979-2016)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
P. Urgencia	56	29	6	37	39	54	65	35	39	63
- Aprobado	41	27	5	28	37	50	64	31	28	60
Lectura Única	1	22	15	35	19	26	17	11	7	13
- Aprobado	1	20	14	30	19	25	17	10	7	13

Fuente: www.congreso.es

6.- La iniciativa legislativa

En las diez legislaturas se han presentado 4.361 iniciativas legislativas (cuadro 4) de ellas 2.345 corresponden a proposiciones de ley y 1.777 a proyectos de ley; de estos últimos 127 provinieron de Decretos-ley. El promedio de 430 iniciativas por legislatura es una cantidad muy pequeña comparada al de otros países como Francia e Italia, donde se presentan varios miles. La desproporción es mayor en las proposiciones de ley que en los proyectos de ley.

Que el 46 % de las iniciativas procedan del Gobierno es algo que cabe resaltar, pues en Francia e Italia raramente llegan al 20%, si bien en otros países como el Reino Unido (Kelso, 2009) o países nórdicos (Damgaard, 1992) la mayor parte de las iniciativas proceden del ejecutivo. Es decir, España ocupa una situación intermedia, aunque hay que señalar que aquí el 25% de la legislación procede de Decretos-ley. Todo ello da una clara preeminencia política al ejecutivo y refuerza su posición institucional (Heywood, 1998; Van Biezen y Hopkin, 2007). Esta alta tasa se debe, según J. Capo (1990:45), a “la cultura de la élite parlamentaria española basada en una fuerte dependencia de la legislación del ejecutivo”.

Los proyectos de ley han ido perdiendo importancia en el conjunto de las iniciativas presentadas en la secuencia temporal. Estos eran en torno a 62% de las iniciativas en las dos primeras legislaturas y han pasado al 30% en las dos últimas legislaturas. Han tenido más peso con los gobiernos mayoritarios en general y, en particular, con los del PSOE. Sin embargo, estos siempre han tenido un elevado éxito, pues más del 85 % de ellos acabaron siendo aprobados. Este ha sido mayor con los gobiernos mayoritarios, particularmente del PP.

Cerca del 89% de los proyectos de ley han sido modificados, la cantidad es comparativamente menor con los Gobiernos socialistas que con los del PP. Es significativo que el partido de la mayoría en los gobiernos del PP tiende a modificar en un porcentaje importante los proyectos de ley, pues en esto se constata que existe una mayor interacción entre el Gobierno y la mayoría en el seno del PP que en el PSOE, donde la cohesión y el seguidismo del ejecutivo es mayor cuando ejerce el poder.

Del total de las proposiciones de ley presentadas en las diez legislaturas, más del 11% fueron aprobadas. Siendo esta una cantidad pequeña es, sin embargo, bastante mayor que la que se da en Francia o Italia. Más del 90% de las proposiciones de ley tiene su origen en los grupos parlamentarios, aunque un 9% proceden de las CC.AA., entre estas se contabilizan las propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía. El número de proposiciones debidas a la iniciativa popular ha ido adquiriendo importancia con el tiempo, a pesar de las dificultades para su presentación, de tal manera que se ha llegado a aprobar una ley promovida por esta vía en la Xª legislatura.

Cuadro 4: Número de leyes por su origen presentadas y aprobadas (1979-2016)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Proyectos de ley	347	209	125	137	130	192	175	152	147	163
- Aprobados	236	190	108	109	112	172	173	140	120	160
Proposiciones de ley	216	128	160	180	162	328	369	235	330	237
- Aprobados	42	20	13	26	35	48	19	27	21	9

Fuente: www.congreso.es

El número de proposiciones de ley que se presentan se ha incrementado con el paso del tiempo. En general hay más proposiciones con los gobiernos minoritarios en los que evidentemente los partidos de oposición tienen más posibilidades de influir, específicamente los que integran las coaliciones legislativas. La tasa de éxito de las proposiciones de ley fue más elevada en las dos primeras legislaturas que posteriormente, lógicamente debido a la situación de mayor consenso en la etapa inicial de la transición democrática. También ha sido mucho mayor en las legislaturas con gobiernos minoritarios que mayoritarios, siendo especialmente baja (5%) con las mayorías absolutas del PP.

7.- Las iniciativas legislativas de los grupos parlamentarios

Al analizar las iniciativas de los grupos parlamentario hay que tener en cuenta varios indicadores que utilizamos en las explicaciones. La fuerza de oposición es el porcentaje de diputados en el conjunto de los grupos de la oposición; la tasa de actividad del grupo es el porcentaje de proposiciones de ley presentadas por el grupo sobre el total; la tasa de éxito es el porcentaje de proposiciones de ley del grupo aprobadas sobre el total de las aprobadas; finalmente la tasa de eficacia es el porcentaje de proposiciones de ley aprobadas entre las presentadas por el grupo

Los grupos parlamentarios presentaron en el periodo considerado 2.128 proposiciones de ley y solo el 8,4% de estas fueron tramitadas y aprobadas (cuadro 5). Los grupos han incrementado la presentación de proposiciones con el tiempo, pero se ha dado una reducción del número de proposiciones que son aprobadas, pues alcanzaron más del 17% en la Iª legislatura y son solo el 2,8% en la IXª.

Cuando se analiza las iniciativas de cada grupo se puede identificar la estrategia general del grupo, en particular su estrategia opositora. Al comparar la actividad de los dos principales partidos cuando están en la oposición, se observa que, en general, el PP ha sido más activo con las proposiciones de ley que el PSOE. En las primeras cuatro legislaturas socialistas el PP presentó más del 40% de las iniciativas, mientras que el PSOE nunca alcanzó ese porcentaje, salvo en la primera legislatura.

Hay una gran diferencia entre número de proposiciones de ley que ha presentado el PSOE cuando estaba en la oposición con respecto a las que presentó cuando ha sido partido de gobierno, que son muy pocas. Empero este no es el caso del PP que, aunque hay diferencia entre el número de las unas y las otros, tiende a ser muy activo también en las legislaturas en que es partido de Gobierno. En esto se ve una vez más que la interacción entre los Gobiernos del PP con su mayoría tiene un ámbito bien definido en actividad parlamentaria.

Aunque la estrategia oposicional del PSOE siempre fue competitiva con los gobiernos de centro-derecha, su tasa de iniciativa estuvo siempre muy por debajo, prácticamente la mitad, de su fuerza de oposición. La cantidad de sus proposiciones aprobadas es baja cuando es partido de oposición, sin embargo, este grupo consigue que un cierto número de ellas sean aceptadas, concretamente la tasa de éxito es del 40%, por lo que se puede decir que ha acabado logrando cierta influencia legislativa en tal situación. Cuando ha sido partido de gobierno, el grupo socialista ha presentado un pequeño porcentaje de las proposiciones (4,3%), con una eficacia del 60%.

El PP también ha seguido una estrategia competitiva que se hizo más competitiva en las legislaturas previas a conseguir la alternancia, dado que el número de sus proposiciones se elevó en esos momentos. El PP tuvo una actividad mayor en las primeras legislaturas socialistas, aunque su porcentaje de iniciativa nunca alcanzó el de su fuerza

de oposición. Tampoco son muchas las iniciativas del PP que se han aprobado siendo partido de oposición, con una tasa de éxito del 25%, aunque en las legislaturas pre-alternancia este porcentaje se aproxima o supera en 40% del total. Como partido de gobierno ha presentado el 7% de las proposiciones con una eficacia del 40%.

Un caso muy interesante desde la perspectiva de la estrategia oposicional es el del grupo de Izquierda Unida que siempre ha sido un partido de oposición. Este ha desarrollado una gran actividad de iniciativa pues ha presentado en estos años 499 proposiciones. Siempre que ha conseguido formar grupo, IU ha tenido una tasa de actividad muy elevada que se ha ido incrementado con el paso del tiempo, alcanzando el 52% en la Xª legislatura, cuando su fuerza de oposición era solo del 6,7%. Consecuencia de su gran actividad consigue cierto éxito, concretamente se han aprobado 35 propuestas apoyadas por el grupo en las diez legislaturas. Ha tenido más éxito en los últimos gobiernos minoritarios del PSOE. La eficacia de sus propuestas es baja, la tasa está algo por encima de su fuerza de oposición.

El Grupo Catalán (CiU) que nunca ha sido partido de gobierno, ha propuesto 234 Propositiones de ley en las diez legislaturas y ha conseguido que fueran aprobadas 37. La tasa de actividad de este grupo ha superado siempre a su fuerza de oposición. El número ha sido importante sobre todo con los gobiernos minoritarios, donde se ve claramente que ha desarrollado una estrategia de carácter cooperativo, en que ha tendido a ser soporte parlamentario en las coaliciones legislativas de esos gobiernos. Así, el éxito de sus iniciativas es elevado con los gobiernos minoritarios alcanzando el 43,8% en la VIIIª legislatura. La tasa de eficacia de sus propuestas es irregular, pero siempre ha estado por encima de su fuerza de oposición y esta se ha elevado con los gobiernos minoritarios.

El Grupo Vasco (PNV) ha sido el autor de 93 proposiciones de ley en todo el periodo, de las que 22 han sido aprobadas. Su tasa de iniciativa es algo superior al de su fuerza de oposición, siendo mayor con los gobiernos minoritarios que con los mayoritarios, aunque consigue que sus iniciativas tengan más éxito en las últimas legislaturas que en las primeras. En definitiva, los datos en relación con este grupo ponen en evidencia que su estrategia con los gobiernos minoritarios es cooperativa, colaborando en las coaliciones legislativas, por lo que ha tenido clara influencia en la toma de decisiones legislativas.

En el conjunto de los pequeños grupos de oposición, la UCD tuvo poca relevancia en la IIª legislatura, con una tasa de actividad muy inferior a su fuerza de oposición. El grupo del CDS tuvo una tasa algo superior a su fuerza de oposición en la IIIª y IVª legislaturas, con elevadas tasas de éxito y eficacia. Esto pone en evidencia que, siendo un pequeño grupo, tuvo una importante actividad parlamentaria actuando como grupo emergente. La agrupación PDP desarrolló una tasa de actividad similar a su fuerza de oposición en la IIª legislatura, si bien de baja eficacia y poca relevancia oposicional. El Grupo Andalucista que estuvo presente en la Iª legislatura desarrolló una actividad de iniciativa legislativa algo superior a su fuerza de oposición, aunque tuvo una mayor tasa de éxito y de eficacia. El grupo de Coalición Canaria ha estado presente en cuatro legislaturas, aunque sus diputados han tenido representación en muchas más. Su tasa de actividad ha sido similar a su fuerza de oposición, pero con una tasa de éxito y eficacia superior. Y esto ocurre tanto con gobiernos minoritarios y mayoritarios de ambos partidos PSOE y PP, lo que muestra que es un pequeño grupo que siempre desarrolla una estrategia cooperativa. El Grupo de ERC solo se ha formado en la VIIIª legislatura, si bien sus diputados han estado presentes en otras muchas, incluso formado grupo parlamentario con IU en la IXª. Su tasa de actividad fue muy elevada sextuplicando su fuerza de oposición. También es relevante el éxito y la eficacia que obtuvo con sus proposiciones. Esto quiere decir que ha logrado ser influyente con los gobiernos minoritarios del PSOE.

Para acabar, el grupo de UPyD, presente en la Xª legislatura, tuvo una baja tasa de iniciativa, inferior a su fuerza de oposición, y no consiguió que ninguna de sus proposiciones saliera adelante.

Cuadro 5: Proposiciones de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados presentados y aprobados entre 1979 y 2016

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Socialista	96	7	6	10	7	91	124	4	13	67
- Aprobada	15	5	3	6	2	10	9	4	8	1
Popular	14	51	49	67	61	36	16	25	96	6
- Aprobada	4	3	3	2	6	8	9	2	7	6
Comunista/IU	41	-	22	-	47	97	65	72	107	48
- Aprobada	6	-	3	-	3	5	4	9	5	-
Catalán	17	25	12	26	14	23	47	50	50	36
- Aprobada	1	4	1	3	6	8	7	-	7	-
Vasco	-	8	8	17	10	8	13	5	15	11
- Aprobada	-	2	-	-	2	4	6	2	6	-
UCD	16	1	-	-	-	-	-	-	-	-
- Aprobada	9	1	-	-	-	-	-	-	-	-
CDS	-	-	18	17	-	-	-	-	-	-
- Aprobada	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-
Ag. PDP	-	-	19	-	-	-	-	-	-	-
- Aprobada	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-
Coal. Canaria	-	-	-	-	2	9	8	5	-	-
- Aprobada	-	-	-	-	1	4	6	3	-	-
Andalucista	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Aprobada	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ERC	-	-	-	-	-	-	-	57	-	-
- Aprobada	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-
UPyD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15

Fuente: www.congreso.es

8.- La actividad de las Comisiones con competencia legislativa plena

Como se ha apuntado todos los proyectos y proposiciones de ley pasan por alguna Comisión Legislativa Permanente y, en las diez legislaturas consideradas más del 22% de ellos han sido tramitados en comisión con competencia legislativa plena (cuadro 6). Aprobándose por esta vía el 40% de las leyes, que es un porcentaje mayor que el que se da en de Italia (23%) donde existe un sistema de comisiones parecido al español.

El porcentaje de iniciativas tramitadas con este procedimiento ha sido más elevado en las tres últimas legislaturas, lo que muestra que las comisiones parlamentarias han ido cogiendo mas peso en la actividad parlamentaria como arena de negociación política. La proporción fue menor en las dos primeras legislaturas que fue cuando se montó el nuevo sistema institucional, en cuyo proceso fueron muy importantes las leyes orgánicas que no pueden tramitarse de esta manera. Es destacable la menor proporción que se dio en la Iª

y en la VIIª legislatura pues en ambos casos las leyes orgánicas fueron numerosas; en la Iª sirvieron para reformar el sistema institucional de la dictadura y en la VIIª para introducir un nuevo programa de gobierno por el gobierno mayoritario del PP.

Se ha dado mayor proporción de leyes aprobadas en comisión con competencia legislativa plena con los gobiernos del PSOE que con los del PP, aunque el porcentaje en la Xª legislatura gobernada por la mayoría absoluta del PP ha sido también relevante. Con los gobiernos mayoritarios el éxito de este procedimiento es muy elevado, lo quiere decir que los Gobiernos recurren a esta vía para agilizar el proceso legislativo, cosa complementa al uso del procedimiento de urgencia según vimos más arriba.

Cuadro 6: Leyes tramitadas y aprobadas en Comisión con Competencia Legislativa Plena (1979-2016)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Tramitadas	77	68	66	63	60	112	68	127	161	117
Aprobadas	48	68	54	51	49	74	57	90	101	113

Fuente: www.congreso.es

El sistema de Comisiones de las cámaras españolas sigue la estructura gubernamental no es no solo a efectos legislativos, sino también de control parlamentario. Por ello, estudiar la actividad de las comisiones de cada legislatura permite entender la estructura de *issues* o cuestiones sobre las que se produce la toma de decisiones. El número de comisiones ha ido creciendo con el paso del tiempo. Estas se han redefinido, y fragmentado, reestructurando sus cometidos, por lo que el estudio agregado de la actividad de las comisiones es muy complicado. Así de 11 comisiones existentes en los primeros gobiernos socialistas, se ha pasado a 22 en la IXª legislatura.

En la Iª legislatura llegaron a crearse hasta 34 comisiones como consecuencia de los cambios del Gobierno, que se sucedían con distintas denominaciones y competencias. De todas ellas la más activa fue la de Presupuestos que dictaminó 125 proyectos legislativos, de ellos 33 con competencia legislativa plena y fueron aprobados 27. La segunda fue la de Asuntos Constitucionales que tramitó 65 leyes entre ellas muchas orgánicas y ninguna en régimen de competencia legislativa plena.

La gran fragmentación inicial quedó estabilizada con los gobiernos socialistas de la primera etapa, lo que permitió su rápida institucionalización. Durante las legislaturas IIª, IIIª y IVª las comisiones más activas fueron las de Economía, Comercio y Hacienda y la de Justicia e Interior, en las que aprobaron más de un tercio de las leyes con competencia legislativa plena. Ya desde entonces estas se convirtieron en las comisiones muy activas en el Congreso. También tuvieron actividad legislativa importante las comisiones de Presupuestos y la de Asuntos Constitucionales.

Esta estructura inicial empezó a modificarse en la Vª legislatura en que se dividió la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios en una de Industria, Energía y Turismo y otra de Infraestructuras y Medio Ambiente. Esta última luego se dividió en dos en la VIª legislatura. También apareció en la Vª legislatura la Comisión de Sanidad y Consumo que no llegó a ser demasiado activa en el ámbito legislativo. En la VIIª legislatura aumentó el número de comisiones con la de Ciencia y Tecnología y se dividió la de Infraestructuras y Medio Ambiente. En la VIIIª legislatura y debido a la alternancia en el poder se amplió aún más el número de comisiones pues se dividió en dos la de Justicia e Interior, división que llega hasta nuestros días; la de Justicia ha pasado a ser una de las más activas de todo el periodo. También se redenombraron varias comisiones y se redistribuyeron cometidos. Entonces aparecieron la Comisión de Trabajo y Asuntos

Sociales que ha sido muy activa legislativamente, la de Industria, Turismo y Comercio, la de Fomento y Vivienda y la de Educación y Ciencia.

En la IXª legislatura la Comisión de Medio Ambiente se vinculó con la de Agricultura y Pesca lo que hizo que esta comisión desarrollara cierto nivel de actividad legislativa; se dividió Fomento y Vivienda, y se redenominaaron otras comisiones como la de Ciencia e Innovación, Educación y Deporte, Empleo e Inmigración y aparecieron otras nuevas como la de Política Territorial, Igualdad y la de Cooperación Internacional; todas ellas con poca actividad legislativa. En la Xª legislatura hubo una reorganización de cometidos y reducción de las comisiones; como consecuencia de ello se formó la Comisión de Hacienda y Administración Pública. En definitiva, la evolución reciente ha habido una ampliación de los cometidos de las comisiones, que ahora atienden a cuestiones emergentes, pero su actividad legislativa es baja.

Como se puede ver en el cuadro 7 la mayor actividad se ha desarrollado en las comisiones del área de Hacienda, Economía y Comercio seguida por la de Justicia e Interior. También son estas las que más legislan con competencia legislativa plena. La Comisión de Asuntos Constitucionales, que es una de las más activas legislando, sin embargo, es la que menos ha actuado la competencia legislativa plena, pues solo un 9% de las leyes que tramita siguen este procedimiento. Han sido las comisiones del área de Política Social, Sanidad y Trabajo y las del área de Industria, Infraestructuras y Fomento las que más han legislado con competencia legislativa plena. También las del área de Agricultura, Pesca y Medio ambiente pero con menos actividad legislativa.

Cuadro 7: Actividad legislativa de las comisiones del Congreso de los Diputados entre 1979-2016

	Tramitadas	CLP	Aprobadas**
Asuntos Exteriores	41	10	8
Constitucional	252	23	15
Defensa	65	27	19
Administraciones Públicas	79	42	29
Presupuestos	323	40	33
*Justicia, Interior	395	151	105
*Agricultura, Ganadería, Medio Ambiente	98	64	52
*Hacienda, Economía, Comercio	460	245	200
*Educación, Ciencia, Cultura	106	36	24
*Industria, Infraestructuras, Fomento	167	103	69
*Política social, Sanidad, Empleo	226	135	94

* Varias comisiones; ** Aprobadas en comisión; CLP: tramitadas con competencia legislativa plena. Fuente: www.congreso.es

9.- La actividad legislativa del Senado

En el periodo considerado se han tramitado 1.954 proyectos legislativos en el Senado (cuadro 8). En la medida en que la gran mayoría de las iniciativas legislativas proceden del Congreso, el Senado se ve obligado a seguir la pauta cuantitativa que este le marca. Del total de las iniciativas tramitadas por el Senado en las diez legislaturas solo el 12% corresponden a proposiciones de ley de los grupos del Senado. Esta proporción ha sido más elevada en las tres legislaturas en que la oposición dominaba en el Senado,

mientras que ha sido bastante más reducida cuando el partido mayoritario en el Senado coincide con la mayoría imperante en el Congreso. Esto quiere decir que el Senado es una arena de la competición partidista y las propuestas legislativas en el Senado son utilizadas estratégicamente por los grupos de oposición para presentar y defender su programa alternativo. Esta tesis se refuerza al observar que solo el 27% de las proposiciones de ley presentadas en el Senado llegan a ser debatidas en el Congreso de los Diputados, y que únicamente el 1% acaban siendo aprobadas. La tasa de éxito de estas proposiciones fue más alta con los gobiernos minoritarios de la I^a, V^a y VI^a legislaturas.

Más del 50% de los proyectos legislativos enviados desde el Congreso de los Diputados para su aprobación en el Senado han sido modificados en esta cámara. Las modificaciones aumentaron en las tres últimas legislaturas, si bien los porcentajes mayores se han dado con los Gobiernos socialistas y, en mayor medida, con los gobiernos minoritarios socialistas. En las dos últimas legislaturas socialistas, cuando la oposición tenía la mayoría relativa en el Senado, se han planteado hasta 6 vetos legislativos.

Cuadro 8: Actividad legislativa en el Senado 1979-2016

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Enviados al Senado	286	214	121	141	114	202	189	159	138	166
Modificados	102	114	65	64	68	98	93	107	83	97
Proposiciones de ley en el Senado										
<i>Presentadas</i>	28	9	23	19	19	19	20	50	24	14
<i>Enviadas al Congreso</i>	7	1	2	0	4	7	5	26	10	0
<i>Aprobadas</i>	6	1	1	0	4	4	2	3	2	0

Fuente: www.senado.es

En conclusión, el Senado tiene una actividad legislativa limitada, más reducida que el Congreso, pues es en este último donde se filtran en primera instancia los proyectos legislativos del Gobierno, además, en los datos se observa que los grupos parlamentarios del Congreso son más activos que los del Senado. También se puede ver que ha habido un incremento de efectividad en la actividad legislativa de las proposiciones del Senado en las últimas legislaturas, independientemente de la coloración del gobierno, aunque analizando esta información se observa que el Senado es una arena para desarrollar las estrategias oposicionales tanto competitivas como cooperativas, con las que conseguir influencia en el ámbito legislativo.

10.- Conclusiones

De los datos agregados se puede concluir que ha habido una gran renovación legislativa en las diez legislaturas, sobre todo en las dos primeras, si bien la cantidad de leyes no es muy elevada comparándola con los casos de Italia y Francia. La mayor producción ha tenido lugar cuando hay alternancia en el poder y con los gobiernos minoritarios.

En el caso español las leyes orgánicas han adquirido mucha importancia en gran medida debido a que la federalización del sistema político se ha realizado a través de ellas, también para aplicar las nuevas políticas tras las alternancias en el gobierno. Apenas se han producido reformas constitucionales, lo que demuestra que la Constitución

española es difícil de reformar por el grado de consenso que ello exige. La delegación legislativa en el Gobierno vía Decretos legislativos tiene poca trascendencia.

Los procedimientos de urgencia y lectura única se utilizan regularmente pero no llegan a tener la relevancia que tienen en Francia, donde se duplican los porcentajes de uso de España. Estos procedimientos potencian el poder de agenda del ejecutivo que ha sido más llamativo en el caso de gobiernos mayoritarios. Una característica muy relevante del caso español es el papel de las comisiones parlamentarias que desarrollan una actividad legislativa fundamental, es aquí donde se aprueban una tercera parte de las leyes, aproximando el modelo legislativo al de los países nórdicos (Matson y Strom, 2004:99). Las comisiones han servido para racionalizar el trabajo parlamentario, descargando al Pleno y permitiendo un análisis más reposado de los proyectos legislativos, facilitando el trabajo especializado de los parlamentarios y la negociación. De los datos se concluye que los gobiernos mayoritarios recurren a las comisiones con competencia legislativa plena para legislar con más rapidez.

El número de iniciativas legislativas es bajo en España si se compara con Francia, Italia o Portugal. De los datos se deduce que la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios no es muy elevada en términos comparados, aunque ha ido aumentando con el paso del tiempo. Los proyectos de ley son más usados por los Gobiernos del PSOE, aunque tienen más éxito con los del PP. La mayor parte de los proyectos de ley son modificados en su tramitación parlamentaria. Los grupos utilizan las proposiciones de ley como parte de su estrategia oposicional tanto en el Congreso como en el Senado. Las iniciativas legislativas de los grupos son más eficientes con los gobiernos minoritarios, que es cuando desarrollan una estrategia cooperativa participando en las coaliciones legislativas. Esto ha sido particularmente relevante con el Grupo Catalán y el Grupo Vasco.

El Senado aparece como una cámara de “segunda lectura” en el modelo legislativo español, en la que el Gobierno no puede introducir proyectos de ley a diferencia de lo que ocurre en Francia o Italia, y, aunque las iniciativas de los grupos tienen cierta relevancia cuantitativa, su efectividad es muy baja. El Senado tiene más importancia legislativa cuando es controlado por la oposición.

Siguiendo el esquema de análisis de Tsebelis y Rasch descrito más arriba, en el caso español se comprueba el gran peso de las dimensiones institucional y partidista que ponen en manos del ejecutivo el poder para establecer la agenda legislativa. La mayor parte de las leyes se originan en el Gobierno y las modificaciones de las mismas cuentan con el apoyo de la mayoría que apoya al Gobierno. También gracias a los procedimientos especiales se consigue que la duración de la tramitación de los proyectos de ley sea inferior a la de las proposiciones de ley (un tercio según Guerrero). Empero de los datos se obtiene que la dimensión posicional gana importancia a favor de los pequeños grupos parlamentarios nacionalistas con los gobiernos minoritarios. Estos consiguen influir en el proceso de decisión e implementar parte de sus programas legislativos. Las proposiciones de ley que presentan los partidos minoritarios con los gobiernos mayoritarios no son inútiles pues, aunque no prosperen, ofrecen la posibilidad a la oposición de presentar sus posiciones alternativas en la materia de la que se trate.

En definitiva, el modelo legislativo español ha sido hasta la fecha bastante eficiente, permitiendo la renovación legislativa y la interacción partidista.

11.- Referencias

- Ajenjo, N.(2015) : “Why Minority Governments in Spain? How the Party System Undermines Investiture Rules”, en B. E. Rasch , S.Martin , and J. A. Cheibub (eds.), *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, Oxford University Press, 153-164
- Van Biezen, I. and Hopkin, J. (2007): “The presidentialization of Spanish democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post- Franco Spain”, in T. Poguntke and P. Webb (Eds.): *The presidentialization of Politics*, London, Oxford University Press, 107-127;
- Capo, J. (1990): *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*. Madrid Centro de Estudios Constitucionales
- Damgaard, E. (1992): “Experiments in parliamentary government” en E. Damgaard (Ed): *Parliamentary Change in Nordic Countries*, Scandinavia University Press, 15-52
- Doering, H. (1995): “Government control of the agenda and legislative inflation” en H. Doering (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag and St. Marin Press, 654-687
- Field, B. N. (2016): *Why minority governments work: multilevel territorial politics in Spain*, Palgrave-MacMillan.
- Guerrero Salom, E. (2004): *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid, Síntesis
- Heller, W. B. y Branduse, D.M (2014): “The Politics of Bicameralism” en S. Martin, T. Saalfeld and K. W. Strom (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 332-351
- Hernández Lafuente, A. y Laiz Castro, C. (2017): *Atlas de elecciones y partidos políticos en España (1977-2016)*, Madrid, Síntesis
- Heywood, P. (1998): «Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process» en *West European Politics*, 21/4, 103-123.
- Kelso, A. (2009): “Parliament” en M Flinders, et alt.: (Eds.): *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford University Press, 223-238
- Matson, I. y Strom, K. (2004): “Committe Effects on Legislation” en H. Doring y M. Hallerger (Eds.) : *Patterns of Perliamentary Behavior*, Aldershot: Ashgate
- Molas, I. y Pitarch, I.E. (1987): *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos
- Muller, W. y Strom, K. (2000): “Coalition Governments in Western Europe: An Introduction” en W C. Muller y K. Strom (Eds.): *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, 1-32
- Robles Egea, A (2000): ”Negociaciones, payofss y estabilidad de los gobiernos de coalición” en *Revista de Estudios Políticos*, nº 126 , 91-110
- Rasch, B.E. (2014): “Institutional Foundations of legislative agenda-setting” en S. Martin, T. Saalfeld y K. Strom (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 455-480,
- Sanchez de Dios, M. (1999): “Parliamentary Party Discipline in Spain” en Shaun Bowler, David M. Farrel y Richard S. Katz: *Party Discipline and Parliamentary Government*, Ohio State University Press. 219-229 (Traducido en la *Revista de las Cortes Generales* nº 39 de 1996, 183-212)
- Sánchez de Dios, M. (2005): “La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000” en *Política y Sociedad*, 42/1, 227-255
- Sánchez de Dios, M. (2015) : “Los nuevos enfoques de la ciencia política sobre el Parlamento” en *Revista de las Cortes Generales*, nº: 94,95y 96, 229-267

- Subirats, J. (1998): «El papel de la Comunidades Autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales » en R. Agranof y R. Bañon (Eds.): *El Estado de la Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, IVAP, 167-171.
- Tsebelis, G. y Rasch, B.E. (2011): "Governments and legislative agenda setting: an introduction" en B.E. Rasch y G. Tsebelis (Eds.): *The role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Routledge and ECPR, 1-20