

## EL AGENDA SETTING LEGISLATIVO ESPAÑOL ENTRE 1979 Y 2015

THE LEGISLATIVE AGENDA SETTING IN SPAIN FROM 1979 TO 2015

Manuel SÁNCHEZ DE DIOS  
Catedrático de Ciencia Política  
Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0003-4381-6504>

Fecha de recepción del artículo: diciembre 2020

Fecha de aceptación y versión final: abril: 2021

### RESUMEN

*En este artículo se analiza la producción legislativa de las Cortes Generales en diez legislaturas desde el enfoque del «agenda setting». Se consideran las dimensiones institucional y partidista en la producción legislativa. Se estudia el desarrollo de la agenda legislativa considerando la iniciativa legislativa según tipo de ley y actor; la actividad en las comisiones y en el Senado. Se comprueba que ha habido una gran renovación legislativa en el periodo, aunque en términos comparados el número de iniciativas legislativas no es muy elevado. El gobierno es la principal agenda setter mediante los proyectos de ley y decretos-leyes. Los partidos de la oposición utilizan su capacidad de iniciativa en su estrategia opositora. Los partidos nacionalistas consiguen actuar como veto players con los gobiernos minoritarios gracias a su posición central en la dimensión izquierda-derecha.*

*Palabras clave: agenda setting, leyes, decretos-leyes, comisiones legislativas, Senado, grupos parlamentarios, producción legislativa, renovación legislativa.*

### ABSTRACT

*This article analyzes the legislative production of the Cortes Generales in ten legislatures from the approach of the “agenda setting” by considering the institutional and partisan dimensions. It is studied the development of the legislative agenda paying attention to origin of bills by type and actor; the activity in committee and in the Senate. It is observed a great legislative*

*renewal in the period, although the number of proposals is not very high in comparative terms. The government is the main agenda setter through bills and decree-laws. The minority parties use their initiative capacity as a resource of their opposition strategy. Nationalist parties manage to be veto players with minority governments thanks to their central position in the left-right dimension.*

*Keywords: agenda setting, law, decree-law, parliamentary committees, Senate, parliamentary parties, legislative production, legislative renewal.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. LAS DIMENSIONES DEL «ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA» EN EL CASO ESPAÑOL. III. EL DESARROLLO DE LA AGENDA LEGISLATIVA EN LAS CORTES GENERALES. 1. *Las características de la producción legislativa.* 2. *El establecimiento de la agenda según iniciativa y según grupo.* 3. *La actividad legislativa de las comisiones parlamentarias.* 4. *La actividad legislativa del Senado.* IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN

Las leyes son el producto más genuino de los parlamentos de las democracias y sirven para organizar la convivencia en un Estado de Derecho; son instituciones que conforman las reglas de juego del sistema político. Su debate es público y sigue un procedimiento que permite la incorporación de diferentes puntos de vista; se aprueban por el voto de la mayoría. Pero las leyes dependen de las transformaciones que se dan en las fuerzas políticas y de los cambios de gobierno, por ello 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.

Este trabajo tiene por objeto analizar la producción legislativa en las Cortes Generales en casi cuarenta años, en una perspectiva dinámica, con el objetivo de identificar las características del modelo legislativo español. Para ello se plantean diversas preguntas: ¿cómo ha sido la renovación de la legislación española? ¿en qué momento ha sido más relevante? ¿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 producción legislativa de las Cortes Generales españolas en estos términos se toma el enfoque del nuevo institucionalismo (Sánchez de Dios, 2017) y, más precisamente, la perspectiva del *agenda setting*, o «establecimiento de la agencia». Este parte de la premisa de que quien establece la agenda legislativa (el *agenda setter*) hace una propuesta sobre una política y la pone en competición contra otra(s) alternativa(s) en una votación de apoyo o rechazo. Se trata, en definitiva, de saber quién tiene el control de la agenda legislativa y cómo lo ejerce.

En el estudio del modelo de producción legislativa de un país desde la perspectiva del establecimiento de la agencia hay que considerar dos dimensiones básicas: la institucional y la partidista. Esta última parte de la configuración del tipo de gobierno de partido existente y requiere, a su vez, precisar dos aspectos diferenciados. Uno es el de cohesión y disciplina partidista y otro es el de la capacidad

de influencia política de los partidos por la posición ideológico-programática que adopten (Doering, 1995, Tsebelis y Rasch, 2011).

La dimensión institucional se basa en la estructura del procedimiento legislativo, en el que juegan un papel muy relevante las normas, tanto constitucionales como parlamentarias. De hecho, los resultados legislativos varían mucho dependiendo de la capacidad que el Ejecutivo tenga para influir en ellos (Rasch, 2014:462). En esta dimensión es relevante identificar los tipos de leyes, la existencia de comisiones legislativas, su composición, 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.

El *agenda setter* opera de distinta forma según el tipo de gobierno de partido, es decir, según haya gobiernos mayoritarios, de coalición o minoritarios. Entonces la cohesión de los grupos parlamentarios cobra mucha importancia. En un parlamento donde existe una mayoría cohesionada (y disciplinada) las minorías tienen las manos atadas desde la perspectiva legislativa. En los gobiernos de coalición las interacciones en la mayoría parlamentaria, es decir en el *inter-party mode* en términos de King (1976:231), es lo más relevante para la producción de leyes. Empero, la situación es muy diferente con los gobiernos minoritarios; estos pueden enfrentar una oposición bien estructurada con gran capacidad de influencia o por el contrario fragmentada.

Cuando es preciso formar coaliciones legislativas, como es el caso de los gobiernos minoritarios (y en el régimen presidencial), la dimensión «posicional» es fundamental. Esta 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 con veto», es decir, ser un agente necesario para cambiar el *statu quo* de las decisiones políticas y/o por tener una posición central en el espacio político de los partidos (Rasch 2014:456). El estudio de esta dimensión lleva necesariamente a considerar la estrategia legislativa de los partidos.

## II. LAS DIMENSIONES DEL «ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA» EN EL CASO ESPAÑOL

A) Una determinante institucional del caso español es el hecho de que el sistema legislativo está sometido a una forma 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 de la dimensión 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 a 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 del Congreso sobre el Senado (Guerrero, 2004:156).

Más precisamente, la iniciativa del Gobierno a través de los proyectos de ley se puede ejercer en todas las materias, mientras que las proposiciones de ley, que es como se denomina a las iniciativas de todos los demás actores, tienen ciertas limitaciones, pues no pueden versar sobre los Presupuestos Generales del Estado y requieren la conformidad del Gobierno para su tramitación si implican aumento de créditos o disminución de los ingresos. Hay, además, otros aspectos del procedimiento legislativo que refuerzan la posición del Ejecutivo. Así, los proyectos de ley no precisan del debate de toma en consideración, el Gobierno puede reclamar el procedimiento de urgencia o solicitar sesiones extraordinarias en cualquier momento de la tramitación de las normas, y también puede rechazar cualquier proposición de ley o enmienda que considere contraria a una delegación legislativa en vigor. La oposición a la tramitación de proposiciones de ley es un recurso bastante utilizado por los gobiernos minoritarios, al que recurren como técnica obstruccionista (Ribeiro et al. 2019: 173).

En el Congreso pueden 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 requiere el apoyo de no menos de 500 000 firmas acreditadas y está sujeta a muchas limitaciones reguladas por la Ley 3/1984, de 26 de marzo. No se puede ejercer en materias esenciales, tales como derechos y libertades, estructura orgánica y territorial del Estado, régimen electoral, reforma constitucional, etc.

El modelo legislativo español se caracteriza por una gran variedad de leyes. Las leyes ordinarias se aprueban por mayoría simple y siguen el procedimiento legislativo común. Las de reforma constitucional requieren de alto grado de consenso y su procedimiento exige convocatoria de elecciones y referéndum si se quieren modificar cuestiones substanciales del sistema político. En este caso el poder de veto de los actores que se genera en la dimensión posicional es muy importante. También hay leyes orgánicas que son necesarias para regular las instituciones centrales del sistema y su aprobación requiere el voto de la mayoría absoluta en el Congreso. Es decir, su aprobación predetermina también un elevado nivel de consenso parlamentario.

Además, el Gobierno tiene atribuida capacidad legislativa. Por un lado, mediante decreto legislativo con el que se 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. Por otro lado, el Gobierno puede dictar decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad, pero con las limitaciones de que no regulen el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos y libertades de los ciudadanos, el régimen de las comunidades autónomas ni el derecho electoral general. Son normas provisionales hasta no ser convalidados en el Congreso, pudiendo ser tramitados posteriormente como proyectos de ley, lo que permite introducir enmiendas. Con estos últimos, el Gobierno consigue introducir de manera inmediata en la agenda legislativa del momento las cuestiones que le interesan.

También es destacable la existencia de procedimientos de urgencia y lectura única que, como señalan Molas y Pitarch (1987:164),

son un recurso para incrementar la velocidad del proceso legislativo. El procedimiento de urgencia es propuesto por el Gobierno, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados y 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 y no se admiten enmiendas. Debido a las restricciones de las facultades legislativas de los parlamentarios, se considera que el recurso a estos procedimientos debe limitarse a propuestas legislativas urgentes de contenido claro o completamente consensuadas (Santaolalla, 1984:247; Guerrero, 2004:178).

Las comisiones juegan un papel muy importante en el procedimiento legislativo común español, pues tienen que elaborar un dictamen sobre cada proyecto legislativo que 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 pueden tener capacidad legislativa plena delegada por el Pleno. Una característica de las comisiones es la creación en su seno de una ponencia, que es la que realiza el trabajo de analizar los proyectos legislativos aceptando y rechazando enmiendas. Su reducido tamaño y su carácter informal y discreto facilita la negociación del contenido de las normas y la aceptación de las propuestas del *agenda setter* (Guerrero 2004:142).

Finalmente, un rasgo estructural del modelo 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; 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. Como la Constitución establece que el Gobierno tiene que presentar los proyectos de ley en el Congreso y, además, que los decretos-leyes

solo se convalidan en el Congreso, se considera al Senado como una «Cámara de segunda lectura». 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.

B) En la dimensión partidista destaca el hecho de que los grupos parlamentarios, en los que se integran los diputados y senadores, están configurados como los actores principales de las Cortes por la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Así, los grupos forman la Junta de Portavoces, que es el consejo de representantes o portavoces de los partidos, y tiene que ser oída cuando se forman las comisiones parlamentarias. Se consideran actores unificados, es decir, cohesionados y disciplinados, con una sola voz, de tal forma que el voto de un representante vale exactamente el número de miembros de su grupo (voto ponderado). En la práctica legislativa, solo si un grupo apoya una proposición de ley, esta se debatirá. Además, todas las enmiendas a los proyectos legislativos deben ser firmadas por el portavoz del grupo parlamentario.

La formación de un grupo en el Congreso requiere contar con al menos 15 diputados, o al menos 5 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. Se permite el préstamo de diputados para conformar los mínimos. La segunda regla es la que permitió formar grupos a los partidos nacionalistas *Convergència i Unió* (CiU) y *Partido Nacionalista Vasco* (PNV), a *Izquierda Unida* (IU) y a *Unión Progreso y Democracia* (UPyD). En el Senado son precisos 10 senadores para formar grupos y se pueden formar grupos territoriales con 3 senadores. 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, aunque en realidad la disciplina se basa en el poder que tienen los dirigentes para decidir sobre las listas electorales (Sánchez de Dios, 1999).

C) Finalmente, en la dimensión partidista también hay que tener en cuenta los tipos de gobierno de partido que se han sucedido, las alternancias en el gobierno y la estrategia legislativa desarrollada por los grupos de la oposición parlamentaria. Todo ello a partir de



la dinámica de la competición entre los partidos en función de su posición ideológica en el eje izquierda-derecha.

España es uno de los pocos casos en que siempre ha habido gobiernos de un solo partido en los casi cuarenta años considerados (Muller y Strom, 2000:2). El primer gobierno de coalición se formó en 2019, pero su actividad legislativa no se estudia en este trabajo. 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 (Hernández y Laiz, 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, 2000). Los gobiernos minoritarios han reforzado el poder institucional del Congreso (Ribeiro et al, 2019:185).

De una forma más concreta, se puede señalar que la I Legislatura tuvo un gobierno minoritario de la Unión de Centro Democrático (UCD), en la II se produjo la primera alternancia entre partidos formándose un gobierno de mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que se repitió en la III Legislatura. En la IV se produjo una mayoría simple del mismo partido y en la V un gobierno minoritario del PSOE. En la VI hubo alternancia en el poder formándose un gobierno minoritario del Partido Popular (PP). En la VII se produjo un gobierno de mayoría absoluta del mismo partido. En la VIII hubo de nuevo alternancia, dando lugar a un gobierno minoritario del PSOE que se mantuvo en la IX Legislatura. Finalmente, en la X 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 del Senado y el partido con mayoría en el Congreso que, por ello, tenía el control del Gobierno. Tres gobiernos socialistas minoritarios de la V, VII y IX legislaturas encontraron una mayoría relativa en el Senado dominada por el principal partido de la oposición, el Partido Popular.

La localización de los partidos españoles en el espacio ideológico es conocida a través de las encuestas que realiza periódicamente el CIS, en las que los votantes sitúan a los partidos. En ellas se puede

ver que la localización espacial varía con los años. Considerando diversos barómetros a lo largo de las diez legislaturas en los que se ofrecen datos (números 1545, 1845, 2059, 2387, 2640, 2909 y 3134), resulta el siguiente posicionamiento promedio de los partidos en el eje izquierda (1) –derecha (10): Alianza Popular-Partido Popular (AP-PP) 8,2; Partido Demócrata Popular PDP 7,2; CiU 6,2; PNV 5,8; Coalición Canaria (CC) 5,7; Centro Democrático y Social (CDS) 5,6; PSOE 4,3; Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) 3,1; Partido Comunista de España-Izquierda Unida (PCE-IU) 2,3. De donde se deduce que la posición central del arco ha estado ocupada por los pequeños partidos CiU, PNV, CC y CDS (el último barómetro considerado no incluye UPyD).

### III. EL DESARROLLO DE LA AGENDA LEGISLATIVA EN LAS CORTES GENERALES

#### *1. Las características de la producción legislativa*

Como punto de partida podemos considerar la renovación normativa habida en el periodo para entender el desarrollo de la agenda legislativa. En las diez legislaturas se han producido 2230 leyes (incluyendo los decretos-leyes), con una producción media de 30,5 leyes por cada periodo de sesiones (tabla 1). La mayor renovación legislativa tuvo lugar en la I Legislatura, que fue el momento en que se precisaba transformar la vieja estructura regulativa de la dictadura.

La II Legislatura también tuvo una elevada cantidad de leyes por periodo de sesiones. Esto se explica, por 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 III y IV 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 regional (Subirats, 1998: 167).

La renovación legislativa por periodo de sesiones aumentó en la V y VI Legislaturas, si bien la V fue la legislatura más corta. La VI Legislatura ha sido la segunda de mayor producción legislativa por número de leyes adoptadas. Este es otro caso en el que la reno-

vación legislativa se explica en gran medida por una alternancia en el gobierno.

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 con los gobiernos minoritarios más débiles que han dado paso a la alternancia (I y V Legislaturas). En estas las minorías opositoras de centro han ejercido de *agenda setters* mediante la participación en las coaliciones legislativas, disfrutando de gran influencia.

**Tabla 1: La producción legislativa de las Cortes 1979- 2016**

	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
Decreto-ley	72	40	20	30	40	85	42	51	56	76
<i>P. Sesiones*</i>	<i>44,7</i>	<i>31</i>	<i>21,6</i>	<i>20,4</i>	<i>36,6</i>	<i>35,9</i>	<i>29,9</i>	<i>27,3</i>	<i>27,1</i>	<i>30,1</i>

\* P. Sesiones: Total por periodo de sesiones; Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

Si consideramos la renovación por tipo de ley vemos que entre las leyes producidas en las diez legislaturas hubo dos reformas constitucionales en la IV y IX Legislaturas. Ninguna de ellas estuvo dirigida a cambiar aspectos esenciales de la Constitución, por lo que bastó su 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 10 reformas constitucionales en la legislatura entre 2002-2007 en Francia, o cuatro en Italia en la legislatura 2008-2013. 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 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 VII y X Legislaturas, con gobiernos mayoritarios del PP, hubo un elevado número de leyes orgánicas. Esto pone en evidencia la importancia de las mayorías para introducir 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 decretos legislativos entre 2008-2013. Los decretos legislativos se utilizaron inicialmente en la II 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.

En el periodo se presentaron 514 decretos-leyes, de los que únicamente dos no fueron convalidados. El 24% de ellos fueron tramitados como proyectos de ley. Aunque no alcanzan el nivel de trascendencia que en Italia, la relevancia cuantitativa de los decretos-leyes demuestra que es un recurso clave del Gobierno como *agenda setter*, que los utiliza de forma precisa. Su importancia ha sido mayor con los gobiernos minoritarios y han sido utilizados más por los gobiernos de centro-derecha que por los de centro izquierda; también son más relevantes en las legislaturas postalternancia, sin duda para facilitar la aplicación de los nuevos programas electorales. Su elevado uso muestra que no se ajustan al estricto criterio de urgencia con el que fueron concebidos.

Por último, en la renovación legislativa podemos considerar el recurso a 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. Esto quiere decir que es un procedimiento que ha tardado un tiempo en desarrollarse en plenitud. Han sido en las legislaturas VII y X, 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, los proyectos de ley los que se tramitan de urgencia (un 24,4%), entre los cuales una parte importante derivan de decretos-leyes. 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 tanto por gobiernos del PSOE como del Partido Popular.

**Tabla 2: 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](http://www.congreso.es)

## 2. El establecimiento de la agenda según iniciativa y según grupo

Al analizar el establecimiento de la agenda según iniciativa podemos valorar la capacidad de iniciativa del Gobierno y su mayo-

ría, así como la de los partidos de oposición. Esta última se puede analizar con más precisión al estudiar las iniciativas de cada grupo. En este caso podremos comprobar el peso real que tiene la dimensión posicional de los partidos en las Cortes Generales.

En las diez legislaturas se han presentado 4361 iniciativas legislativas, de ellas 2345 corresponden a proposiciones de ley y 1777 a proyectos de ley (tabla 3). El promedio de 430 iniciativas por legislatura es una cantidad muy pequeña comparada con la 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. Además, se han presentado 512 decretos-leyes (cuadro 1) de los cuales 123 se tramitaron como proyectos de ley.

Que el 46 % de las iniciativas procedan del Gobierno en forma de proyectos de ley 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, pero hay que considerar que el Ejecutivo dispone de los decretos-leyes, que tienen una gran importancia en el sistema legislativo, pues el 23% de las leyes proceden de ellos. Todo esto da una clara preeminencia política al Ejecutivo y refuerza su posición institucional (Heywood, 1998; Biezen and Hopkin, 2007). Según J. Capo (1990: 45) la cultura de la élite parlamentaria española está basada en una fuerte dependencia de la legislación del Ejecutivo, al que se considera la principal *agenda setter*. De hecho, el 88,3% de las leyes del periodo considerado se deben a la iniciativa 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 gran éxito, pues más del 85 % de ellos acaban aprobados. Esta proporción ha sido mayor con los gobiernos mayoritarios, particularmente del PP.

Cerca del 89% de los proyectos de ley son modificados. Esta 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. En esto se detecta un grado de mayor interacción gobierno-mayoría (es decir intrapartido) en el seno del PP que en el PSOE, donde la cohesión y el seguidismo del Ejecutivo son mayores.

Del total de las proposiciones de ley presentadas en las diez legislaturas, más del 11% fueron aprobadas. Siendo esta una cantidad pequeña, sin embargo, es 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 ellas se contabilizan las propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía). El número de proposiciones de ley presentadas 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 X Legislatura.

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

**Tabla 3: Proyectos y proposiciones de ley entre 1979 y 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](http://www.congreso.es)

Si nos centramos en los datos sobre las iniciativas de los grupos parlamentarios (tabla 4), se puede observar que estos presentaron en el periodo considerado 2128 proposiciones de ley y solo el 8,4% de estas fueron tramitadas y aprobadas. Los grupos han incrementado la

presentación de proposiciones de ley con el tiempo, pero se ha dado una reducción de la proporción que son aprobadas, pues alcanzaron más del 17% en la I Legislatura y son solo el 2,8% en la IX.

Al analizar las iniciativas de los grupos parlamentarios hay que tener en cuenta varios indicadores que se utilizan en las explicaciones. La fuerza de oposición es el porcentaje de diputados en el conjunto de los grupos de la oposición; la tasa de iniciativa 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

Cuando se estudian 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 el número de proposiciones de ley que ha presentado el PSOE cuando estaba en la oposición con respecto a las que presenta 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 otras, 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. Dicho en otros términos, el grupo parlamentario del PP es activo como *agenda setter* cuando el partido está en el gobierno.

Aunque la estrategia oposicional del PSOE siempre fue competitiva con los gobiernos de centro-derecha, su tasa de iniciativa legislativa estuvo siempre muy por debajo de su fuerza de oposición, prácticamente la mitad. La cantidad de sus proposiciones de ley aprobadas es baja cuando es partido de oposición; sin embargo, este grupo consigue que un cierto número de ellas sean aceptadas, con una tasa de éxito 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 de ley, el 4,3%, con una tasa de 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 de ley se elevó en esos momentos, tratando de operar como un *agenda setter*. El PP tuvo una tasa de iniciativa mayor en las primeras legislaturas socialistas, aunque su porcentaje nunca alcanzó el de su fuerza de oposición. Tampoco son muchas las iniciativas del PP que se han aprobado siendo partido de oposición, cuya tasa de éxito es del 25%, aunque en las legislaturas prealternancia este porcentaje se aproxima o supera en 40% del total. Como partido de gobierno ha presentado el 7% de las proposiciones de ley 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 de ley. Siempre que ha conseguido formar grupo, IU ha tenido una tasa de iniciativa muy elevada, que se ha ido incrementado con el paso del tiempo, alcanzando el 52% en la X Legislatura, cuando su fuerza de oposición era solo del 6,7%. Como 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, sin duda debido a su posición en el eje izquierda-derecha. La eficacia de sus propuestas es baja, pues la tasa está algo por encima de su fuerza de oposición.

El Grupo Catalán (CiU), que nunca ha sido partido de gobierno, ha presentado 234 proposiciones de ley en las diez legislaturas y ha conseguido que fueran aprobadas 37. La tasa de iniciativa 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% la VIII Legislatura. La eficacia de sus propuestas es irregular, pero la tasa

siempre ha estado por encima de su fuerza de oposición y esta ha tendido a elevarse con los gobiernos minoritarios.

El Grupo Vasco (PNV) ha sido el autor de 93 proposiciones de ley en todo el periodo, de las que han sido aprobadas 22. Su tasa de iniciativa es algo superior a la 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 muestran 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.

La actividad del Grupo Catalán y del Grupo Vasco pone en evidencia la gran importancia que tiene la dimensión posicional en el caso español. Esto es debido, sin duda alguna, a la frecuente existencia de gobiernos minoritarios. Estos son los partidos que habitualmente forman coaliciones legislativas con estos gobiernos, dándoles el apoyo parlamentario que precisan y, por ello, adquieren poder de veto legislativo.

En el conjunto de los pequeños grupos de oposición, la UCD tuvo poca relevancia en la II Legislatura, con una tasa de iniciativa muy inferior a su fuerza de oposición. El CDS tuvo una tasa algo superior a su fuerza de oposición en la III y IV Legislaturas, con elevadas tasas de éxito y eficacia. Esto muestra que, siendo un pequeño grupo, tuvo una importante actividad parlamentaria actuando como grupo emergente. La agrupación PDP desarrolló una tasa de iniciativa similar a su fuerza de oposición en la II legislatura, si bien de baja eficacia y poca relevancia oposicional. El Grupo Andalucista, que estuvo presente en la I 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, si bien sus diputados han tenido representación en muchas más. Su tasa de iniciativa ha sido similar a su fuerza de oposición, pero con una tasa de éxito y eficacia superior. Esto ocurre tanto con gobiernos minoritarios y mayoritarios de ambos partidos, PSOE y PP, lo que muestra a un pequeño grupo que siempre desarrolla una estrategia cooperativa y que es relevante en la dimensión posicional. El Grupo de ERC solo se ha formado en la VIII Legislatura, si bien sus diputados han estado presentes en otras

muchas, incluso formado grupo parlamentario con IU en la IX. Su tasa de iniciativa fue muy elevada, sextuplicando su fuerza de oposición. También es relevante el éxito y la eficacia que ha obtenido con sus proposiciones de ley. Esto quiere decir que ha logrado ser influyente con los gobiernos minoritarios del PSOE debido a su posición como partido de la izquierda. Para acabar, el Grupo de UPyD, presente en la X Legislatura, tuvo una baja tasa de iniciativa, inferior a su fuerza de oposición, y no consiguió que ninguna de sus proposiciones de ley saliera adelante.

**Tabla 4: Proposiciones de ley 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](http://www.congreso.es)

### 3. La actividad legislativa de las comisiones parlamentarias

Como se ha apuntado más arriba, todos los proyectos y proposiciones de ley pasan por alguna comisión permanente legislativa, y en las diez legislaturas consideradas más del 22% de ellos han sido tramitados en comisión con competencia legislativa plena. Por esta vía se han aprobado el 34% de las leyes (tabla 5), que es un porcentaje muy similar al de Italia, donde existe un sistema de comisiones parecido al español. Esto da valor a las comisiones como ámbito de decisión en relación con la agenda legislativa.

El porcentaje de iniciativas tramitadas con este procedimiento ha sido más elevado en las tres últimas legislaturas, particularmente en las dos legislaturas con gobiernos socialistas. La proporción fue menor en las dos primeras legislaturas, que fue cuando se montó el nuevo sistema institucional, en cuyo proceso de creación fueron muy importantes las leyes orgánicas, que no pueden tramitarse de esta manera. Es destacable que la menor proporción se dio en la VII Legislatura, de mayoría absoluta del PP. Esta fue una legislatura con un elevado número de leyes, pero donde imperaba una mayoría absoluta que no requería de procesos de negociación en comisión para legislar, pues fácilmente podía imponer su criterio; además, en esta legislatura las leyes orgánicas tuvieron un peso importante.

También la mayor proporción de leyes aprobadas en comisión con competencia legislativa plena se ha dado con los gobiernos minoritarios socialistas. Es significativo que menos del 8% se aprobó con el gobierno mayoritario del PP de la X Legislatura, lo que indica que las comisiones pasaron a ocupar un lugar secundario en la actividad legislativa.

Esto pone en evidencia que las comisiones legislativas operan en la dimensión institucional y resultan muy operativas en los casos de búsqueda de cooperación y acuerdo. Asimismo, también son eficientes para la toma de decisiones, ya que en ellas opera el voto ponderado (Fernandes y Riera, 2019: 84). Son más relevantes con gobiernos minoritarios y facilitan el acuerdo que procede de la dimensión posicional.

**Tabla 5: 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](http://www.congreso.es)

El sistema de comisiones de las Cámaras españolas sigue la estructura gubernamental, que no opera solo a efectos legislativos sino también de control parlamentario. Al estudiar la actividad de las comisiones de cada legislatura se puede entender la estructura de *issues* o cuestiones sobre las que se produce la toma de decisiones en la agenda legislativa, es decir, los campos más relevantes de la acción política. 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 IX Legislatura. Un número elevado de comisiones está asociado a una mayor especialización de los campos de actividad institucional, cosa que facilita a su vez que se pueda realizar más trabajo legislativo de manera simultánea (Fernandes y Riera, 2019:73)

En la I Legislatura llegaron a crearse hasta 34 comisiones como consecuencia de los cambios de 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 capacidad 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. Otras comisiones muy activas fueron la de Justicia, la de Economía, Comercio y Hacienda y la de Presidencia.

La gran fragmentación inicial quedó estabilizada con los gobiernos socialistas de la primera etapa, lo que permitió una rápida institucionalización de las comisiones. Durante las Legislaturas II, III y IV las comisiones más activas fueron las de Economía, Comercio y Hacienda y la de Justicia e Interior, en las que más de un tercio de las leyes se aprobaron con competencia legislativa plena. Ya desde entonces estas se convirtieron en las comisiones más activas del Congreso. También tuvieron actividad legislativa importante las comisiones de Presupuestos y la de Asuntos Constitucionales, aunque han aprobado pocas leyes en régimen de competencia legislativa plena.

Esta estructura inicial empezó a modificarse en la V Legislatura, en que se dividió la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios en una de Industria, Energía y Turismo y otra de Infraes-

estructuras y Medio Ambiente. Esta última luego se dividió en dos en la VI Legislatura. También apareció en la V Legislatura la Comisión de Sanidad y Consumo, que no llegó a ser demasiado activa en el ámbito legislativo. En la VII Legislatura aumentó el número de comisiones con la de Ciencia y Tecnología y se dividió la de Infraestructuras y Medio Ambiente. En la VIII 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 pasó a ser una de las más activas de todo el periodo. También se renombraron 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 IX 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 renombraron otras comisiones como la de Ciencia e Innovación, Educación y Deporte, Empleo e Inmigración y aparecieron nuevas comisiones como la de Política Territorial, Igualdad y la de Cooperación Internacional; todas ellas con poca actividad legislativa. En la X 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 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.

En la tabla 6 se pueden identificar los principales campos de la acción política en que se ha desenvuelto la agenda legislativa a partir de las comisiones. Se puede observar e identificar una mayor actividad legislativa 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 es una de las más activas legislando, pero es, sin embargo, la que menos ha actuado con 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.

**Tabla 6: Actividad legislativa de las comisiones del Congreso de los Diputados entre 1979-2016**

	<i>Tramitadas</i>	<i>CLP</i>	<i>Aprobadas**</i>
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

#### 4. La actividad legislativa del Senado

En el periodo considerado se han tramitado 1954 proyectos y proposiciones de ley en el Senado (tabla 7). En la medida en que la gran mayoría de las iniciativas legislativas proceden del Congreso, en particular los proyectos de ley, 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 un campo de la competición partidista y las propuestas legislativas en el Senado son utilizadas estratégicamente por la oposición parlamentaria al Gobierno. 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 de ley fue más alta con los gobiernos minoritarios de la I, V y VI 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.

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. También es cierto que los grupos parlamentarios del Congreso son más activos que los del Senado. Se observa un incremento de efectividad en la actividad legislativa de las proposiciones de ley del Senado en las últimas legislaturas, que es independiente de la coloración del Gobierno. De los datos se desprende que el Senado es un ámbito para desarrollar las estrategias oposicionales tanto competitivas como cooperativas, con las que conseguir influencia en el ámbito legislativo.

**Tabla 7: 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
<i>Modificados</i>	<i>102</i>	<i>114</i>	<i>65</i>	<i>64</i>	<i>68</i>	<i>98</i>	<i>93</i>	<i>107</i>	<i>83</i>	<i>97</i>
Proposiciones de ley en el Senado										
Presentadas	28	9	23	19	19	19	20	50	24	14
<i>Enviadas al Congreso</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>4</i>	<i>7</i>	<i>5</i>	<i>26</i>	<i>10</i>	<i>0</i>
Aprobadas	6	1	1	0	4	4	2	3	2	0

Fuente: [www.senado.es](http://www.senado.es)

#### IV. CONCLUSIONES

El modelo legislativo español se caracteriza, desde la dimensión institucional, por dar primacía al Ejecutivo como *agenda setter* -sin que los grupos parlamentarios queden completamente excluidos- y por limitar la capacidad del Senado. Desde la dimensión partidista se caracteriza porque



los pequeños partidos nacionalistas adquieren un papel de *veto players* con los gobiernos minoritarios y así condicionan la agenda legislativa.

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. Siendo los principales campos de la acción política los del área de Hacienda, Economía y Comercio seguida por la de Justicia e Interior y en tercer lugar la de Asuntos Constitucionales.

En el caso español las leyes orgánicas han adquirido mucha importancia, en gran medida debido a que la federalización del sistema se ha realizado a través de ellas. 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. En cambio, los decretos-leyes tienen una gran importancia como recurso del Gobierno para introducir con rapidez y precisión cuestiones en la agenda legislativa del momento.

Los procedimientos de urgencia y lectura única se utilizan regularmente pero no llegan a tener la importancia 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 (Mattson 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 del contenido de las normas. De los datos se concluye que los gobiernos socialistas recurren más a las comisiones con competencia legislativa plena que los del PP, los cuales suelen recurrir más a su mayoría en el Pleno para legislar.

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, que adquieren condición de *agenda setter* por su dimensión posicional.

El Senado aparece como una Cámara de segunda lectura, 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 enfoque de la *agenda setting* se comprueba el gran peso de las dimensiones institucional y partidista en el caso español, que ponen en manos del Ejecutivo el poder para establecer la agenda legislativa. La mayor parte de las leyes se originan en el Gobierno (más del 88%) y las modificaciones de las mismas cuentan siempre 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, 2004). 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 tienen una posición central en el espacio izquierda –derecha y 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.

## BIBLIOGRAFIA

- AJENJO, N. (2015). Why Minority Governments in Spain? How the Party System Undermines Investiture Rules. En B. E. RASCH, S. MARTIN, y J. A. CHEIBUB (eds.), *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules* (pp. 153-164). Oxford University Press.
- BIEZEN, I. VAN Y HOPKIN, J. (2007). The presidentialization of Spanish democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post- Franco Spain. En T. POGUNTKE y P. WEBB (Eds.): *The presidentialization of Politics* (pp. 107-127). OUP.
- CAPO, J. (1990): *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*. Centro de Estudios Constitucionales.
- DAMGAARD, E. (1992). Parliamentary Change in the Nordic Countries. En E. DAMGAARD (Ed.): *Parliamentary Change in the Nordic Countries* (pp.192-206). Scandinavian University Press
- DOERING, H. (1995). Government control of the agenda and legislative inflation. En H. DOERING (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 654-687). Campus Verlag and St. Marin Press.
- FERNANDES, J.M. y RIERA, P (2019). Committee systems in Portugal and Spain. En J. M FERNANDES y C. LESTON-BANDEIRA (Eds.): *The Iberian Legislatures in Comparative Perspective* (pp. 71-89). Routledge.
- 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*. Síntesis.
- HELLER, W. B. y BRANDUSE, D.M (2014) The Politics of Bicameralism. En S. MARTIN, T. SAALFELD y K. W. STROM (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 332-351). Oxford University Press.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. y LAIZ CASTRO, C. (2017). *Atlas de elecciones y partidos políticos en España (1977-2016)*. Síntesis.
- HEYWOOD, P. (1998). Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process. En *West European Politics*, 21 (4), pp. 103-123.
- KELSO, A. (2009). Parliament?. En M FLINDERS, et al.: (Eds.): *The Oxford Handbook of British Politics* (pp. 223-238). Oxford University Press.
- KING, A. (1976). Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany. En P. NORTON (Ed.) *Legislatures* (pp. 208-236). Oxford University Press, (1992).
- MATSON I. y STROM, K (2004). Committe Effects on Legislation. En H. DORING y M. HALLERGER (Eds.) : *Patterns of Perliamentary Behavior*. Ashgate.

- MOLAS, I. y PITARCH, I.E. (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. 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* (pp. 1-32). Oxford University Press.
- 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* (pp. 455-480). Oxford University Press.
- RIBEIRO, C. M. ARAUJO y S. RODRIGUES (2019). The legislative role of Iberian Parliaments. En J. M. FERNANDES y C. LESTON-BANDEIRA (Eds.): *The Iberian Legislatures in Comparative Perspective* (pp. 167-187). Routledge.
- ROBLES EGEA, A. (2000). Negociaciones, *payoffs* y estabilidad de los gobiernos de coalición. En *Revista de Estudios Políticos*, 126, pp. 91-110.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (2017) Los nuevos enfoques de la ciencia política sobre el Parlamento. En *Revista de las Cortes Generales*, n 94/95/96, pp. 229-267.
- La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000. En *Política y Sociedad*, 42 (1), pp. 227-255.
- (1999). Parliamentary Party Discipline in Spain. En D. S. BOWLER, D. M. FARREL y R. S. KATZ: *Party Discipline and Parliamentary Government* (pp. 219-229). Ohio State University Press. (Traducido en la *Revista de las Cortes Generales* 39 de 1996, pp.183-212).
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1984). *Derecho parlamentario español*. Editora Nacional.
- 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?* (pp. 167-171). IVAP.
- TSEBELIS, G. y B. E. RASCH (2011). Governments and legislative agenda setting: an introduction. En B.E. RASH y G. TSEBELIS (Eds.): *The role of Governments in Legislative Agenda Setting* (pp. 1-20). Routledge and ECPR.