

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA, ESTRUCTURA
PARLAMENTARIA Y CAMBIO POLÍTICO EN ESPAÑA:
UN ANÁLISIS CUANTITATIVO.

CARLOS PADRÓS REIG (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA GLOBAL.—3. LEYES ORGÁNICAS.—4. LEYES ORDINARIAS.—5. REAL DECRETO LEY.—6. REAL DECRETO LEGISLATIVO.—7. CONCLUSIONES.—8. BIBLIOGRAFÍA—9. ANEXO ESTADÍSTICO.

(*) Profesor titular de Derecho administrativo. Universidad Autónoma de Barcelona.
Facultad de Derecho. Edificio B Campus Universitario. carlos.padros@uab.es

1. INTRODUCCIÓN

Después de 30 años de Constitución democrática, parece oportuno realizar un análisis cuantitativo de la producción legislativa del Estado español a lo largo de este período de crecimiento y profunda transformación tanto social como del ordenamiento jurídico. En cifras globales, 30 años arrojan las siguientes cifras:

TABLA 1

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA POR TIPOS

Leyes orgánicas	275
Leyes	1.282
Reales Decretos Leyes	397
Reales Decretos legislativos	52
TOTAL	2.006

Estas cifras globales, suponen una media anual de 64,70 normas con rango de Ley por cada año (9,16 Leyes orgánicas; 41,35 leyes; 12,80 RDL; y 1,67 RDLeg. de media anual). Es indudable, pues, que el ritmo de transformación legislativa en España es notable en estos años. A ello habría que añadir el Derecho emanado de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y a partir de 1987 la primacía del Derecho comunitario europeo.

Todo ello supone para el jurista un enorme reto de comprensión y para el propio ordenamiento unos desafíos de coherencia y seguridad jurídica innegables. El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, dedicó el discurso de investidura de su doctorado *honoris causa* en la Universidad de Málaga a este tema.(1) A pesar, pues de la trascendencia del análisis cuantitativo, existen escasos estudios que aborden este aspecto. Entre ellos podemos citar VISIEDO MAZÓN para el Derecho valenciano(2); RUIZ COLOMÉ, para los tratados internacionales,(3) así como varias publicaciones de los profesores VINTRÓ y SUBIRATS analizando las cuatro primeras legislaturas del Parlament de Catalunya.(4)

Dedicaremos, pues, estas breves páginas a analizar desde el punto de vista cuantitativo la producción de las Cortes Generales españolas en el período comprendido entre 1978 y 2008. Los datos cuantitativos, además, se relacionan con otros dos aspectos interesantes: la estructura parlamentaria y los cambios del color político de los sucesivos gobiernos. A efectos de delimitación del objeto del estudio, interesa especialmente destacar cómo se trata de un enfoque exclusivamente basado en la cantidad de legislación y no en el contenido o la relevancia de ésta. Hasta ahora, no se ha efectuado una agregación de los datos anuales disponibles para cuantificar aspectos tan importantes como: el número total de normas con rango de Ley aprobadas, su distribución dentro de un período político; la comparación entre legislaturas, etc. No se trata en definitiva de un estudio de cómo o porqué se legisla(5) sino de cuánto y en qué

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 1999.

(2) VISIEDO MAZÓN, F. J., 2004.

(3) RUIZ COLOMÉ, M. A., 1991.

(4) Los estudios combinan tanto la metodología cuantitativa como la cualitativa o crónica parlamentaria y fueron publicados todos ellos en la *Revista de las Cortes Generales*: FOLCHI, I.; BAYONA, A., y VINTRÓ, J., 1984; VINTRO, J., y FOLCHI, I., 1987; FOLCHI, I.; SUBIRATS, J., y VINTRÓ, J., 1989; ARGELAGUET, J.; SUBIRATS, J., y VINTRÓ, J., 1992; SUBIRATS, J.; TORRES, M., y VINTRÓ, J., 1997.

(5) Para ello existe ya bibliografía específica dedicada al estudio de la técnica legislativa: Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), 1989; *Curso de técnica legislativa*, Madrid, 1994; AAVV, *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1997; ATIENZA, M., *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, 1999; CAZORLA PRIETO, L. M., *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Pamplona, 2000; AAVV, *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar*, Madrid.

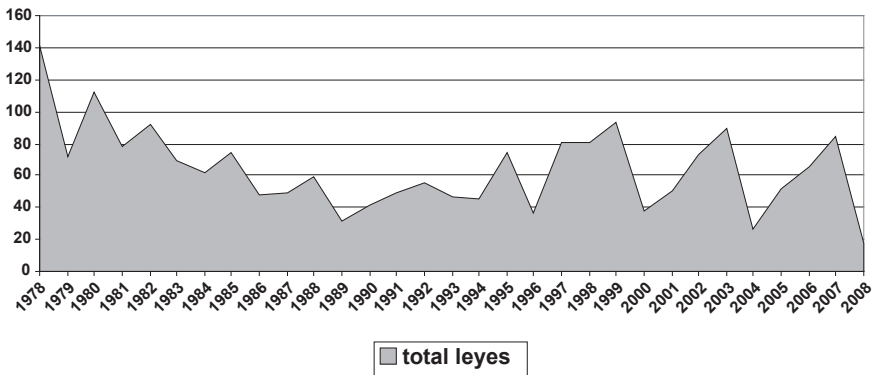
circunstancias se aprueban las Leyes. Tampoco se analiza el interesante tema de cuántas leyes innovan el ordenamiento jurídico y cuántas son reformas de leyes ya existentes o sustitución por derogación de las mismas.

Los resultados pueden ser relevantes, no sólo como curiosidad estadística y constatación del fenómeno de la hiperinflación normativa, sino para futuros trabajos en relación a la naturaleza y elementos de cada tipo de normas con rango de Ley; trabajos de ciencia política que relacionen ideología y nomogénesis; o investigaciones sobre utilización propia o impropia de ciertas normas con rango de Ley (Decreto-Ley y Decreto Legislativo) en relación a sus supuestos habilitantes.

2. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA GLOBAL

GRÁFICO 1

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA ANUALIZADA



Entre los años 1978 y 1996 se produce una paulatina disminución de la actividad legislativa global. Así, frente a la punta máxima que representan las 141 leyes en 1978, se reduce hasta el mínimo de las 31 en 1989 (para terminar con 37 en 1996). La línea de tendencia es, pues, descendente en esta primera parte de la serie estadística

(1978-1996). El gráfico presenta notables dientes de sierra, lo que se explica por la existencia de elecciones generales que interrumpen la actividad legislativa. Así, los baches legislativos coinciden con dos fenómenos:

- año electoral: 1979; 1986; 1989; 1993; 1996; 2000; 2004; 2008
- inicio de legislatura: 1983; 1987; 1990; 1994

La explicación del fenómeno es relativamente fácil. En los años de elecciones, entre la legislatura saliente y la entrante se produce una cierta inactividad legislativa. Ello puede deberse al hecho de que en los últimos meses de legislatura no se tramitan proyectos o proposiciones nuevas al agotarse las sesiones disponibles. En el mismo sentido, los arranques de legislatura suponen cierta inactividad hasta que no empiezan a tramitarse y aprobarse nuevos textos legislativos. En los años donde las elecciones se sitúan al final del año, el impacto de las mismas no se nota tanto en el año electoral sino en el ejercicio siguiente (inicio de nueva legislatura). Ello es claramente así en las elecciones generales de octubre de 1982 (1982: 92 leyes; 1983: 69 leyes), pero no en cambio en las elecciones generales de octubre de 1989 (1989: 31 leyes; 1990: 41 leyes) De modo contrario, cuando las elecciones tienen lugar en el primer trimestre del año (las últimas cuatro elecciones generales (1996, 2000, 2004 y 2008) más 1979 tuvieron lugar en marzo), es el mismo año electoral el que acusa la baja producción normativa. Los restantes casos (elecciones en junio), reparten el impacto de las elecciones sobre la producción legislativa.

Se producen caídas bruscas de la actividad productiva de leyes cada ciclo legislativo pero de manera mucho más acusada a partir del año 1996. Así pues, desde el punto de vista estadístico, la serie puede dividirse nuevamente en dos partes; 1978-1996 con una producción legislativa paulatinamente en descenso y con dientes de sierra no tan marcados; y 1996-2008, con incremento relativo de la producción legislativa y mayor afectación de los períodos electorales entre legislaturas. El cambio político que se produce en España en el año 1996 tendría con ello ciertas consecuencias sobre el comportamiento legislativo, que sin embargo, no revierten en 2004.

El color político mayoritario en la composición del Parlamento no determina *per se* un diferente comportamiento cuantitativo de la producción normativa. En otras palabras, dentro de un mismo período de gobierno del PSOE (1982-1996), se reflejan también los dientes de sierra. Lo mismo cabe decir en las dos legislaturas de gobierno del PP (1996-2004).

En este último caso, a pesar de ser un gobierno conservador en ambos casos, la VI y la VII legislatura se diferencian entre ellas por ser la primera de mayoría relativa del PP y la segunda de mayoría absoluta. Ello implicaría que los trabajos parlamentarios de una legislatura no aprobados por la disolución de las Cortes Generales, no tendrían, por regla general, continuidad en otra legislatura del mismo signo político pero de distintas mayorías. Este fenómeno, aunque presente, se ve atenuado en los cambios de 1986, 1989 y 1993 (a pesar de que éste último supone para el PSOE pasar de mayoría absoluta a mayoría relativa).

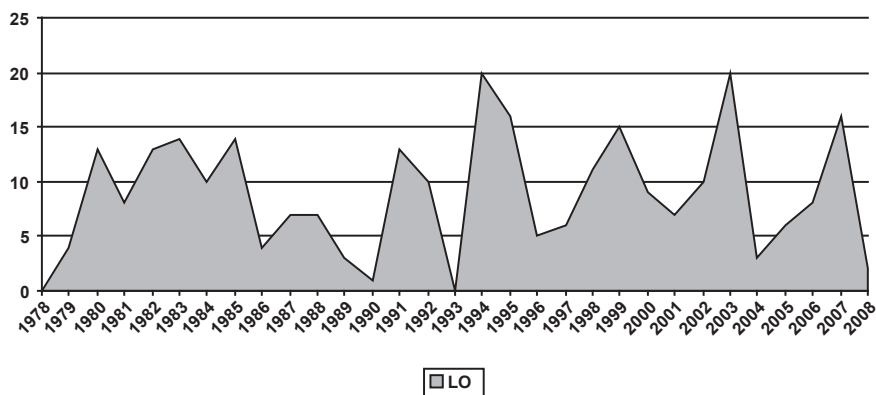
El año legislativo con menor registro en la historia reciente es 2008 con un balance final de sólo 18 normas con rango de Ley, claramente por debajo de la media del período (41 leyes/año).

3. LEYES ORGÁNICAS

Las leyes orgánicas aprobadas a lo largo de estos 30 años son un total de 275. Ello supone una media de 9,16 al año. Existen dos años donde la actividad normativa en aprobación de Leyes Orgánicas es inexistente: 1978 y 1993. El primero se explica por la inexistencia misma de este instrumento normativo al no aprobarse la Constitución vigente hasta el final del año 1978. Quedaría pues sólo 1993 como excepción anómala a la media estadística. La explicación puede residir en tratarse de un año electoral con elecciones generales el 6 de junio de 1993. La compleja tramitación de las leyes orgánicas impediría la aprobación en tiempo de una norma de estas características tanto en los meses de 1993 de la IV legislatura (enero-mayo) como en los meses de 1993 de la V legislatura (junio-diciembre). Si bien esta explicación es plenamente plausible, el tránsito entre la II y la III legislatura se produce también en un mes de junio (elecciones

GRÁFICO 2

LEYES ORGÁNICAS ANUALIZADO



generales el 22 de junio de 1986) y ello no impide la aprobación de 4 leyes orgánicas.

En el lado opuesto encontramos dos años de superproducción de leyes orgánicas (20 leyes en 1994 y 2003), doblando sobradamente la media estadística. Los dos supuestos presentan características diversas. En 1994 se aprueban 20 leyes orgánicas en un período de mayoría parlamentaria relativa del PSOE y de inicio/mediados de legislatura. La V legislatura dura cerca de 20 meses (en vez de los 48 ordinarios) y por tanto resulta bastante breve. Ni la brevedad del período ni el hecho de no gozar el Parlamento de una mayoría absoluta son un obstáculo para la superproducción de leyes orgánicas. De hecho, sólo el análisis cualitativo podría explicar el fenómeno puesto que tienen lugar los llamados «Pactos Autonómicos» por los que se modifican varios Estatutos de Autonomía. Así, de las 20 leyes orgánicas, 1994, 12 corresponden a esta explicación. Lo mismo sería parcialmente válido para las cifras de 2006 y 2007 aunque con una intensidad cuantitativa (que no cualitativa) menor.

En 2003, se aprecia de nuevo un año de gran actividad en lo que a leyes orgánicas se refiere: 20. Al revés de 1994, este año coincide con el final de la VII legislatura y con una mayoría absoluta del PP en el Con-

greso. Ambos son fenómenos que coadyuvan a la aprobación de este tipo de leyes. Sin embargo, la explicación más plausible a esta anomalía estadística constituye la firma del «Pacto por las Libertades y la Justicia» (2000) entre los dos grandes partidos del arco parlamentario.

Por lo demás, las leyes orgánicas siguen más o menos el ciclo político general. Se puede apreciar un período de mucha actividad en los años 1980-1985 (excepto para 1981) que coincide con la construcción del nuevo Estado social y democrático de Derecho. También los dos grandes cambios de rumbo político del país son destacadamente productivos (1991-1995 antes de las elecciones de 1996 y 2002-2003, antes de las elecciones de 2004). Con las evidentes limitaciones del análisis cuantitativo, puede aventurarse, sin embargo, que los períodos de gran producción de leyes orgánicas se producen justo antes del final de ciclos políticos (1996 o 2004). Ello no es cierto, sin embargo, para los años 1982-1985.

Llegados a este punto, cabría preguntarse ¿influye el hecho de gozar de una mayoría absoluta en la Cámara Baja en la mayor producción de Leyes Orgánicas? Como es sabido(6), el procedimiento de tramitación de estas normas y la mayoría que se requiere para su aprobación induce a pensar en una correlación positiva entre mayoría holgada y mayor aprobación de leyes orgánicas. Existen 14 años con una producción superior a la media. Si correlacionamos estos años con la dimensión de la mayoría parlamentaria resulta que la proposición se cumple en 7 casos (la mitad):

TABLA 2
RELACIÓN ENTRE MAYORÍAS ABSOLUTAS Y APROBACIÓN
DE LEYES ORGÁNICAS

80	82	83	84	85	91	92	94	95	98	99	02	03	07
no	no	si	si	si	si	si	no	no	no	no	si	si	no

Ello indicaría que la existencia de mayoría absoluta o de mayoría relativa no tienen influencia decisiva en la mayor o menor aproba-

(6) Cfr. BARCELO I SERRAMALERA, M., 2004.

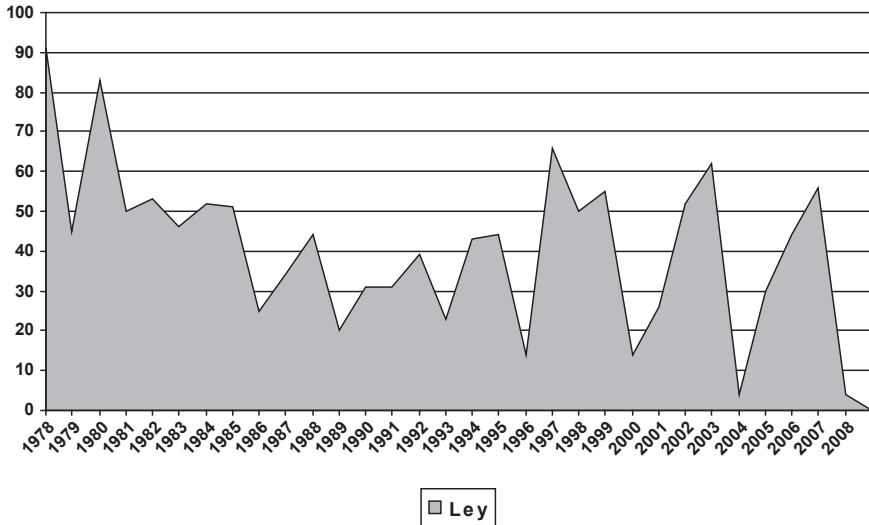
ción de leyes orgánicas (a pesar de que la votación parlamentaria requiere de la misma para su aprobación).

El mismo ejercicio puede hacerse si del total de 275 leyes orgánicas calculamos las aprobadas en período de mayoría absoluta (129) y las aprobadas en circunstancias de mayoría parlamentaria relativa del partido gobernante (146). Los resultados aparecen como todavía más concluyentes: en períodos parlamentarios sin una mayoría absoluta hegemónica se aprueban más leyes orgánicas, contradiciendo pues el sentido intuitivo. Las mayorías relativas obligarían a un mayor esfuerzo de construcción de consensos lo que daría como resultado una mayor productividad normativa de leyes orgánicas, hipótesis, sin embargo, que escapa al análisis meramente estadístico y que debería realizarse por otro tipo de estudio.

4. LEYES ORDINARIAS

GRÁFICO 3

LEYES ORDINARIAS APROBADAS ANUALIZADO



En lo que respecta a las leyes, entre 1978 y 2008 se aprueban un total de 1.282 leyes, lo que significa una media de 41,35 leyes por año. Destacan 1978 (91), 1980 (83) como años en los que se dobla la media estadística. Si excluimos estos dos años y los dos años peores (2004 y 2008 con 4 leyes cada uno respectivamente) resultará que la media se sitúa en 40,74 leyes por año. Los ocho primeros años de la serie (1978-1985) superan la media estadística para estabilizarse después durante los 11 años sucesivos (1986-1996). La media volverá a superarse los años 1997 a 1999; 2002; 2003 y 2006; 2007.

Los años de peor estadística productiva de leyes coinciden con la disolución de las Cortes o con el inicio de legislatura. Esta valoración, sin embargo, no es aplicable a 1983 donde la II legislatura, con tan sólo 13 meses de duración consigue aprobar 46 leyes. Tampoco para la I legislatura. El Parlamento constituido el 1 de marzo de 1979, aprueba antes de final de año, nada más y nada menos que, 45 leyes. Estos dos años se presentan como los más fructíferos en relación tiempo-producción de toda la serie.

También puede apreciarse en la resolución gráfica una cierta diferencia entre la primera parte de la serie (hasta 1996) y la segunda. En los tiempos recientes los picos se convierten en más acusados, al igual que sus caídas. En otras palabras, se aprueban más leyes y los períodos electorales que interrumpen la actividad parlamentaria provocan descensos legislativos más acusados (que se remontan, sin embargo, puesto que el total aprobado dentro de la VI, VII y VIII legislaturas es notable).

Podemos también indagar con los datos la ratio de producción legislativa de los gobiernos conservadores frente a los progresistas. Dicho en otras palabras ¿recurren más a la aprobación de Leyes unos u otros Parlamentos según la ideología política de su composición? En el período conservador 1978-1982, se aprueban 322 normas con rango de ley en 5 años, lo que equivale a una media de 64,4 por año. En el siguiente período que corresponde a los gobiernos socialistas se aprueban 492 leyes en 13 años. Una media de 37,84 por año. Con el cambio político de 1996 hasta 2004, se computan 330 leyes en 8 años. 41,25 de media anual. Finalmente, durante los últimos gobiernos socialistas hemos asistido a la aprobación de 138 leyes en 5

años, lo que significa una media de 27,6. Aunque el simple análisis cuantitativo puede no resultar demasiado útil, se percibe una ligera diferencia en la productividad legislativa en los años de gobiernos conservadores: 64,4 leyes/año UCD y 41,25 leyes/año PP, frente a las 37,84 PSOE (I) y 27,6 PSOE (II). Si excluimos las dos primeras legislaturas (especialmente prolíficas por la construcción del nuevo Estado), la diferencia es menos relevante (aunque diferencia al fin y al cabo).

La misma operación estadística puede extenderse de las leyes ordinarias a todo el conjunto de normas con rango de Ley. Con ello se podría testar la hipótesis de si la ideología política influye en la explotación de las capacidades de las Cortes Generales. O más generalmente, si el distinto color político de las mayorías influye en la productividad comparada de los períodos. Para ello, se elabora la presente tabla:

TABLA 3
PRODUCCIÓN LEGISLATIVA POR PERÍODOS(7)

	<i>UCD</i> (1978-1982)	<i>PSOE</i> (1982-1996)	<i>PP</i> (1996-2004)	<i>PSOE</i> (2004-2008)
Ley orgánica	38	121	81	35
Ley	322	492	330	138
Real Decreto Ley	72	100	107	61
Real Decreto Leg.	0	29	14	7
TOTAL	432	742	532	241
Media anual	86,40	49,46	59,11	48,20

También puede resultar interesante examinar la productividad legislativa desglosando la misma por legislaturas. Así, resulta que:

(7) El tipo de norma para cada período se obtiene de sumar las efectivamente aprobadas dentro del período de gobierno. La división, en cambio se realiza siempre por la totalidad de los años, con independencia de que tengan o no actividad computable.

TABLA 4

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA POR LEGISLATURAS

	<i>Const.</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	<i>VII</i>	<i>VIII</i>	<i>IX</i>
LO	0	38	41	18	24	38	40	41	33	2
Ley	111	231	169	103	111	109	181	149	134	4
RDL	63	72	22	21	28	29	65	42	52	9
RDLeg.	0	2	4	16	4	5	2	12	5	2
TOTAL	174	343	236	158	167	181	288	244	224	17

De los totales analizados, resulta que la legislatura más fructífera es la primera (del 23 de marzo de 1979 al 17 de noviembre de 1982) seguida de la sexta (del 27 de marzo de 1996 al 4 de abril de 2000). Si la primera se explica por el momento de transición política de la sociedad española, la sexta, se justificaría por un cambio de gobierno y confirmaría, en lo que al análisis cuantitativo refiere, la llamada segunda transición.(8) Lógicamente la IX presenta datos cuantitativos escasos puesto que en 2008 han transcurrido apenas los primeros 9 meses de la misma.

En general puede apreciarse una correlación bastante exacta entre dimensión cuantitativa de la aprobación de las leyes orgánicas y de las leyes ordinarias. A pesar de que son instrumentos legislativos que responden a materias distintas (materias reservadas a la Ley Orgánica)(9), la expresión gráfica de las magnitudes demuestra que los años de alta producción normativa, lo son para ambos tipos de leyes. Así, en prácticamente todos los años de aprobación de LO en cantidades superiores a la media (9,16), se aprueban también más de 41,35 leyes. Esta regla, sin embargo, no se cumple para 1991 donde la diferencia con el año precedente en aprobación de leyes orgánicas es 13 veces superior (de una LO en 1990 a 13 en 1991), mientras se mantiene el mismo número de leyes ordinarias (31). Lo contrario

(8) En expresión del líder conservador AZNAR LÓPEZ, J. M., *España. La segunda transición*, Madrid, Espasa Calpe, 1994.

(9) BARCELO I SERRAMALERA, M., 2004.

GRÁFICO 4

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA POR LEGISLATURAS

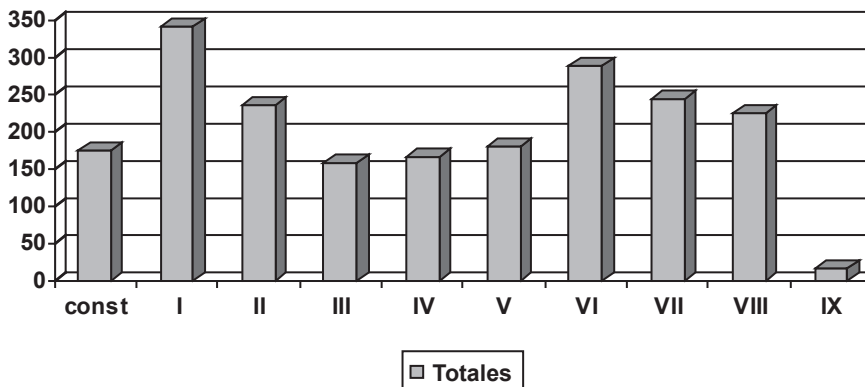
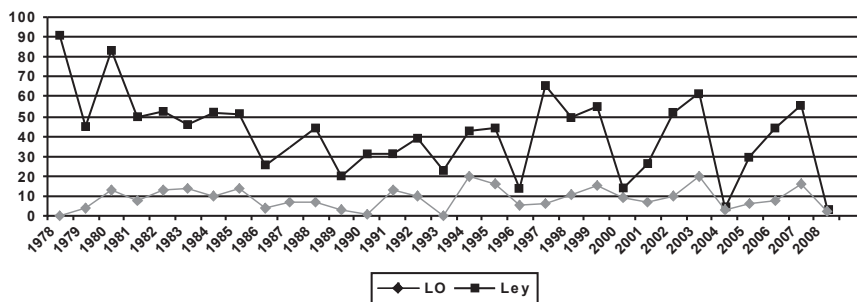


GRÁFICO 5

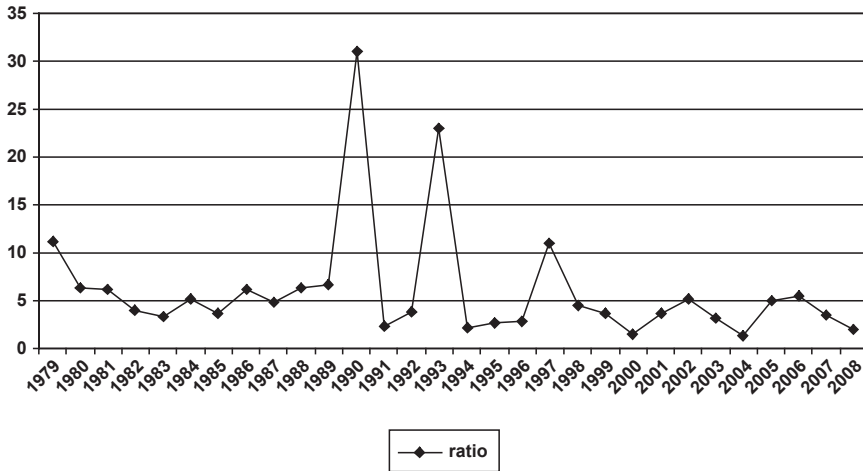
CORRELACIÓN APROBACIÓN
LEYES ORGÁNICAS-LEYES ORDINARIAS



también es cierto: los años con poca producción de leyes ordinarias suponen poca aprobación de leyes orgánicas (excepto para los años 1991, 2000, 2001 y proporcionalmente, 2004. Si se expresan ambas magnitudes en proporción, resulta que:

GRÁFICO 6

RATIO PRODUCCIÓN LEY ORGÁNICA/LEY ORDINARIA

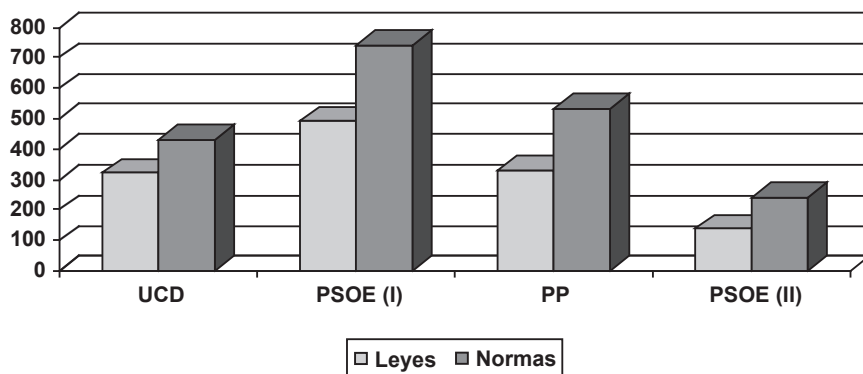


En términos generales, por cada ley orgánica que se aprueba en las Cortes Generales se aprueban una media de entre 1,55 (2000) y 6,66 (1989) leyes ordinarias. No cumplen esta regla, en cambio, los años 1979, 1990, 1993 y 1997 (ratio superior a 10), todos ellos años con pocas leyes orgánicas en relación a las ordinarias, con los casos llamativos de 1990 (1 ley orgánica y 31 ordinarias) y 1993 (ninguna ley orgánica y 23 ordinarias). En el lado opuesto, encontramos también una ratio muy baja (gran número de leyes orgánicas en relación a las ordinarias) en los años 2000, 2004 y 2008 (ratio inferior a 2). Posteriores estudios con metodología distinta a la cuantitativa podrían explorar la variabilidad de ratios que existe a lo largo del período así como la excepcionalidad de ciertos valores.

Finalmente, desde el estudio cuantitativo merece la pena comprobar la relación entre producción legislativa (leyes ordinarias) y el conjunto de normas con rango de Ley para cada período. Este dato puede expresarse de la siguiente forma:

GRÁFICO 7

CORRELACIÓN LEY-NORMA



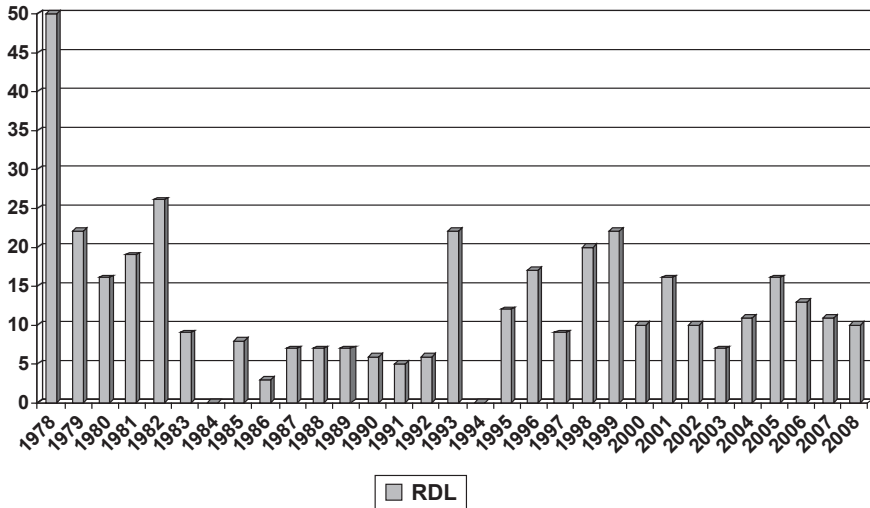
De forma lógica, todos los períodos presentan una proporción entre ley y normas con rango de Ley, siendo las primeras el grueso de la categoría. Sin embargo, los porcentajes de proporción no son exactamente iguales: 74,5 por 100 de las normas en el período UCD son leyes ordinarias; 66,30 por 100 de las normas en el período PSOE (I) son leyes ordinarias; 62,03 por 100 de las normas en el período PP son leyes ordinarias; y finalmente, 57,26 por 100 de las normas en el período PSOE (II) son leyes ordinarias. De estos datos puede desprenderse un lento pero progresivo deterioro de la posición de primacía de la Ley ordinaria dentro del conjunto de la actividad legislativa de las Cortes Generales.

5. REAL DECRETO-LEY

La media anual de utilización del Real Decreto-Ley es de 12,80 unidades por cada año. Si excluimos el primer año de la serie (1978 con una cifra de 50 RDL en clara excepcionalidad con el resto), resulta que la media del resto de años es de 11,56 RDL/año. 1984 y 1994 presentan una ausencia total de este tipo de norma con rango de Ley sin que se trate en ninguno de los dos casos de años electorales que, como sucedía para las Leyes ordinarias y orgánicas, suponen una disminución de actividad. De hecho, la explicación contraria es

GRÁFICO 8

UTILIZACIÓN DEL RDL POR AÑOS



plausible: los períodos más cercanos a las elecciones son precisamente los más proclives a la necesidad de aprobar una norma por parte del Gobierno, acortando de esta manera los trámites de la discusión parlamentaria (supuestos de extraordinaria y urgente necesidad ex. art. 86.1 CE)(10). A *sensu contrario*, los períodos intermedios dentro de una legislatura producirían «baches» en la aprobación de RDL.

En el lado contrario, los años 1979 (22); 1982 (26); 1993 (22) y 1999 (22) doblan la media. Se trata en tres de los casos de inicio o final de legislatura (no en cambio 1999). Ello significaría que este instrumento legislativo se usa con mayor profusión ante cambios políticos o a consecuencia de ellos. Ante estos datos, cabe pregun-

(10) Existe abundante jurisprudencia constitucional, así como tratamiento doctrinal sobre la cuestión del uso excesivo del RDL o de la débil justificación de la urgencia y necesidad que han de permitir la utilización del RDL que, sin embargo, a efectos de nuestro análisis cuantitativo no resulta pertinente traer a colación, puesto que en nada influye nuestro enfoque metodológico.

tarse ¿existe mayor utilización del RDL por parte de los gobiernos entrantes o por parte de los salientes? En 1979, de los 22 RDL aprobados, 16 corresponden al gobierno entrante y 6 al saliente (las elecciones se celebran el 22 de marzo). En 1982, en cambio, de los 26 RDL aprobados, sólo 5 corresponden al gobierno entrante y 21 al saliente (las elecciones se celebran el 17 de noviembre) En 1993, el reparto es equitativo: 11 aprobados por parte del gobierno entrante y 11 por el saliente (las elecciones se celebran el 23 de junio).

En definitiva, si bien puede constatarse que existe una mayor proclividad a la aprobación de RDL en años electorales (3 de los 4 supuestos que doblan la media así lo indican), la fecha de las elecciones determina la proporción entre gobierno entrante y gobierno saliente. Por tanto, no se constata estadísticamente la idea de que los gobiernos recurren a los RDL ni para anticipar medidas necesarias en el inicio de los cambios políticos ni para cerrar cuestiones normativas ante la inminencia de un cambio de poder. El período de un año y 1 mes posterior a la victoria socialista de 1982 arroja el resultado de sólo 14 RDL (12,96 por año, lo que se aproxima a la media estadística). En el período de 1 año y 9 meses posterior a la victoria popular se aprueban 21 RDL (12,20 por año). O si se prefiere, en 1996, los 9 primeros meses de gobierno popular conllevan la aprobación de 13 RDL (17,33 por año). A pesar de estos datos preliminares, el razonamiento sería susceptible de un mayor refinamiento en una futura investigación.

Si trasladamos los datos de la tabla 3 al caso del RDL resulta claro que los períodos conservadores utilizan con más profusión este instrumento normativo. De ello resulta una media de:

TABLA 5
PRODUCCIÓN RDL POR PERÍODOS

	<i>UCD</i> (1978-1982)	<i>PSOE</i> (1982-1996)	<i>PP</i> (1996-2004)	<i>PSOE</i> (2004-2008)
Real Decreto Ley	72	100	107	61
Media anual	14,40	6,66	11,88	12,20

Si ajustamos todavía más el análisis, no por años sino por legislaturas (tabla 4) también se manifiesta cómo los períodos de gobiernos conservadores han utilizado históricamente en mayor número el RDL. La I, VI y VII legislaturas (todas ellas conservadoras) ven la aprobación de 179 RDL, lo que supone más de la mitad del total cuando temporalmente abarcan sólo 13 de los 31 años estudiados. A pesar de esta interpretación, la pasada VIII legislatura (socialista), ha superado también ligeramente la media estadística (11,56 RDL año \times 4 años = 46,24, cuando el total presenta 52 RDL).

La línea de tendencia muestra una mayor utilización del RDL en el período entre 1993 hasta la actualidad (exceptuando la legislatura constituyente), lo que indicaría una mayor presencia cuantitativa del RDL de manera progresiva a lo largo del tiempo.

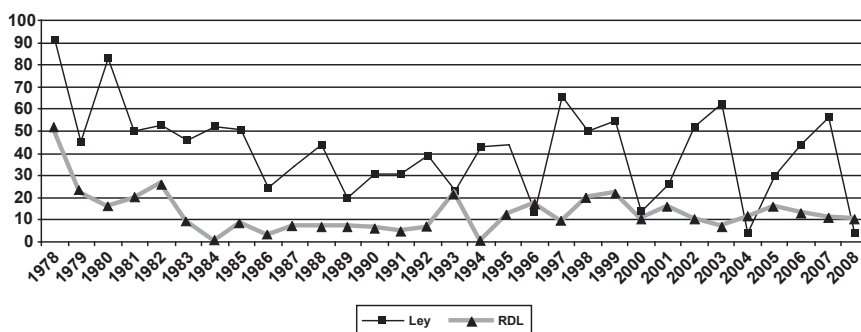
La misma pregunta que hemos planteado para las leyes orgánicas puede aplicarse también al caso de los RDL, es decir, ¿son relevantes los períodos de mayoría parlamentaria absoluta o relativa con la mayor o menor producción normativa en lo que a RDL refiere? En otras palabras, ¿un gobierno que no goce de una amplia mayoría parlamentaria utiliza más frecuentemente esta norma con rango de ley para esquivar los debates parlamentarios en una cámara no siempre favorable? Si consideramos que en la I, V, VI y VIII legislaturas, el partido gobernante no ha gozado más que de mayoría relativa en el Parlamento, la proposición se cumple en tres de los cuatro casos (no es así en cambio en la V legislatura).

Al contrario, ¿puede indicar la ostentación de una mayoría parlamentaria absoluta en las cámaras, una menor predisposición del gobierno a utilizar el RDL? Ello es claramente así en las tres legislaturas socialistas entre 1982 y 1993 pero no en cambio en la VII legislatura, donde el partido popular, a pesar de contar con amplia mayoría parlamentaria aprueba 42 Reales Decretos Ley. Por tanto, como hipótesis, parece ser que el recurso al RDL depende de su supuesto constitucional habilitante (extraordinaria y urgente necesidad; aspecto que no puede detectar el análisis cuantitativo), pero también de la composición de la Cámara. A mayor estabilidad parlamentaria, menor utilización del RDL. A *contrario sensu*, las mayorías parlamentarias relativas, tendencialmente, empujan la uti-

lización del RDL. Este dato estadístico puede ser útil para futuros estudios cualitativos sobre la utilización de este tipo de norma con rango de Ley.

Hasta la fecha, el Congreso no ha rechazado la convalidación de casi ninguno de los cerca de 400 RDL enviados por el gobierno para su conversión en rango legislativo (cosa que sí ha sucedido en otros ordenamientos como puede ser el italiano). La historia parlamentaria española presenta un único ejemplo de no convalidación de un Real Decreto Ley por parte de la Diputación Permanente en un período entre legislaturas.(11)

GRÁFICO 9
CORRELACIÓN ENTRE RDL Y LEY



Finalmente, podemos preguntarnos sobre la relación existente entre Ley y RDL. Al revés de lo que hemos advertido para la relación entre ley orgánica y ley ordinaria (la producción de las dos discurre

(11) El profesor Joan VINTRÓ, al leer una versión preliminar de este artículo, me pone de manifiesto el caso particular pero interesante. El Real Decreto-Ley 1/1979, de 8 de enero, de prórroga del tiempo de actuación de la Junta Central de Acuartelamiento, fue derogado por la Diputación Permanente del Congreso en la sesión de 6 de febrero de 1979 (BOE del 23 de febrero). Se trata de un supuesto especial al tratarse de un período entre la legislatura constituyente y la I legislatura y por el hecho de hallarse las Cortes disueltas pero no por ello menos cierto que el acuerdo de no convalidación se adopta estando ya vigente la Constitución. Al profesor VINTRÓ, pues, mi agradecimiento por sus enseñanzas y generosidad.

relativamente paralela), para el caso de la Ley y el RDL, la relación es inversa (de sustitución). Cuantas menos leyes se aprueban, mayor incidencia del RDL. Este dato se constata claramente en los años 1993 y 1996 (ambos son años de elecciones). En menor medida en 2000 (también año electoral) donde la reducción de leyes es de casi un 75 por 100 con respecto al año anterior y en cambio la reducción de RDL sólo del 50 por 100. Existen incluso algunos años (1996, 2004 y 2008) donde el número de RDL es superior al de leyes. El ciclo electoral parece tener una influencia decisiva en la explicación de este fenómeno.

Por el contrario, entre 1984-1985 y 1994-1995 el número de leyes se mantiene estable y los RDL pasan respectivamente de 0 a 8 y de 0 a 12. También entre los años 1981-1982 y 1998-1999 ambos valores cuantitativos aumentan un 10 por 100.

Destaca la estabilidad productiva de los RDL en los años comprendidos entre 1983 y 1992. En todo este período se recurre estadísticamente poco al RDL y la aprobación es relativamente inmune a los cambios de gobierno (cosa que no ocurre con las leyes que dependen del ciclo parlamentario).

6. REAL DECRETO LEGISLATIVO

En último lugar, la producción de RDLeg. se muestra estable en el período, presentando una media de 1,67 por año. Del total de años analizados, en 11 de ellos no se aprueba ninguna norma con rango de ley de estas características. Si descontamos estos años resulta que la media de los restantes aumenta hasta 2,6. De todos modos, comparativamente, este recurso legislativo tiene escasa incidencia en las cifras globales. (Sólo 2,5 por 100 del total). Existe un año sorprendentemente productivo (1986 con 16 RDLeg.) que multiplica por 10 el promedio estadístico. Se trata de un supuesto excepcional correspondiente a la transformación normativa que supone la Adhesión de España a la Comunidad Europea, donde sólo dos de las normas (desechos y residuos; y declaración de impacto ambiental) no hacen referencia explícita a la necesaria adaptación del ordenamiento español al europeo aunque esta cuestión escapa la metodología cuantitativa propuesta para nuestro estudio.

Por legislaturas, la III y la VII son las más productivas (16 y 12 respectivamente). En la tercera legislatura, la casi totalidad de los RDLeg se aprueban en 1986 por las razones ya explicitadas. En la VII legislatura, igualmente de las 12 unidades, 8 corresponden al año 2004 sin que parezca existir una explicación clara para ello. De esos 8, 5 corresponden al final de la VI legislatura (5 disposiciones en materia fiscal aprobadas el 5 de marzo) y sólo 3 realmente a la VII. Futuras investigaciones podrán profundizar esta línea de análisis. No existe, en principio, línea de tendencia a lo largo del tiempo ni influencia relevante de la estructura parlamentaria o el cambio político sobre la producción de los Reales Decretos Legislativos.

7. CONCLUSIONES

En un período relativamente corto de tiempo, el ordenamiento jurídico español se ha visto modificado de manera profunda e intensa. De una parte las Cortes Generales han aprobado más de 2000 normas con rango de Ley. De otra, el Reino de España se integra en una Comunidad de Derecho como es la europea, con los principios de primacía y aplicación directa de buena parte de su derecho primario y derivado (especialmente Reglamentos CE). A ello hay que sumar la nada desdeñable producción de las varias asambleas legislativas de las Comunidades en el Estado de las Autonomías. Para el operador jurídico, este conjunto de hiperproducción normativa supone un gran reto de seguridad jurídica y coherencia sistemática,(12) a la vez que pone en entredicho la vigencia del principio civil de que «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento».(13)

(12) Muchos autores critican esta situación. Además del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (1999) ya citado, MUÑOZ MACHADO califica la situación como de «ordenamiento inmanejable» MUÑOZ MACHADO, S., 1986.

(13) .- Ello puede ser especialmente grave en lo que al derecho sancionador refiere. Así, como ha explicado uno de sus más notables estudiosos NIETO GARCÍA, resulta que «el repertorio de ilícitos comunitarios, estatales, autonómicos, municipales y corporativos ocupa bibliotecas enteras. No ya un ciudadano cualquiera, ni el jurista más estudioso, ni el profesional más experimentado son capaces de conocer las infracciones que cada día pueden cometer». NIETO GARCÍA, A., 1994.

En este panorama, la producción legislativa de las Cortes Generales se halla poco estudiada desde su vertiente cuantitativa. Los juristas dedicamos normalmente nuestros esfuerzos a la exégesis y comentario del contenido de las normas pero raramente analizamos la evolución del ordenamiento en su conjunto. Existen magníficos estudios de Derecho constitucional que abordan la naturaleza, características, elementos, etc., de las varias manifestaciones legislativas que conviven en nuestro derecho nacional. Estas modestas páginas intentan, sin embargo, explorar una vía de investigación distinta: la vertiente cuantitativa y temporal de este conjunto al que — displicentemente — se viene a llamar crónica parlamentaria.

La producción legislativa global en España en el período estudiado disminuye paulatinamente entre 1978 y 1996 para recuperarse en la segunda parte de la serie estadística (1997-2008) La producción legislativa se halla fuertemente condicionada por la presencia de elecciones generales y períodos entre legislaturas. En conjunto, parece ser que los gobiernos de ideología conservadora legislan más que los progresistas (aunque ello no quiere decir necesariamente que sean más intervencionistas puesto que el contenido de esas leyes puede ser precisamente desregulador y liberalizador). Cuantitativamente, sin embargo, las legislaturas de UCD y del PP son más prolíficas que las socialistas.

En el análisis global se detecta también una fuerte actividad legislativa al principio de la serie que corresponde a los primeros años de la transición democrática, con gran ebullición socio-política y también normativa que corresponde a la necesidad de legislar un nuevo Estado Social y Democrático de Derecho. Los datos cuantitativos de este período no son equiparables al resto y nunca se han repetido. A pesar de ello se observa un significativo aumento de la producción legislativa en el período que empieza en 1996 y coincide con el cambio de ideología política gobernante (para algunos este fenómeno puede calificarse de segunda transición).

En cuanto a las Leyes orgánicas, los datos cuantitativos arrojan algunos elementos interesantes: en primer lugar, la media anual es relativamente estable excepto para dos momentos puntuales que corresponden a grandes pactos de Estado entre los dos partidos na-

cionales mayoritarios (Pactos autonómicos de 1994 y Pacto por las Libertades y la Justicia de 2000, cuyo reflejo normativo aparece en 2003). La producción de leyes orgánicas discurre relativamente paralelo al dato de producción legislativa ordinaria. En otras palabras, cuantas más leyes ordinarias se aprueban, más leyes orgánicas.

Cuando se interpretan los datos cuantitativos junto con la estructura parlamentaria, sorprende que los momentos de mayor aprobación de Leyes Orgánicas, corresponden con mayorías parlamentarias relativas. Así, en contra de lo que pueda parecer intuitivamente, las legislaturas donde un partido goza de mayoría absoluta en las Cámaras no suponen un mayor recurso al instrumento de la Ley orgánica.

En lo que a las leyes ordinarias refiere, se han aprobado un total de 1.282 en 31 años. Ello supone una media de 41,35 leyes por año. Cabría en un futuro comparar estos datos cuantitativos con la actividad de otros Parlamentos de nuestro entorno socio-económico para constatar la hipótesis de la hipertrofia legislativa.

Por períodos, la media anual de aprobación de leyes en las legislaturas conservadoras es superior a las progresistas. Los datos estadísticos muestran también una progresiva pérdida de importancia porcentual de la Ley ordinaria dentro del conjunto de normas con rango de Ley que aprueban las Cortes (del 74 al 57 por 100).

En cuanto al Real Decreto Ley, presenta una correlación de sustitución con las leyes. Se utilizan más los Decretos Leyes cuanto menos se utilizan las leyes. La opción parece bastante lógica puesto que se recurre al instrumento normativo cuando la tramitación parlamentaria no permite suministrar una norma que dé respuesta urgente a una necesidad normativa. De los cuatro años que presentan una mayor producción de Reales Decretos Leyes, tres corresponden a años electorales. Este instrumento legislativo se usa con mayor profusión ante cambios políticos o a consecuencia de ellos. También en este caso, los gobiernos de UCD y PP presentan mayores medias en la utilización de Reales Decretos Leyes, aunque la IX legislatura (mayoría relativa socialista) alcanza esa ratio al doblar la media de las anteriores legislaturas con gobiernos socialistas.

Si bien es cierto que, por si sólo, el análisis cuantitativo presenta muchas limitaciones, no es menos cierto que puede iluminar algunos aspectos de futura investigación aplicada, tanto en el campo jurídico como en el de la ciencia política.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ARGELAGUET, J.; SUBIRATS, J., y VINTRÓ, J., «La III legislatura del Parlament de Catalunya (1988-1992)» *RCCGG*, núm. 26, 1992.
- BARCELO I SERRAMALERA, M., *La Ley orgánica: ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcelona, Atelier, 2004.
- FOLCHI, A.; BAYONA, A., y VINTRÓ, J., «La I legislatura del Parlament de Catalunya» *RCCGG*, núm. 2, 1984.
- FOLCHI, I.; SUBIRATS, J., y VINTRÓ, J., «La II legislatura del Parlament de Catalunya. Segunda mitad julio 1986-abril 1988. Balance general», *RCCGG*, núm. 18, 1989.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Civitas, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, Civitas, 1986.
- NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo sancionador*, 2.^a ed. (existe 4.^a ed. de 2005), Madrid, Tecnos, 1994.
- RUIZ COLOMÉ, M. A., «Actividad normativa del Estado: tratados y disposiciones legislativas en el ordenamiento jurídico español», *Revista española de Derecho Internacional*, vol. 43, núm. 1, 1991.
- SUBIRATS, J.; TORRES, M., y VINTRÓ, J. «La IV legislatura del Parlament de Catalunya (1992-1995)», *RCCGG*, núm. 42, 1997.
- VINTRO, J., y FOLCHI, I., «La II legislatura del Parlament de Catalunya. Mayo 1984-junio 1986», *RCCGG*, núm. 11, 1987.
- VISIEDO MAZÓN, F. J., «20 años de actividad legislativa en las Cortes Valencianas (1983-2003)», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 41-42, 2004.

9. ANEXO ESTADÍSTICO

Producción legislativa por tipos anualizada (14)

	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
LO	0	4	13	8	13	14	10	14	4	7	7	3	1	13	10	0	20	16	5	6	11	15	9	7	10	20	3	6	8	16	2
Ley	91	45	83	50	53	46	52	51	25	34	44	20	31	31	39	23	43	44	14	66	50	55	14	26	52	62	4	30	44	56	4
RDL	50	22	16	19	26	9	0	8	3	7	7	7	6	5	6	22	0	12	17	9	20	22	10	16	10	7	11	16	13	11	10
RDLeg	0	1	0	1	0	0	0	1	16	1	1	1	3	0	1	1	2	2	1	0	0	1	5	1	1	0	8	0	0	2	2
Total	141	72	112	78	92	69	62	74	48	49	59	31	41	49	56	46	45	74	37	81	81	93	38	50	73	89	26	52	65	85	18

(14) Datos extraídos de www.congreso.es.

Legislatura Constituyente. 1977-1979 (Del 13 de julio de 1977 al 22 de marzo de 1979)	Elecciones el 15 de junio de 1977
I Legislatura. 1979-1982 (Del 23 de marzo de 1979 al 17 de noviembre de 1982)	Elecciones el 1 de marzo de 1979
II Legislatura. 1982- 1986 (Del 18 de noviembre de 1982 al 14 de julio de 1986)	Elecciones el 28 de octubre de 1982
III Legislatura. 1986-1989 (Del 15 de julio de 1986 al 20 de noviembre de 1989)	Elecciones el 22 de junio de 1986
IV Legislatura. 1989- 1993 (Del 21 de noviembre de 1989 al 28 de junio de 1993)	Elecciones el 29 de octubre de 1989
V Legislatura. 1993-1996 (Del 29 de junio de 1993 al 26 de marzo de 1996)	Elecciones el 6 de junio de 1993
VI Legislatura. 1996-2000 (Del 27 de marzo de 1996 al 4 de abril de 2000)	Elecciones de 3 de marzo de 1996
VII Legislatura. 2000-2004 (Del 5 de abril de 2000 al 1 de abril de 2004)	Elecciones el 12 de marzo de 2000
VIII Legislatura. 2004-2008 (Del 2 de abril de 2004 al 31 de marzo de 2008)	Elecciones el 14 de marzo de 2004
IX Legislatura. 2008- (Del 1 de abril de 2008 hasta actualidad)	Elecciones el 9 de marzo de 2008