

LA RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN ESPAÑA (1989-2019)

The relationship between the Government and the Congress
of Deputies in Spain (1989-2019)

GEMA SÁNCHEZ MEDERO

Universidad Complutense de Madrid
gsmedero@cps.ucm.es

GEMA PASTOR ALBALADEJO

Universidad Complutense de Madrid
gpastora@ucm.es

LETICIA RUIZ RODRÍGUEZ

Universidad Complutense de Madrid
ruiz@cps.ucm.es

Cómo citar/Citation

Sánchez Medero, G., Pastor Albadalejo, G. y Ruiz Rodríguez, L. (2022).
La relación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados en España (1989-2019).
Revista Española de Derecho Constitucional, 124, 107-139.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.124.04>

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en España tanto en Gobiernos mayoritarios como en Gobiernos minoritarios. Para ello, se han estudiado el control del Parlamento al Ejecutivo, la actividad legislativa y la producción legislativa. De esta manera, se podrá determinar la relación que se produce entre el Ejecutivo y el Legislativo en función de estos aspectos, pero también qué factores pueden condicionarla.

Palabras clave

Ejecutivo; Legislativo; Gobierno mayoritario; Gobierno dividido; España.

Abstract

The goal of this article is to analyse the relationship between Legislative and Executive powers in Spain, both in majority and minority Governments. For that purpose, we study the control of the Parliament over the Executive, Legislative activity, and legislative production. Attention to these dimensions will allow us to analyze the relationship between Executive and Legislative powers, together with the factors that may condition it.

Keywords

Executive; Legislative; majority Government; divided Government; Spain.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. METODOLOGÍA. III. CONTROL AL GOBIERNO: 1. Las preguntas e interpelaciones. 2. Las peticiones de comparencias. 3. La moción de censura, la moción de reprobación y la cuestión de confianza. 4. Las comisiones de investigación. IV. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. V. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN LA CÁMARA: 1. Las iniciativas legislativas y su éxito de aprobación. 2. Las alianzas legislativas. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Son diversos los estudios que abordan la relación que se entabla entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo (Shepsle, 1986; Hammond y Miller, 1988; Fiorina, 1990; 1991; Howell *et al.*, 2000; Gallagher *et al.*, 2006; Field, 2016), y España no es una excepción (García Guerrero, 1996; Jover y Marcet, 1985; López Garrido, 1985; Guerrero Salom, 2000; Lucas de Murillo de la Cueva, 2002; entre otros). En todos ellos se expone la preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo cuando existe un Gobierno mayoritario, como también bajo un Gobierno minoritario con alianzas gubernamentales, o parlamentarias estables. Ahora bien, en los Gobiernos minoritarios o divididos con apoyos temporales esta relación puede verse modificada, cobrando el Parlamento una mayor capacidad legislativa y de control sobre el Ejecutivo. Esta premisa teórica convendría comprobarla en la práctica para el caso español. Al respecto, las diferencias en los tipos de mayorías que han experimentado los sucesivos Gobiernos en España, como reflejo de las transformaciones de su sistema de partidos, hace relevante analizar esta relación entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Para contribuir al avance en este debate, en el presente artículo se va a analizar la interrelación entre Ejecutivo y el Legislativo en España con base en las siguientes variables: el control del Legislativo sobre el Ejecutivo, la actividad legislativa y la producción legislativa. El objetivo es determinar cuál es la verdadera relación que se produce entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados y, en caso de que exista una preponderancia de uno sobre el otro, determinar sus causas, espacio y ámbito.

II. METODOLOGÍA

La investigación tiene un carácter empírico-descriptivo y se estructura en dos dimensiones. La primera estudia el control legislativo y el procedimiento legislativo. Para ello, se analizan en cada uno de estos procesos el nivel de participación y la capacidad de influencia de los distintos actores. En la segunda dimensión se hace mención a los actores propiamente dichos y, para ello, se investiga su comportamiento durante la actividad legislativa en la Cámara, midiendo la productividad legislativa y su índice de éxito y las alianzas legislativas.

El objetivo general de este trabajo es analizar la relación que se da entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados durante el período señalado para determinar esta y los factores que la condicionan. Así, las dos preguntas de investigación que nos hemos planteado son las siguientes: ¿se producen cambios en la relación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados durante todos estos años? y ¿se encuentra esta relación condicionada en función de si hay Gobiernos mayoritarios o minoritarios?

Por otra parte, hay que señalar que no existen aún criterios consensuados para medir el control y el trabajo legislativo, si exceptuamos los factores como la cohesión partidista y la disciplina partidista (Carey, 2009; Bowler *et al.*, 1999). En este caso, se han analizado estos factores en el Congreso de los Diputados a través de nueve indicadores empíricos (véase tabla 1).

Tabla 1. *Indicadores de la actividad parlamentaria*

	<i>Indicador</i>	<i>Operacionalización</i>
Control del Legislativo	Comparecencias del Gobierno en pleno	Número de comparecencias por iniciativa propia, por el principal grupo de la oposición, y por el resto de grupos parlamentarios.
	Comparecencias del Gobierno en comisiones	Número de comparecencias por iniciativa propia, por el principal grupo de la oposición, y por el resto de grupos parlamentarios por legislaturas.
	Preguntas e interpelaciones	Número de preguntas orales en el pleno, las interpelaciones ordinarias y las interpelaciones de urgencia por partidos políticos y por legislaturas.
	Moción de reprobación	Número de mociones retiradas, rechazadas, caducadas y aprobadas por legislaturas.

.../...

.../...

	<i>Indicador</i>	<i>Operacionalización</i>
Comportamiento de los legisladores	Origen de las iniciativas	Recuento del número de iniciativas procedentes del Ejecutivo y del resto de grupos de la Cámara.
	Tasa de aprobación	El porcentaje de iniciativas presentadas y aprobadas por cada uno de los actores anteriormente señalados.
	Coaliciones formadas	El número de coaliciones y de qué tipo se conforman para aprobar las iniciativas legislativas.
	Recursos de inconstitucionalidad	El número de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los parlamentarios a normativa de carácter estatal.

Fuente: elaboración propia.

Además, cabe indicar que el período objeto de estudio abarca tres experiencias de gobierno con mayoría absoluta (LIV, LVII, LX), cinco con mayoría simple (LV, LVI, LVIII, LIX, LXII), y dos de gobierno en funciones (LXII y LXII), de manera que se pueda determinar si existen cambios en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como en el comportamiento de los diputados en función de si tienen mayoría absoluta o no. Por otra parte, para poder proceder a este análisis, se han empleado diferentes fuentes: el Reglamento del Congreso de los Diputados, la Constitución, el *Boletín Oficial* y el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Además de consultar la bibliografía y los estudios académicos más relevante sobre este objeto de estudio.

A partir de la evidencia empírica conseguida se elaboró una base de datos detallada de las comparencias del Gobierno en el pleno y las comisiones, las preguntas orales en el pleno, las interpelaciones ordinarias y de urgencia; eso sí, únicamente se han tenido en consideración las tramitadas por completo sin requerimiento, acuerdo o decisión. Por último, se han registrado la cantidad de iniciativas presentadas y aprobadas en el Congreso de los Diputados y por los distintos actores, el número de iniciativas presentadas y aprobadas por las distintas coaliciones parlamentarias, y los recursos de inconstitucionalidad. A este respecto conviene hacer una aclaración sobre estas cifras, que han sido simplificadas dado que no todas las iniciativas tienen ni la misma importancia ni el mismo contenido, ni tampoco las mismas modificaciones. Pero, pese a

ello, estos datos permiten identificar las pautas seguidas en el proceso y los cambios en el comportamiento legislativo.

III. EL CONTROL AL GOBIERNO

La rendición de cuentas forma parte de los pesos y contrapesos que se constituyen en el régimen político democrático y que condicionan la calidad de su democracia (O'Donnell, 2001: 69). La Constitución española prevé el control de la acción del Gobierno y concede tal potestad, en su art. 66.2, a las Cortes Generales. Esta función de control supone la verificación de que la actuación del órgano gubernamental se ha adecuado a la voluntad de la soberanía popular representada en el Parlamento. Por eso, la Constitución española no se queda solo en esa previsión tan genérica del art. 66.2 y desarrolla otros preceptos más específicos para tal cometido, como son el derecho a citar a los miembros del Gobierno para que comparezcan en el pleno o comisiones (art. 110), el derecho a preguntar y el derecho a interpelar (art. 111.1), el derecho a solicitar ayuda o información (art. 109), el derecho a transmitir peticiones y solicitar explicaciones (art. 77), el derecho a llevar a cabo investigaciones (art. 76.1) y el derecho a recusar a los miembros del Gobierno en los términos que regula el art. 102.2. Además, cuando el Gobierno no ostenta mayoría absoluta en la Cámara, también se puede considerar, como método de control, la elaboración y aprobación legislativa de los Presupuestos Generales del Estado.

La gran diversidad de los instrumentos de control parlamentario no nos permite estudiar todos y cada uno de ellos de una manera exhaustiva, por lo que se ha prescindido del análisis de algunos de ellos.

1. LAS PREGUNTAS E INTERPELACIONES

La Constitución española asegura un tiempo mínimo semanal para la formulación de preguntas y de interpelaciones (art. 111.1 CE). El Reglamento del Congreso (RD) establece, por regla general, dos horas como mínimo (art. 191), aunque en la práctica suele dedicarse toda una sesión plenaria a ello. Estas preguntas permiten obtener una respuesta sobre «una cuestión», interrogando sobre un hecho, una situación, o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo (art. 188.1 RCD). Las preguntas son

una herramienta importantísima, ya que son una forma de control rápida, sencilla, dinámica y eficaz. Su flexibilidad las convierte en una iniciativa que permite una relación directa entre el Parlamento y el Gobierno (Molina Moreno, 2018: 324). Además, sirven para otro objeto, más político y directo, que es poner en aprietos al Gobierno, ya que, al formular preguntas sobre asuntos polémicos, obliga al Ejecutivo a pronunciarse sobre ellos (*ibid.*: 330). Asimismo, aparte de presionar al Gobierno por la vía parlamentaria, sirven para hacerlo también a través de los medios de comunicación y redes sociales.

Las interpelaciones, a diferencia de las preguntas, deben versar sobre temas relacionados con los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien sea del Gobierno o de algún departamento ministerial (art. 181.1 RCD). Las interpelaciones pueden ser presentadas tanto por los parlamentarios como por los grupos parlamentarios. Además, después de estas, el grupo que la ha presentado puede presentar una moción para que la Cámara manifieste su posición sobre ella. Para ello, solo tiene que registrar esta propuesta al día siguiente de que tenga lugar la interpelación y, tras aprobarla la Mesa del Congreso, la moción se incluirá en el próximo pleno.

Según la tabla 2, las preguntas orales al Gobierno son presentadas tanto por el grupo parlamentario del Gobierno como por el principal grupo de la oposición. Esto es esperable porque, en primer lugar, se trata de los dos grupos más numerosos en la Cámara y, por lo tanto, también son los que efectúan más preguntas orales en el pleno. En segundo lugar, porque con sus preguntas la oposición debe dejar constancia del control que ejerce sobre el Gobierno, mientras que el grupo parlamentario del Gobierno debe dar a conocer lo que está haciendo el Ejecutivo. Por otra parte, no existen diferencias en esta práctica entre los Gobiernos mayoritarios y los minoritarios. Cuando el Gobierno ha recaído en el PSOE, el mayor número de preguntas ha sido efectuado por el principal grupo de la oposición, el PP, y a la inversa. Como se puede observar en la tabla 2, solo existen diferencias en esta pauta de comportamiento en los Gobiernos en funciones, en que apenas se presentan preguntas orales al Gobierno.

En cuanto a las interpelaciones, la fórmula más empleada es la de urgencia. Estas son efectuadas, lógicamente, por los grupos de los partidos que no se encuentran ejerciendo labores de gobierno (Santaolalla, 1982). La dinámica es la misma que en el caso anterior, si bien, junto con los dos grupos parlamentario más numerosos, este método ha sido empleado por IU y CiU, acercándose a las cifras que presentan el PSOE y el PP. Además, no existen diferencias significativas en la presentación de estas durante los Gobiernos mayoritarios y los minoritarios. Esto indica que existe un real control del

Tabla 2. Preguntas e interpelaciones (1989-2019)

Part. Gov.	Mayorías	PSOE		PP		IU		Podemos		Cs		CDS	
		POP	IU	POP	IU	POP	IU	POP	IU	POP	IU	POP	IU
IV leg.	PSOE m. s. = m. a.	558		590	67	9	114	44	3				
V leg.	PSOE m. s.	402		580	51		80	45	3			17	1
VI leg.	PP m. s.	719	71	708			95	63	4				
VII leg.	PP m. a.	558	86	864	1		80	52					
VIII leg.	PSOE m. s.	708		740	73		77	29					
IX leg.	PSOE m. s.	364		815	81								
X leg.	PP m. a.	769	76	86			83***	43					
XI leg.	PP func.												
XII leg.	PP m. s.	223	45	220					202**	38	100	22	
XIII leg.	PSOE func.			9	1					1	8		

Part. Gob.	Mayorías	CiU			PNV			CC			UPyD			ERC			GMX		
		POP	IU	IO	POP	IU	IO	POP	IU	IO	POP	IU	IO	POP	IU	IO	POP	IU	IO
IV leg.	PSOE	m. s.=	114	10	2	15	4										60	8	4
		m. a.																	
V leg.	PSOE	m. s.	45	7	1	34		18	3								34	3	2
VI leg.	PP	m. s.	67	7		60	3	30	5								75	33	
VII leg.	PP	m. a.	102	52		84	2	35	4								82	50	
VIII leg.	PSOE	m. s.	84	36		81	14	58	6								80	29	
IX leg.	PSOE	m. s.	81	48		81	22										84*	45	
X leg.	PP	m. a.	85	42		80	23			85	22						85	39	
XI leg.	PP	func.																	
XII leg.	PP	m. s.				47	3										50	10	
XIII leg.	PSOE	func.				2											1	1	

Fuente: elaboración propia. Datos del Congreso de los Diputados.

Siglas: POP = preguntas orales pleno; IU = interpelación urgente; IO = interpelación ordinaria.

Siglas mayorías= m. s. = mayoría simple; m. a. = mayoría absoluta, y func. Gobierno en funciones.

Solo se hace mención a las tramitadas y convertidas, y no a las decaídas, ni a las retiradas, ni a las inadmitidas.

* En esta legislatura el grupo parlamentario se encontraba conformado por ERC, IU, ICV-EUIA.

** En esta legislatura el grupo parlamentario se encontraba conformado por Unidas Podemos, En Común Podem y en Marea.

*** En esta legislatura el grupo parlamentario se encontraba conformado por IU, ICV-EUIA, CHA.

Parlamento hacia el Ejecutivo. En cuanto a los Gobiernos en funciones, solo existen interpelaciones de urgencia en la XIII legislatura, y se efectúan principalmente por el PP y Cs, los dos partidos más importantes en la oposición.

2. LAS PETICIONES DE COMPARENCIAS

Las peticiones de comparencias son solicitadas para que un miembro del Gobierno dé explicaciones sobre su gestión o sobre un asunto que le incumba. Dichas peticiones pueden realizarse por una triple vía: por la propia iniciativa del Ejecutivo, por la petición de una comisión, o por la de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la comisión, según sea el caso, y siempre que sea autorizada por la Mesa del Congreso y la Junta de Portavoces.

Según la tabla 3 la comparencia del Gobierno ante el Pleno se produce, principalmente, a iniciativa propia, y, en cambio, ante las comisiones es como consecuencia de la petición del grupo parlamentario de la oposición cuando el Gobierno recae en el PSOE, y del resto de grupos cuando el Ejecutivo corresponde al PP, con la excepción de la IV y V legislaturas. De ahí se infiere que la oposición popular, en principio, es más agresiva y constante que la socialista.

En cuanto al comportamiento de esta práctica en los Gobiernos mayoritarios y los minoritarios, hay que señalar que apenas sufre variación en las comisiones, no tanto en el Pleno. Así, cuando nos encontramos ante un Gobierno mayoritario, las comparencias a iniciativa propia en el Pleno son muy superiores a las propicias por la oposición y el resto de los grupos parlamentarios. No ocurre así en las comparencias en las comisiones, que son consecuencia, primordialmente, de la oposición y del resto de grupos. Ello puede obedecer a la lógica gubernamental de aprovechar la atención mediática de los debates en el Pleno para convencer a la opinión pública de sus logros. Ahora bien, en cuanto a los Gobiernos minoritarios, cabe señalarse que se reproducen estas mismas pautas de comportamiento en el Pleno, no así en las comisiones. Mientras que en los Gobiernos minoritarios sustanciales el número comparencias a propuesta de la oposición y el resto de los grupos parlamentarios se incrementa respecto a los Gobiernos minoritarios formales. Por último, hay que resaltar que en las dos legislaturas donde el Gobierno se ha encontrado en funciones apenas se han producido comparencias tanto en el Pleno como en las comisiones. Sin embargo, esto no significa que los Gobiernos en funciones estén exentos de este control, ya que estos conservan ciertas competencias. Excepcionalmente, y de forma singularizada en cada

Tabla 3. *Comparecencias del Gobierno ante Pleno y comisión del Congreso (1989-2020)*

Gov.	Mayorías	Comp. ante el Pleno			Comp. ante comisiones			
		Iniciativa propia	Oposición	G. P.	Iniciativa propia	Oposición	G. P.	Total
L IV (1989-1993)	PSOE m. s.	13	5	5	78	150	163	391
L V (1993-1996)	PSOE m. s.	11	2	5	114	193	178	485
L VI (1996-2000)	PP m. s.	16	2	2	131	256	363	750
L VII (2000-2004)	PP m. a.	18	2	2	200	323	347	870
L VIII (2004-2008)	PSOE m. s.	14	3	6	170	241	183	593
L IX (2008-2011)	PSOE m. s.	23	9	13	212	245	186	643
L X (2011-2016)	PP m. a.	16	2	3	131	186	297	614
L XI (2016-2016)	PP func.	1	1	1	2	3	1	6
L XII (2016-2019)	PP m. s.	6	1	8	153	86	287	526
L XIII (2019-2019)	PSOE func.	1	1	1	5	4	4	9

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la web del Congreso de los Diputados.

caso, la Mesa podría admitir y ordenar la tramitación de iniciativas de control y de información (preguntas, interpelaciones, comparencias y solicitud de informe) que pudieran plantearse, siempre referidas al ejercicio de las funciones que el art. 21 de la Ley del Gobierno confiere a este cuando está en funciones (Aragón Reyes, 2020: 273). Este hecho se ve ratificado, además, por la STC 124/2018, al sostener que, mientras los Gobiernos en funciones tengan actividad, esta puede ser objeto de control parlamentario.

3. LA MOCIÓN DE CENSURA, LA MOCIÓN DE REPROBACIÓN Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

La moción de censura permite exigir la responsabilidad política del Gobierno a través de la Cámara, convirtiéndose, así, en un instrumento de control utilizado por la minoría para provocar un debate general sobre la política del Gobierno, aun a sabiendas de que la insuficiencia de sus votos no puede ocasionar el cese de este (Bastida, 1997: 96). Por su parte, la moción sirve a la mayoría parlamentaria para solventar sus diferencias internas y seguir siendo mayoría gubernamental aun a costa de un cambio de Gobierno. Estamos ante uno de esos preceptos de efectos potenciales que tienden a asegurar que el Gobierno cuenta con la confianza de la Cámara y que, en ocasiones, se emplea simplemente para mostrar el desagrado por una actuación política, o para quebrantar ante la opinión pública la figura de la mayoría. No obstante, la moción de censura en España es positiva o constructiva, habida cuenta de que evita una inestabilidad gubernamental crónica (Simón Yarza, 2015: 108), posibilitando la formación de Gobiernos estables y fuertes, evitando que la conformación instrumental de una oposición heterogénea derribara al Gobierno de turno, sin posibilidades posteriores de acordar un nuevo programa y su correspondiente Gobierno (Díaz Bravo, 2012: 147). Además, es una moción compleja, ya que funciona, a la vez, como censura del Gobierno y como investidura del presidente destinado a sustituir al anterior (Pérez Royo, 2007: 618). Por lo tanto, la moción de censura es un instrumento más disuasorio que real (Rastrollo, 2018: 291). Tal es así que ha habido cuatro¹

¹ Desde la aprobación de la Constitución de 1978, en España, a nivel nacional, se han producido cuatro mociones de censura. 1) En mayo de 1980, el PSOE, con Felipe González, presenta una moción de censura contra el Gobierno de Adolfo Suárez (UCD), que fracasa. 2) En marzo de 1987, Alianza Popular (AP) presentó una moción contra el Gobierno de Felipe González, que tampoco obtuvo el apoyo de la Cámara. 3) El 13 de junio de 2017, Unidas Podemos propuso una moción de censura

mociones de censura a lo largo de la historia democrática en el Parlamento español, y solo ha triunfado una, la que se produjo el 25 de mayo de 2018, y por la cual Pedro Sánchez fue investido presidente del Gobierno.

Por otra parte, la moción de reprobación a los miembros del Gobierno consiste en el anuncio de la pérdida de confianza de la Cámara a un ministro, lo que, indudablemente, debería suponer su dimisión, y, por lo tanto, la caída del Gobierno. Pero la Constitución española ha venido a limitar este efecto al establecer una moción meramente política sin un efecto jurídico determinado (art. 111.2 CE). No obstante, que el valor sea meramente político no significa que no sea importante, ya que deja en evidencia al Gobierno. En todo caso, este mecanismo apenas ha sido empleado, si exceptuamos las legislaturas VII y XI, ambas en las que el Gobierno recaía en el PP, y con escaso éxito, pese a que en algunas de estas ocasiones los Ejecutivos contaban con una mayoría simple en la Cámara (véase la tabla 4). Esto nos indica que los pactos con otras fuerzas parlamentarias iban más allá de la mera sesión de investidura. En cualquier caso, la aprobación de una moción de reprobación no ha supuesto la dimisión de ninguno de los ministros reprobados.

La cuestión de confianza es una propuesta de confirmación del vínculo de confianza establecido con anterioridad, propuesta planteada a iniciativa del presidente del Gobierno (López Guerra, 1987). Por lo tanto, es considerada como un mecanismo de refuerzo de la posición parlamentaria del Gobierno, pudiendo servir al unísono para reactivar el mutuo compromiso inicial establecido entre el candidato a la presidencia del Gobierno y la mayoría parlamentaria en el momento de la investidura (Fernández Segado, 1987). De esta manera, el RCD atribuye al presidente del Gobierno la potestad, previa deliberación en el Consejo de Ministro, de plantear ante la Cámara la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general (art. 173). Así se abre un debate entre Gobierno y oposición, donde el primero defiende sus planteamientos sobre una determinada cuestión, mientras que el segundo optará por presentarse como una alternativa. En la práctica, responde más a una forma de aunar fuerzas que a cualquier otra cosa, convirtiéndose, así, en un medio para reforzar al Gobierno frente al Parlamento. Así, la cuestión de confianza se ha transformado en un medio de presión del Gobierno sobre el Parlamento y en una forma en la que el Legislativo hace patente su posición y su control sobre el Gobierno, con la posibilidad de que este tenga

contra el Gobierno de Mariano Rajoy, que no prosperó. Y 4) el 25 de mayo de 2018, el grupo parlamentario socialista presentó la segunda moción de censura contra el Gobierno de Mariano Rajoy, convirtiéndose esta en la primera en triunfar, y en la que el líder socialista, Pedro Sánchez, salió investido presidente del Gobierno.

Tabla 4. *Moción de reprobación en el Congreso de los Diputados (1989-2020)*

	Gobierno	Mayorías	Moción de reprobación				Total
			Retirada	Rechazada	Caducada	Aprobada	
L IV (1989-1993)	PSOE	m. s. = m. a.	1	3			4
L V (1993-1996)	PSOE	m. s.		1			1
L VI (1996-2000)	PP	m. s.	1	5	1		7
L VII (2000-2004)	PP	m. a.	2	11	3		16
L VIII (2004-2008)	PSOE	m. s.	1	7			8
L IX (2008-2011)	PSOE	m. s.		2	2		4
L X (2011-2016)	PP	m. a.		3	5		8
L XI (2016-2016)	PP	func.			1		1
L XII (2016-2019)	PP	m. s.	1	1	9		19
L XIII (2019-2019)	PSOE	func.	2				2
L IV (2019-...)	PSOE/UP	m. s.	1	1			7*

Fuente: elaboración propia con base en la web del Congreso de los Diputados.

* Las cinco restantes han sido presentadas, pero todavía no han sido ni debatidas ni votadas en el Pleno del Congreso de los Diputados.

que presentar su dimisión (Alonso de Antonio y Alonso de Antonio, 2000: 225). La pérdida de la cuestión de confianza es causa de cese del Gobierno. Sin embargo, la confianza se entenderá otorgada cuando la cuestión se apruebe por mayoría simple en el Congreso de los Diputados (art. 174.5 RCD).

Al respecto, desde 1978 solo dos presidentes se han sometido a una cuestión de confianza. La primera se produjo en septiembre de 1980, cuando Adolfo Suárez (UCD) reclamó el apoyo de la Cámara para superar la crisis y desarrollar el Estado autonómico, recién aprobado en la carta magna. La segunda fue en abril de 1990, cuando Felipe González (PSOE) se sometió a una cuestión de confianza tras los problemas que se produjeron en el recuento del voto en varias circunscripciones en las elecciones celebradas meses antes, y en las que el PP impugnó en los tribunales los resultados de Murcia, Pontevedra y Melilla.

4. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

El control parlamentario también se puede realizar a través de las comisiones de investigación que adquieren un rango constitucional a través de su art. 76. La constitución de una comisión de investigación corresponde al Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara (art. 52 RCD). Este órgano debe ser un fiel reflejo de la estructura parlamentaria; por ello, la Mesa fija, una vez oída la Junta de Portavoces, el número de miembros que deberá integrarla, tomando en cuenta que tienen que estar representados todos los grupos parlamentarios, incluso, intentando que los partidos con menor número de diputados envíen al menos un representante (Mora-Donatto, 1998). Inclusive, en algunos sistemas se admite la creación de subcomisiones o ponencias (Santamaría, 1995: 538). En todo caso, las comisiones de investigación no son permanentes, sino comisiones *ad hoc*, creadas para examinar y esclarecer determinados hechos que revisten singular gravedad (Gil, 2020: 150). Sin embargo, sus conclusiones no son vinculantes para los tribunales, ni afectan a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas (art. 76. CE).

Habitualmente, es la oposición la que solicita su constitución cuando considera que es posible imputar al Gobierno, por acción u omisión, graves irregularidades en la gestión pública. Aunque, dado que la constitución de una comisión de investigación no es potestad de la minoría parlamentaria, sino que debe ser aprobada por el Pleno de la Cámara, queda sometida al

arbitrio de la mayoría (Gil, 2020: 150). Por eso, el grupo parlamentario mayoritario tiende a impedir su creación, pero, si no logra evitarlo, se manifiesta públicamente conforme a este tipo de práctica que tiene como objetivo demostrar la transparencia de su actuación en un asunto concreto. No obstante, la constitución de una comisión de investigación también puede volverse en contra del grupo que ha solicitado su formación, puesto que si sus impulsores no logran vincular las posibles prácticas fraudulentas o irregulares, la opinión pública y los medios de comunicación pueden empezar a cuestionar los motivos que indujeron a su creación, cayendo en picado su credibilidad, lo que vendría a reforzar al Gobierno y perjudicaría considerablemente a la oposición. Tal es así que, de las más de treinta comisiones de investigación que ha habido en España, la mayoría no han cumplido con el objetivo por el que fueron creadas, y normalmente, han sido utilizadas por los partidos como una forma de intentar vengarse públicamente.

Por lo tanto, su instrumentalización para la lucha partidista las ha devaluado y su utilización mediática las ha convertido en un espectáculo no siempre edificante (Fernández Díez, 2009: 118). Por eso Nieto (2008) sostiene que las comisiones de investigación nunca han funcionado por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque de ordinario corren paralelas a un proceso penal, al que se concede una primacía que permite ocultar datos bajo el pretexto del secreto sumarial. En segundo lugar, porque el resultado final no depende tanto de la investigación realizada como de la opinión política de los miembros de la comisión. La consecuencia es que las conclusiones terminan siendo inexorablemente ambiguas por expresarse en distintas versiones, amparadas cada una de ellas por uno o varios grupos parlamentarios, aunque, como puede imaginarse, la que al final sale triunfante es la patrocinada por el Gobierno, que para eso es el que domina la comisión. Mas demoledora aún es la opinión de Santamaría Pastor (1995), para quien la finalidad real de estas comisiones es un mero pretexto para la creación de un escenario mediático, en el que lo importante es la liturgia escenográfica que acompaña al principio y al fin de las sesiones, cuyo objetivo primordial es la difusión en la opinión pública de una hipótesis plausible de sospecha sobre la implicación del Gobierno, o de alguno de sus miembros, en actividades (habitualmente delictivas) que coopere, en definitiva, a la labor de su desgaste ante el electorado.

IV. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

La Constitución española, en su art. 87, reconoce la iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado, a las asambleas de las

comunidades autónomas y a los ciudadanos cuando su propuesta aparezca acompañada por un número de firmas acreditadas no inferior a 500 000. Pero es el Gobierno el que más ejerce esta competencia, y, por lo tanto, el Parlamento español acaba siendo un órgano sancionador de los proyectos legislativos aprobados por el Ejecutivo (Bastida, 1997: 94). De ahí que, a continuación, únicamente se vaya a hacer referencia al procedimiento legislativo que proviene del Gobierno. En concreto, se analizará el proceso de elaboración y de aprobación de los proyectos de ley, pero no el de las proposiciones de ley, que son las iniciativas legislativas que corresponden al resto de actores (Congreso de los Diputados, Senado, comunidades autónomas o sección popular) con capacidad legislativa.

Las relaciones que originan esta actividad legislativa entre el Gobierno y el grupo que lo apoya tienen tres dimensiones principales: las áreas de trabajo, las comisiones constituidas en cada ministerio y la Dirección General de Relaciones con las Cortes (García Guerrero, 1996: 464). A diferencia de lo que ocurre con el control de la acción del Ejecutivo, los grupos de la oposición apenas tienen participación en esta primera parte del procedimiento, salvo que el Gobierno tenga voluntad de hacerles partícipes. Normalmente, suelen consensuar con la oposición, o por lo menos solicitar su opinión, en aquellos temas que son considerados de interés general, como pueden ser el desarrollo y la suspensión de los derechos y libertades fundamentales, el Régimen Electoral General, la reforma constitucional, la elección de los cargos del poder jurisdiccional y constitucional, etc. Pero también cuando el Gobierno se encuentra en minoría en la Cámara, porque, como señala Reniu (2001: 4), es presumible que los gabinetes de las minorías empiecen a negociar el apoyo de la oposición para sus iniciativas antes de presentar los proyectos de ley al Parlamento. Muchas investigaciones demuestran que las negociaciones prelegislativas se llevan a cabo en el marco de la segunda etapa, con los partidos de la oposición, principalmente, cuando se dan Gobiernos de las minorías (Christiansen y Pedersen, 2014). De esta manera, es menos probable que los Gobiernos minoritarios puedan sufrir derrotas en sus propias iniciativas. No obstante, la oposición debe gozar dentro de este procedimiento legislativo de garantías formales diferenciadas en dos fases: en primer lugar, en la de iniciativa, para poder presentar ante la sociedad sus alternativas articuladas en forma de proposición de ley, y, en segundo lugar, en la fase del debate, dándose a conocer tanto sus propuestas como las de la mayoría, formulando sus opiniones, críticas, y alternativas (Sánchez Navarro, 1997: 293).

Cuando la iniciativa legislativa parte del Gobierno, el proceso de elaboración de los proyectos de ley se iniciará en el ministerio o ministerios competentes. La dificultad estriba en que en ninguno de ellos, exceptuando en el de

Justicia, existe un órgano que se ocupe específicamente de la actividad legislativa. Por esta razón se crean comisiones que están integradas por funcionarios ministeriales o por expertos que se hacen responsables de la preparación del anteproyecto de ley, que irá acompañado de la memoria, así como los estudios sobre la necesidad y oportunidad de este, el informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan, y la memoria económica que contenga la estimación del coste. En principio, deberían hacerse cargo de este procedimiento las secretarías generales técnicas instituidas para tal efecto, pero, en la práctica, su competencia ha quedado limitada a informar sobre este. Antes de que el anteproyecto se eleve al Consejo de Ministros, la Dirección General de Relaciones con las Cortes, a través de su Subdirección para el Congreso y el Senado, propicia la primera toma de contacto entre las áreas de trabajo del grupo que sustenta al Gobierno y las comisiones ministeriales que se encargan de la actividad legislativa, con el objetivo de garantizar su apoyo político y conocer las enmiendas que se pueden presentar. Después, y con una antelación de ocho días a su presentación en el Consejo de Ministros, se distribuirá entre sus integrantes para que estos puedan expresar sus objeciones, en caso de que las tuvieran. Seguidamente, tras su paso por la Comisión General de Subsecretarios y, si fuera el caso, el dictamen del Consejo de Estado, el anteproyecto se somete a deliberación en el Consejo de Ministros. Después de obtener la aprobación de este se remite a las Cortes como proyecto de ley, junto con una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse ante ellos (García Guerrero, 1996: 466).

Una vez que el proyecto es depositado en la Cámara, la Mesa del Congreso ordenará su publicación y abrirá un plazo de quince días para la presentación de enmiendas, que podrán ser a la totalidad o al articulado. En ese momento, la Secretaría de Relaciones con las Cortes convoca una serie de reuniones para acordar las enmiendas que van a presentar entre las áreas de trabajo del grupo que sostiene al Gobierno y los miembros del ministerio del que parte la iniciativa. Aunque estas reuniones suelen ser presididas por el secretario de Estado para las Relaciones con las Cortes, también acuden algunos de los miembros de la cúpula del grupo parlamentario. El fundamento de estas reuniones es la búsqueda del consenso entre el Gobierno y el grupo parlamentario sobre las enmiendas que se van a presentar al proyecto. Si se produjera discrepancia, como afirma Diego López Garrido (1985: 241), habría una segunda instancia entre el portavoz del grupo parlamentario y el presidente y el vicepresidente de Gobierno, en especial con este último, al llevar más directamente las cuestiones parlamentarias. En caso de que persistiera, por lo menos en el PSOE, sería necesario acudir a la Comisión Ejecutiva Federal del partido. Una vez que se unifica la postura del grupo con la del Gobierno, se celebran otras reuniones

para examinar las enmiendas que han sido presentadas por otros grupos parlamentarios y decidir cuáles deben ser aceptadas y cuáles no. A partir de aquí se abre una nueva fase, donde se incrementa todavía más el protagonismo del grupo parlamentario. El Comité Permanente del grupo parlamentario socialista y el Consejo de Dirección del grupo parlamentario popular, por ejemplo, a propuesta del coordinador de comisiones y del portavoz, respectivamente, designan a uno o tres ponentes, según corresponda, para realizar el seguimiento del proyecto de ley en contacto con los representantes del Gobierno. La tarea de estos ponentes es defender las enmiendas del grupo, argumentar en contra de las enmiendas propuestas por otros grupos que no deben ser aceptadas, presentar propuestas transaccionales y negociar con los representantes de los demás grupos parlamentarios (Jover y Marcet, 1985: 278).

Desde el punto de vista político, la única relación que entabla el Gobierno en el procedimiento descrito es con su grupo parlamentario. La oposición apenas juega un papel en este proceso, salvo en aquellas leyes que afecten al interés general. Eso sí, el resto de los grupos parlamentarios podrían forzar una discusión inicial mediante una enmienda a la totalidad y con su participación en los debates. No obstante, sus iniciativas no suelen ni siquiera tramitarse y no van más allá de un debate inicial sobre su admisión. En cambio, las del Gobierno solo se debaten en el Pleno cuando algún grupo presenta una enmienda a la totalidad, y es la mayoría la que decide si los asuntos se resuelven en Pleno o en comisión, si se sigue el procedimiento de urgencia o el ordinario (Sánchez Navarro, 1997: 312). Claro está que esta situación solo es sostenible cuando el grupo dispone de la mayoría suficiente que requiere su aprobación. De no ser así, el Gobierno abre negociación con otros grupos parlamentarios para conseguir el respaldo mínimo para que el proyecto de ley prospere. Entonces solicita la opinión de sus posibles socios, incluso durante el proceso de elaboración del proyecto de ley. Aunque también cuando el Gobierno cuenta con mayoría absoluta intenta recabar el apoyo de otras fuerzas parlamentarias para ampliar la base de su apoyo parlamentario, pues la aceptación social de algunas leyes no depende tanto de la imposición de la mayoría de las Cámaras como del consenso con el que nazcan (Lucas Murillo, 2002: 283). Esta táctica suele ser empleada con una frecuencia mayor de la que pensamos, en su empeño de transmitir a la sociedad su talante negociador y de repartir responsabilidades que le eviten posibles críticas en un futuro. Especialmente en aquellas leyes que, por los asuntos que regulan, tienen gran repercusión en la sociedad. Indudablemente, una ley que es capaz de incorporar los intereses de todos los afectados y de aglutinar las posiciones del mayor número de grupos parlamentarios contará con el beneplácito de unos y de otros, lo que le supone al Gobierno una gran rentabilidad electoral.

V. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN LA CÁMARA

En España, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo depende de dos aspectos clave: los poderes constitucionales y los poderes partidistas (Sánchez Martínez, 2017: 377). Los primeros se refieren a los poderes formales del presidente, es decir, los poderes proactivos (permiten al presidente cambiar o establecer un nuevo *statu quo*, como, por ejemplo, los decretos), y los poderes reactivos (permiten al Ejecutivo mantener o evitar el cambio de *statu quo*, como, por ejemplo, el poder de veto) (*ibid.*). Los segundos aluden al apoyo que posee un partido en la Cámara, es decir, cuando se cuenta con una mayoría partidista disciplinada. Conforme a ello, se señala que la capacidad de influencia de un presidente viene condicionada por su poder constitucional y mayoría parlamentaria (Mainwaring y Shugart, 2002).

1. LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y SU ÉXITO DE APROBACIÓN

En este apartado vamos a analizar el número de iniciativas legislativas que proponen los distintos actores con capacidad legislativa para después determinar su grado de éxito, valorando si el factor de Gobierno mayoritario o minoritario incide. En este sentido, las iniciativas legislativas del Gobierno se pueden articular a través de los proyectos de ley, los reales decretos leyes y los reales decretos legislativos; mientras que el resto de los actores con capacidad legislativa, como se ha hecho mención en epígrafe anterior, impulsan sus iniciativas legislativas a través de las proposiciones de ley.

En primer lugar, los proyectos de ley han ido perdiendo importancia, pasando del 91 % en la VII legislatura (2000-2004) al 26 % en la XII legislatura (2016-2019). No obstante, los proyectos de ley presentan los porcentajes más elevados de aprobación, al situarse estos en una media que supera el 85 %. Esto es esperable dado que los proyectos de ley son un instrumento que emplea cualquier Ejecutivo para llevar a cabo su programa de gobierno. Además, en el caso español, los proyectos de ley son una prioridad para los Gobiernos, ya que pueden ser tratados con urgencia y se puede solicitar que el Parlamento los apruebe o los rechace con un solo voto (lectura única) (Guerrero Salom 2000: 45-46). En todo caso, se acelera el proceso legislativo y lo convierte en un recurso eficaz para los Ejecutivos.

Por otra parte, los proyectos de ley, en general, han tenido un peso algo superior en los Gobiernos mayoritarios y, en particular, en los Gobiernos del PP. Tal es así que, en los dos Gobiernos mayoritarios del PP, el porcentaje de

proyectos de ley se ha situado en el 91 % y el 85 %, en la VII y X legislaturas, respectivamente. Si bien es cierto que los Gobiernos encuentran menores dificultades en sacar adelante los proyectos de ley cuando tienen mayoría en la Cámara que cuando se encuentran en minoría; una cifra tan alta de aprobación de los proyectos de ley también en los minoritarios obedece a que han proliferado las coaliciones o alianzas parlamentarias. De ahí, también, que los proyectos de ley hayan sido aprobados, mayoritariamente, con modificaciones, incluso cuando el partido del Gobierno disfruta de mayoría absoluta como en la VII legislatura y en la X (véase la tabla 5). Los Gobiernos mayoritarios también muestran una total disposición a incorporar enmiendas de otros grupos parlamentarios para otorgar una mayor legitimidad a sus propuestas de gobierno, convirtiéndose esto en una práctica habitual en el Parlamento español durante estos años, como también se podrá comprobar en el epígrafe de las alianzas legislativas. En el caso de los Gobiernos minoritarios, como necesitan el apoyo de otros grupos parlamentarios, tienen que hacer concesiones políticas a las partes no gubernamentales (Christiansen y Damgaard, 2008: 2).

En segundo lugar, el art. 86 CE prevé que el Gobierno podrá dictar normas con rango de ley bajo la forma de reales decretos leyes. Esta potestad constituye una excepción al principio clásico de división de poderes cuyo carácter excepcional se concreta en su supuesto de hecho habilitante (la situación de extraordinaria y urgente necesidad), en las condiciones que se le imponen (la prohibición de afectar a una serie de materias, como, por ejemplo, instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, entre otras) y en su carácter provisional (Sanz Gómez y Sanz Gómez, 2020: 129). Los reales decretos leyes se caracterizan por someterse inmediatamente a votación en el Congreso de los Diputados, no obstante, se cuenta con treinta días naturales desde su publicación en el *BOE* para ser convalidados, o, de lo contrario, quedarán derogados y cesarán sus efectos, aunque esto es una rareza (Punset Blanco, 2009). Por lo tanto, no existe posibilidad de que haya un debate previo ni se puedan presentar enmiendas (Calvet, 2003: 91), de manera que el Gobierno evita la discusión con los partidos de la oposición. Por eso, existe un rechazo al desmesurado uso del decreto ley prácticamente unánime por parte de la doctrina, por mucho que el TC haya considerado que es una opción legítima del Ejecutivo (STC 329/2005, de 15 de diciembre). Aunque la frecuencia y la intensidad de su empleo crecieron desproporcionadamente desde 2010, y, en principio, esto se atribuyó a la crisis económica, esta se ha superado formalmente y el uso de este instrumento sigue siendo muy elevado (Sanz Gómez y Sanz Gómez, 2020: 130; García Majado, 2016).

Este recurso se ha empleado, habitualmente, con el Gobierno en minoría en la Cámara, con la excepción del X legislatura (2011-2016), donde el Ejecutivo del PP poseía una mayoría parlamentaria. Al fin y al cabo, los reales decretos leyes son una herramienta que sirve para facilitar el desempeño de los Gobiernos para llevar a cabo su agenda, convirtiéndose en una potencial moneda de cambio con la oposición (Bonnie, 2009: 11). No obstante, cuando el Gobierno se encuentra en minoría, se ve obligado a pactar con la oposición para conseguir la convalidación de este, con lo cual permitiría que los grupos que apoyan al Gobierno participaran en la redacción final de la norma (Punset Blanco, 2009: 23-24).

En cuanto al real decreto legislativo, se emplea cuando el Congreso de los Diputados redacta una ley de bases cuyo objeto sea la formación de textos articulados o una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo (art. 82.2 CE). La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para una materia concreta (no podrá regular materias propias a las leyes orgánicas) y con fijación del plazo para su ejercicio, y se entiende agotada el uso de ella cuando el Ejecutivo la pública (art. 82.3 CE). No obstante, esta herramienta ha sido utilizada en contadas ocasiones, tanto por los Gobiernos mayoritarios como por los minoritarios, no llegando a representar el 3 %.

Por último, resta analizar las proposiciones de ley (proceden del Congreso de los Diputados, el Senado, las asambleas autonómicas o la iniciativa popular). Se trata de las iniciativas legislativas que se presentan en un mayor número en la Cámara, aunque su grado de aprobación final es mucho menor que el de los proyectos de ley. La causa es la ausencia de apoyo del partido del Gobierno a las propuestas de la oposición. De ahí que se derive que, al final, la producción legislativa procede, principalmente, del Gobierno y de la mayoría parlamentaria; mientras que la oposición solo puede aspirar a ejercer un control inherente al procedimiento legislativo (Requejo, 2004: 84). No obstante, también es cierto que el proyecto de ley tiene preferencia frente a las proposiciones ley, aunque esto no es un impedimento para que el número de iniciativas de esta última sea mayor a las propuestas de ley. Además, si esto no fuera suficiente, hay que indicar que estas iniciativas cuentan con algunas limitaciones, entre las que destaca la que figura en el art. 134.6 CE, en virtud de la cual toda proposición o enmienda que suponga un incremento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requiere la conformidad del Gobierno para su tramitación. En cambio, el Gobierno se encuentra autorizado para presentar proyectos de ley con estas mismas consecuencias (art. 134.5 CE), por lo que la diferencia de trato entre unas y otras es considerable. En cuanto a los Gobiernos en funciones, su actividad legislativa es prácticamente nula.

Tabla 5. *Iniciativas legislativas y su grado de éxito por fuentes de origen en el Congreso de los Diputados*

	L IV (1989-1993)			L V (1993-1996)			L VI (1996-2000)			L VII (2000-2004)			L VIII (2004-2008)								
	A. s/ mod.	A. c/ mod.	T. apr.	Pres.	A. s/ mod.	A. c/ mod.	T. apr.	Pres.	A. s/ mod.	A. c/ mod.	T. apr.	Pres.	A. s/ mod.	A. c/ mod.	T. apr.						
Proyectos de ley	137	32 (31)	73 (69)	105 (77)	130	21 (19)	90 (81)	111 (85)	192	63 (38)	105 (62)	168 (87)	175	34 (21)	126 (79)	160 (91)	152	11 (8)	129 (92)	140 (92)	
Real decreto ley	30	30	40	40	85	40	85	85	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42	52	
Real decreto legislativo	6	6	5	5	2	2	2	2	12	12	12	12	12	12	12	12	12	6	6	6	
Proposiciones de ley	165	4 (23)	14 (77)	18 (11)	140	3 (18)	14 (82)	17 (12)	300	3 (14)	18 (86)	21 (7)	322	0 (100)	10 (3)	10	10	235	0 (100)	15 (6)	15 (6)

	L IX (2008-2011)			L X (2011-2016)			L XI (2016-2019)			L XII (2016-2019)			L XIII (2019-2019)		
	A. s/ mod.	A. c/ mod.	T. apr.	Pres.	A. s/ mod.	A. c/ mod.	T. apr.	Pres.	A. s/ mod.	A. c/ mod.	T. apr.	Pres.	A. s/ mod.	A. c/ mod.	T. apr.
Proyectos de ley	147	26 (22)	95 (78)	121 (82)	163 (82)	15 (11)	124 (89)	139 (85)	49	2 (15)	11 (85)	13 (26)	1	0	0
Real decreto ley	56	56	76	76	1	1	1	65	65	65	65	7	7	7	7
Real decreto legislativo	5	5	11	11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Proposiciones de ley	292	2 (13)	13 (87)	15 (5)	216 (40)	2 (40)	3 (60)	5 (2,3)	333	1 (17)	5 (83)	6 (0,2)	56	0	0

Fuente: elaboración propia a través de la web del Congreso de los Diputados.

Pres. = presentadas; A. s/mod. = aprobación sin modificaciones; a. c/mod. = aprobación con modificaciones.

2. LAS ALIANZAS LEGISLATIVAS

Para analizar las alianzas que se producen a la hora de aprobar las iniciativas legislativas presentadas en el Pleno de la Cámara se ha elaborado la tabla 6. De esta manera, se ha podido determinar qué tipo de alianzas se han configurado en cada legislatura para aprobar las iniciativas legislativas, así como fijar si estas van más allá de las propias coaliciones ganadoras mínimas.

Esta tabla revela datos importantes. Se puede sostener que en todas las legislaturas que son objeto de estudio: 1) el grupo parlamentario del partido en el Gobierno rara vez utiliza su mayoría en la Cámara para aprobar iniciativas legislativas en solitario, 2) la aprobación de las iniciativas legislativas conlleva la creación de coaliciones ganadoras amplias, 3) la alianza más empleada para aprobar las propuestas legislativas ha sido aquella en la que han participado todos los grupos de la Cámara, con la excepción de la X legislatura, y 4) el grupo parlamentario del partido en el Gobierno y el principal grupo de la oposición tienden a cooperar y votar conjuntamente las iniciativas legislativas del Ejecutivo, principalmente cuando este no cuenta con mayoría formal en la Cámara.

En relación con la conformación de las alianzas, siempre que los dos grandes partidos en la Cámara, PP y PSOE, han ostentando el Gobierno, han empleado la misma táctica para sacar adelante sus iniciativas. Ambos se han apoyado en las fuerzas políticas de carácter nacionalista, con independencia de que tuvieran mayoría absoluta o no en la Cámara. En el caso del PP, estos grupos parlamentarios han sido CiU, PNV y CC, con la excepción de la XII legislatura donde Cs se convirtió en su socio prioritario. En el PSOE, en cambio, y a pesar de emplear la misma estrategia, se incluye en la ecuación, junto con los partidos mencionados, a otros grupos parlamentarios nacionalistas como ERC, y un partido nacional, IU.

Si observamos la tabla 6, además de la alianza integrada por todos los grupos parlamentarios, durante la IV legislatura (1989-1993), las alianzas más frecuentes fueron PSOE+CiU+CDS+PNV+GMX y PSOE+PP+CiU+CDS+PNV+GMX. En esta legislatura los socialistas se quedaron a un escaño de reválidar por tercera vez su mayoría absoluta. No obstante, pudieron gobernar sin mayores problemas por la ausencia de Herri Batasuna y porque fueron capaces de ponerse de acuerdo con otras fuerzas parlamentarias para aprobar sus propuestas legislativas. En la V legislatura (1993-1996), momento en que el PSOE cuenta con mayoría simple, las coaliciones más habituales fueron PSOE+PP+IU+CiU+PNV+CC y PSOE+PP+CiU+PNV+CC+GMX, los socialistas no solo se valieron de fuerzas nacionalistas, sino del principal partido de la oposición, para aprobar sus iniciativas. Durante las dos siguientes

Tabla 6. *Coaliciones de votaciones en el Congreso de los Diputados (1989-2019)*

	L.IV (1989-1993)	L.V (1993-1996)	L.VI (1996-2000)	L.VII (2000-2004)		
PSOE						
PSOE+CIU+CDS+PNV+GMX	4	PSOE+PP+IU+CIU+PNV+CC	22	PP+CIU+PNV+CC	24	PP+CIU+CC
PSOE+PP+CIU+CDS+PNV+GMX	4	PSOE+PP+CIU+PNV+CC+GMX	18	PP+CIU+PNV+CC+GMX	16	PP+CIU+CC
PSOE+PP+CIU+IU+CDS+GMX	4	PSOE+IU+CIU+PNV+CC+GMX	5	PP+PSOE+CIU+PNV+CC+GMX	15	PP+PSOE+CIU+CC+GMX
PSOE+CDS	3	PSOE+PP+CIU+CC	5	PP+IU+CIU+PNV+CC+GMX	11	PP+PSOE+CIU+PNV+CC+GMX
PSOE+GMX	3	PSOE+CIU+PNV+GMX	2	PP+IU+CIU+PNV+CC	6	PP+PSOE+IU+CC
PSOE+PP+CIU+CDS+PNV+GMX	2	PSOE+PP+CIU+CC	2	PP+PSOE+IU+CIU+PNV+CC	4	PP+PSOE+CIU+CC
PSOE+CDS+GMX	2	PSOE+PP+IU+CIU+CC+GMX	2	PP+PSOE+CIU+PNV+CC	2	PP+CIU+PNV+CC
PSOE+CIU+IU+CDS+GMX	2	PSOE+IU+CIU+CC	2	PP+PSOE+CIU+CC	2	PP+CIU
PSOE+CIU+CDS+GMX	2	PSOE+PP+CIU+PNV+CC	1	PP+PSOE+CIU	2	PP+PSOE+CIU
PSOE+PP+PNV	2	PSOE+CIU+CC	1	PP+PSOE+CC	2	PP+PSOE+CC
PSOE+PP+CIU+CDS+GMX	2	PSOE+PP+IU+CIU+CC	1	PP+IU+PNV	1	PP+CIU+PNV+CC+GMX
PSOE+PP+CIU+IU+CDS+GMX	2	PSOE+PP+IU+CIU+PNV	1	PP+PSOE+CIU+CC+GMX	1	PP+CIU+CC+GMX
PSOE+PP+CIU+CDS+GMX	1	PSOE+IU+CC	1	PP+PSOE+CIU+PNV+CC+GMX	1	PP+PSOE+CIU+PNV+CC+GMX
PSOE+IU+CDS+GMX	1	PSOE+PP+CIU+PNV+CC	1	PSOE+PSOE+IU+CIU+PNV+GMX	1	PP+PNV+CC
PSOE+PP+GMX	1	PSOE+CIU+PNV	1	Todos	77	PP+PSOE+CIU+IU+PNV
PSOE+CIU+CDS	2	PSOE+PP+CIU	1	Total	168	PP+PSOE+CIU+IU
PSOE+PP+GMX	1	PSOE+PP+IU+CIU	1	Total	1	PP+CIU+IU+CC
PSOE+CIU+CDS+GMX	1	PSOE+IU+CIU+PNV	1	PP+PSOE+CIU+CC	1	PP+PSOE+IU+PNV+CC
PSOE+PP+GMX	1	PSOE+PP+CIU+PNV	1	PP+PSOE	1	PP+PSOE
PSOE+CIU+CDS+PNV+GMX	2	PSOE+CIU+CDS+PNV+GMX	39	PP+PSOE+CIU+PNV+GMX	1	PP+PSOE+CIU+PNV+GMX
PSOE+CIU+CDS	1	Todos	111	PP	1	PP
PSOE+PNV+GMX	1	Total	105	Todos	1	Todos
PSOE+CIU+CDS+GMX	1	PSOE+PNV+GMX	1	Total	53	Total
PSOE+PP+CDS+GMX	1	PSOE+CIU+CDS+GMX	1	PP	160	PP
PSOE+PP+GMX	1	PSOE+PP+GMX	1	Todos	1	Todos
PSOE+PNV+GMX	1	PSOE+PP+GMX	1	Total	53	Total
PSOE+PP+CDS+PNV	1	PSOE+PP+CDS+PNV	1	PP	1	PP
Todos	52	Todos	111	Todos	1	Todos
Total	105	Total	105	Total	160	Total
PSOE+PP+CIU+IU+CDS+PNV+GMX	5	PP+PSOE+IU+CIU+PNV+CC+GMX	6	PSOE+PP+IU+CIU+PNV+CC+GMX	6	CIU+PP+PSOE+CIU+IU+PNV+CC+GMX
PP+PSOE+IU+PNV+GMX	2	CIU+PSOE+PP+IU+PNV+CC+GMX	2	PP+PSOE+IU+CIU+PNV+CC+GMX	5	PP+PSOE+CIU+PNV+CC+GMX
PP+PSOE+CIU+IU+CDS+PNV+GMX	2	PSOE+PP+IU+CIU+PNV+CC	1	CIU+PP+PSOE+IU+PNV+GMX	2	PSOE+PP+CIU+IU+PNV+CC+GMX
IU+PSOE+PP+CIU+CDS+PNV+GMX	2	CIU+PSOE+PNV+CC	1	IU+PP+PSOE+IU+PNV+CC+GMX	1	PP+PSOE+CIU+IU+CC+GMX
PSOE+PP+CIU+IU+CDS+GMX	1	CIU+PSOE+PP+IU+PNV+CC	1	CIU+PP+PSOE+PNV+CC+GMX	1	PP+PSOE+CIU+IU+PNV+GMX
CDS+PSOE+CIU+IU+PNV+GMX	1	PNV+PSOE+PP+IU+CIU+PNV+CC+GMX	12	CIU+PP+PSOE+IU+PNV+CC+GMX	1	PP+PSOE+CIU+PNV+CC
IU+PSOE+CIU+CDS+PNV+GMX	1	Total	1	PNV+PP+CIU+CC+GMX	1	PP+PSOE+CIU+CC+GMX
IU+PSOE	1	PSOE+PP+CIU+PNV+CC	1	PP+CIU+PNV+CC+GMX	1	PP+PSOE+CIU+IU+PNV+CC+GMX
Total	15	PP+IU+CIU+PNV+CC+GMX	1	PP+PSOE+CIU+IU+CC	1	PP+PSOE+CIU+IU+CC
Total	105	Total	20	Total	1	Total

L.IX (2008-2011)		L.X (2011-2016)		L.XII (2016-2019)	
PSOE+CIU+ERC+PNV+IU+CC+GMX	30	PSOE+CIU+ERC+IU+GMX	15	PP+GMX	32
PSOE+PP+CIU+ERC+PNV+IU+GMX	10	PSOE+PP+CIU+PNV+GMX	8	PP	20
PSOE+ERC+PNV+IU+CC+GMX	6	PSOE+CIU+PNV+ERC+IU+GMX	7	PP+PSOE+CIU+UPyD+PNV+GMX	13
PSOE+ERC+IU+GMX	4	PSOE+PP+ERC+IU+GMX	3	PP+PSOE+UP+CS+PNV+GMX	3
PSOE+PP+CIU+ERC+PNV+CC+GMX	4	PSOE+ERC+IU+GMX	3	PP+PSOE+UP+CS+ERC+PNV+GMX	2
PSOE+PP+ERC+PNV+IU+GMX	3	PSOE+PP+CIU+ERC+IU+GMX	3	PP+PSOE+CS+ERC+PNV+GMX	2
PSOE+ERC+IU+GMX	3	PSOE+PP+GMX	2	PP+CS+PNV+GMX	1
PSOE+PP+CIU+ERC+IU+GMX	3	PSOE+PNV+ERC+IU+GMX	2	Total	19
PSOE+ERC+PNV+IU+GMX	3	PSOE+PNV+GMX	1		
PSOE+PP+CIU+ERC+PNV+GMX	3	PSOE+CIU	1		
PSOE+PP+ERC+IU+GMX	2	PSOE+PNV+ERC+IU+GMX	1		
PSOE+ERC+IU+CC+GMX	2	PSOE+GMX	1		
PSOE+ERC+IU+CC+GMX	2	PSOE+PP+CIU+GMX	1		
PSOE+PP+CIU+ERC+PNV+IU+GMX	2	PSOE+CIU+GMX	1		
PSOE+ERC+IU+CC+GMX	2	PSOE+CIU+PNV	1		
PSOE+PP+GMX	2	PSOE+CIU+PNV+GMX	1		
PSOE+CIU+PNV+IU+GMX	2	Todos	68		
PSOE+PP+ERC+IU+CC+GMX	2	Total	121		
PSOE+IU+CC+GMX	2				
PSOE+IU	1				
PSOE+CIU+ERC+IU+CC+GMX	1				
PSOE+PP+CIU+PNV+CC	1				
PSOE+CIU+ERC+IU+CC+GMX	1				
PSOE+PP+CIU+ERC+IU+CC+GMX	1				
PSOE+CIU+ERC+IU+CC+GMX	1				
PSOE+PP+CC	1				
PSOE+CIU+PNV+IU+CC+GMX	1				
PSOE+CIU+IU+CC+GMX	1				
PSOE+CIU+ERC+PNV+CC+GMX	1				
PSOE+IU+GMX	1				
PSOE+PP+CIU+ERC+PNV+CC	1				
PSOE+PP+ERC+PNV+IU+CC+GMX	1				
PSOE+PP+CIU+IU+GMX	1				
PSOE+CIU+ERC+PNV+IU+GMX	1				
PSOE+ERC+GMX	1				
PSOE+PNV+IU+GMX	1				
Todos	32				
Total	140				

Proyectos de ley

....

	L. IX (2008-2011)			L. X (2011-2016)			L. XII (2016-2019)		
...									
Proposiciones de ley	3	2	3	2	2	3	2	2	2
IU+PSOE+PP+CIU+ERC+PNV+CC+GMX	3	2	3	2	2	3	2	2	2
CIU+PSOE+PP+CIU+ERC+PNV+IU+CC+GMX	2	2	2	2	2	2	2	2	2
CIU+PSOE+ERC+PNV+IU+CC+GMX	1	1	1	1	1	1	1	1	1
IU+PSOE+CIU+ERC+PNV+CC+GMX	1	1	1	1	1	1	1	1	1
IU+PSOE+ERC+CC+GMX	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PSOE+CIU+ERC+PNV+IU+CC+GMX	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PSOE+PP+CIU+ERC+PNV+IU+CC+GMX	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ERC+PSOE+CIU+ERC+PNV+IU+CC+GMX	1	1	1	1	1	1	1	1	1
IU+PSOE+PP+ERC+GMX	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PSOE+PP+CIU+PNV	1	1	1	1	1	1	1	1	1
IU+PSOE+CIU+CC+GMX	1	1	1	1	1	1	1	1	1
PSOE+CIU+ERC+PNV+IU+GMX	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Total	15	14	15	14	14	15	14	15	15

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Congreso de los Diputados.

legislaturas, en las que el Gobierno recae en el PP, las alianzas más habituales fueron las conformadas con CiU, PNC y CC, tanto en la primera legislatura, donde los populares contaban con una mayoría simple, como en la segunda, donde disfrutaban de una mayoría absoluta. En las legislaturas VIII y IX, el Gobierno socialista aprueba sus iniciativas con la participación de un número mayor de grupos parlamentarios que en las legislaturas de Gobierno popular. De nuevo, como en otras ocasiones, se suman partidos de carácter ideológico diverso, incluido el primer partido de la oposición, el PP. Tal es así que, en la primera de ellas, las alianzas más empleadas fueron PSOE+CiU+ERC+PNV+IU+CC+GMX y PSOE+PP+CiU+ERC+PNV+IU+GMX, y en la segunda, PSOE+CiU+ERC+IU+GMX y PSOE+PP+CiU+PNV+GMX. Por último, en las legislaturas X y XII, con un Gobierno del PP, las alianzas de nuevo son menos numerosas, y los populares se apoyan, principalmente, en los diputados del Grupo Mixto y Cs, y eso que en la segunda no disfrutaban de mayoría absoluta en la Cámara.

Respecto a las proposiciones de ley, se reproduce la misma inercia en la dinámica parlamentaria, al apostarse por coaliciones ganadoras amplias. En este caso, las iniciativas proceden tanto de grupos mayoritarios, PP y PSOE, como de otros grupos minoritarios, CiU, IU, PNV, incluso del Grupo Mixto. La excepción la encontramos esta vez en la X legislatura, donde este tipo de iniciativas son aprobadas con la participación de un menor número de partidos, generalmente, tres.

Otro dato revelador de esta tabla 6 es que tanto los proyectos de ley como las proposiciones de ley salen adelante por alianzas entre grupos parlamentarios de diferentes ideologías. Tal vez los grupos parlamentarios que muestran menos predisposición para votar junto con partidos opuestos ideológicamente son IU y ERC; mientras que PNV, CiU, CC, UPyD o Cs parecen actuar más como partidos bisagra, apoyando indistintamente a partidos tanto más cercanos como más alejados de sus postulados ideológicos.

Por otra parte, los Gobiernos en funciones no han tenido ninguna relevancia en este sentido, dado que durante su mandato solo se ha presentado un proyecto de ley que no fue aprobado por la Cámara, y en cuanto a las proposiciones de ley, ninguna de las 56 presentadas en la XIII legislatura fue aprobada.

Por último, y pese a estas alianzas, una buena parte de los apartados aprobados en estas leyes son recurridos ante el Tribunal Constitucional. Para analizar este aspecto se han contabilizado los recursos de constitucionalidad promovidos por los diputados del Congreso durante las legislaturas que son objeto de estudio, y haciendo mención exclusivamente a la normativa de carácter nacional. Es cierto que estos no son los únicos actores que interponen

un recurso de inconstitucionalidad ni la única normativa en la que estos recaen, pero con ello estamos siendo coherentes con el resto de las pautas de análisis de los otros apartados de esta investigación.

Tabla 7. *Recursos de inconstitucionalidad presentados por los diputados del Congreso (1989-2020)*

	Gobierno	Mayorías	Recursos de constitucionalidad						Total
			PSOE	PP	IU	CiU	PNV	Podemos	
L IV (1989-1993)	PSOE	m. s. = m. a.		9					9
L V (1993-1996)	PSOE	m. s.		7					7
L VI (1996-2000)	PP	m. s.	9	4	1				14
L VII (2000-2004)	PP	m. a.	10	3	2	1			16
L VII (2004-2008)	PSOE	m. s.	5	12					17
L IX (2008-2011)	PSOE	m. s.	1	6					7
L X (2011-2016)	PP	m. a.	28	13	7	3	1		52
L XI (2016-2016)	PP	func.	—	—	—	—	—	—	—
L XII (2016-2019)	PP	m. s.	7	5				4	16
L XIII (2019-2019)	PSOE	func.	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: elaboración propia con base en la web del Congreso de los Diputados.

Si se observan los datos de la tabla 7 se puede comprobar que existen dos pautas de comportamiento: por un lado, el mayor número de recursos de constitucionalidad se han interpuesto en los Gobiernos mayoritarios y en los minoritarios formales, y, por otro, el número ha descendido en los Gobiernos minoritarios sustanciales. Además, cuando el Gobierno recae en el PSOE, los parlamentarios que más presentan recursos son los populares, y a la inversa. Por tanto, aquí si se produce una pauta diferenciada entre los Gobiernos mayoritarios y los minoritarios.

VI. CONCLUSIONES

La relación entre el Ejecutivo y el Parlamento en los regímenes parlamentarios es muy estrecha, como se ha podido comprobar. En el ámbito de control al Gobierno se articula a través de una multitud de mecanismos para tal efecto: preguntas e interpelaciones, comparecencias, solicitud de

información, comisiones de investigación, los informes del presidente o del Ejecutivo de la acción del Gobierno, el control de los nombramientos, mociones de censura y cuestiones de confianza, entre otras medidas. Esto hace que la relación sea más intensa. Conviene mencionar que este control es más efectivo cuando el partido que apoya al presidente del Gobierno no ostenta la mayoría absoluta de la Cámara, o el presidente no cuenta con acuerdos estables con el resto de fuerzas parlamentarias. Además, no todos los mecanismos de control habilitados por la normativa española tienen la misma eficacia. De todos ellos, los que más repercusiones pueden tener para el Ejecutivo son las mociones de censura y las cuestiones de confianza; si bien ambas son, precisamente, las que menos se han empleado en todas las legislaturas que han sido objeto de estudio. En cambio, los más utilizados son las preguntas y las comparecencias, que son motivadas tanto desde el propio Gobierno como desde el resto de los grupos parlamentarios en la Cámara, y tienen consecuencias mínimas para el Ejecutivo. En este sentido, el grupo parlamentario del Gobierno las emplea para dar a conocer su actividad gubernamental, de modo que permite lucirse a sus ministros, mientras que el resto de los grupos parlamentarios las utilizan para mostrar su acción de control al Ejecutivo.

Respecto a la actividad legislativa, sucede algo parecido cuando el Ejecutivo no cuenta con una mayoría suficiente en la Cámara, o con acuerdos que garanticen esta; el proceso legislativo es más permeable a las modificaciones y las opiniones de las otras fuerzas parlamentarias. Una práctica que han terminado haciendo suya los partidos que apoyan al Gobierno cuando disfruta de mayoría absoluta, principalmente, para dotar de una mayor legitimidad a las iniciativas legislativas. No obstante, esta se ha consolidado por la alta disciplina que suelen ejercer los grupos parlamentarios sobre sus diputados. De esta manera, el número de iniciativas legislativas aprobadas con modificaciones presenta unos porcentajes mayores que las iniciativas aprobadas sin modificaciones. Pero también las iniciativas legislativas son mayoritariamente aprobadas por un número mayor de partidos de los necesarios para que salgan adelante. La única pauta de comportamiento diferenciado entre un Gobierno mayoritario y uno minoritario se produce en la interposición de los recursos de inconstitucionalidad.

Por lo tanto, no cabe duda, pese a las diferencias existentes, de que el Poder Legislativo incrementa sus competencias con respecto al Ejecutivo cuando este no dispone de apoyos mayoritarios estables en la Cámara. En cambio, cuando esto no se produce, el Ejecutivo ejerce su preponderancia sobre el Legislativo, quedando este último debilitado frente al Gobierno, tal y como ha mostrado este trabajo. No obstante, y pese a ello, en el caso español, se puede sostener que existe una preminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo.

Bibliografía

- Alonso de Antonio, J. A. y Alonso de Antonio, A. L. (2000). *Derecho Parlamentario*. Barcelona: Bosch.
- Aragón Reyes, M. (2020). El gobierno en funciones: su ámbito competencial y su control parlamentario. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, 269-298. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.119.09>.
- Bastida Freijedo, F. (1997). El control del gobierno en el Derecho Constitucional comparado. En M. Ramírez (coord.). *El Parlamento a debate* (pp. 93-110). Valladolid: Trotta.
- Bonnie, N. F. (2009). Minority government and legislative politics in a multilevel state: Spain under Zapatero. *South European Society and Politics*, 14 (4), 417-434. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608740903503829>.
- Bowler, S., Farrell, D. M. y Katz, R. (1999). *Party discipline and parliamentary government*. Columbus: Ohio State University Press.
- Calvet Crespo, J. (2003). Gobiernos minoritarios, pactos parlamentarios y producción legislativa en España. *Política y Sociedad*, 40 (2), 89-104.
- Carey, J. M. (2009). *Legislative Voting and Accountability*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511810077>.
- Christiansen, F. J. y Damgaard, E. (2008). Parliamentary opposition under minority parliamentarism. *The Journal of Legislative Studies*, 14 (1-2), 46-76. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13572330801920937>.
- Christiansen, F. J. y Pedersen, H. H. (2014). Minority coalition governance in Denmark. *Party Politics*, 20 (6), 940-949. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068812462924>.
- Díaz Bravo, E. (2012). La moción de censura, y el caso del gobierno español presidido por Felipe González Márquez. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 1 (8), 140-158.
- Fernández Díez, E. (2009). Las comisiones de investigación en el ámbito municipal. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 311, 89-113. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/real.v0i311.9687>.
- Fernández Segado, F. (1987). La cuestión de confianza, marco jurídico-constitucional y praxis política. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7 (21), 37-98.
- Field, B. N. (2016). *Why minority governments work. Multilevel territorial politics in Spain*. New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137559807>.
- Fiorina, M. P. (1990). An era of divided government. En B. Cain y G. Peele (eds.). *Developments in American Politics* (pp. 195-232). Oxford: Oxford University Press.
- (1991). Coalition governments, divided governments, and electoral theory. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 4, 236-249. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1991.tb00014.x>.
- Gallagher, M., Laver, M. y Mair, P. (2006). *Representative government in modern Europe*. Boston: McGraw Hill.
- García Guerrero, J. L. (1996). *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Majado, P. (2016). El presupuesto habilitante del decreto-ley ante la crisis económica. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 25.

- Gil, L. (2020). Las comisiones parlamentarias de investigación. *Proyecto social: Revista de Relaciones Laborales*, 8, 147-162.
- Guerrero Salom, E. (2000). *Crisis y cambios en las relaciones parlamento-gobierno (1993-1996)*. Madrid: Tecnos.
- Hammond, H. y Miller, G. (1988). The core of the constitution. *American Political Science Review*, 84, 1155-1174. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1962583>.
- Howell, W., Adler, S., Cameron, C. y Riemann, C. (2000). Divided government and the productivity of Congress, 1945-1994. *Legislative Studies Quarterly*, 15 (2), 285-312. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/440372>.
- Jover, P. y Marcet, J. (1985). Teoría y realidad en las relaciones del gobierno con el grupo parlamentario y el partido mayoritario. En E. Alonso García (ed.). *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía* (pp. 265-289). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- López Garrido, D. (1985). Gobierno y parlamento: dos modelos de relaciones internas (UCD y PSOE). En E. Alonso García (ed.). *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía* (pp. 232-242). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- López Guerra, L. (1987). Cuestión de confianza. En *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Civitas.
- Lucas Murillo de la Cueva, E. (2002). El gobierno ante el parlamento. En C. Mora-Donatto. (coord.). *Relaciones entre gobierno y Congreso* (pp. 273-308). México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina: Revisión de los términos del debate. En S. Mainwaring y M. S. Shugart. (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 19-64). Buenos Aires: Paidós.
- Molina Moreno, L. (2018). El control parlamentario. Tomo II: Preguntas, interpelaciones y mociones. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 315-344. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/64>.
- Mora-Donatto, C. J. (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Nieto, A. (2008). Responsabilidad personal y responsabilidad del Estado. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 85, 487-506.
- O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8 (9), 43-82.
- Pérez Royo, J. (2007). *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Punset Blanco, R. (2009). Potestades normativas y formas de gobierno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87, 11-42.
- Rastrullo Ripollés, A. (2018). El control parlamentario. Tomo I: La moción de censura. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 287-314. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/62>.
- Reniu, J. M.^a (2001). *Las teorías de las coaliciones revisadas* [tesis doctoral]. Universidad de Barcelona.
- Requejo Pagés, J. L. (2004). Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 73-89.

- Sánchez Martínez, J. S. (2017). La relación ejecutivo y legislativo en la aprobación del presupuesto: El caso de México a nivel subnacional. *Política y Gobierno*, 24 (2), 371-408.
- Sánchez Navarro, A. J. (1997). *La oposición parlamentaria*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Santamaría Pastor, J. A. (1995). La actividad del gobierno y de la administración pública como objeto de control parlamentario. En *VI Jornadas de Derecho Parlamentario (1995, Madrid): Problemas actuales del control parlamentario* (pp. 455-476). Madrid: Congreso de los Diputados.
- Santaolalla López, F. (1982). *El Parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpellaciones y comisiones de investigación*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.
- Sanz Gómez, R. y Sanz Gómez, S. (2020). Análisis cuantitativo del uso del decreto-ley en España (1979-2018). *Revista de Estudios Políticos*, 188, 127-158. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.188.05>.
- Shepsle, K. A. (1986). The positive theory of legislative institutions: An enrichment of social choice and spatial models. *Public Choice*, 50, (1-3), 135-178. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/BF00124930>.
- Simón Yarza, F. (2015). La moción de censura: ¿Constructiva u obstructiva? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 103, 87-109.