

EL CONSENSO LEGISLATIVO EN LAS AUTONOMÍAS: EL CASO DE ANDALUCÍA

Beatriz Carrasco (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, bcarari@upo.es)

Andrés Benítez (Universidad Nacional de Educación a Distancia, andresbenitez@poli.uned.es)

Xavier Coller (Universidad Nacional de Educación a Distancia, xaviercoller@poli.uned.es)

RESUMEN

La fragmentación de los parlamentos que ha tenido lugar en los últimos años ha provocado un incremento de la percepción de polarización política. Los cambios en el sistema de partidos invitan a estudiar si, tras el último ciclo electoral, se ha mantenido el consenso parlamentario o, por el contrario, se ha dado un aumento del conflicto entre gobierno y oposición. El objetivo de este artículo es conocer el grado de acuerdo que existe en los parlamentos autonómicos, centrándonos en el caso de Andalucía. Mediante la elaboración de una base de datos, que contiene información sobre los votos recibidos por ley, año de aprobación, legislatura, etc., desde el año 1980 hasta 2021, se pretende comparar el caso de Andalucía con el resto de cámaras legislativas. Este estudio forma parte del proyecto “El conflicto en la política española (1980-2018): El nuevo escenario de Andalucía en perspectiva comparada”, un proyecto que ha sido financiado por la Junta de Andalucía. El artículo se centra en la capacidad de inclusión que los gobiernos tienen sobre la oposición parlamentaria. De esta forma, se puede incorporar la opinión de los grupos parlamentarios de la oposición en las leyes aprobadas por las cámaras autonómicas.

Palabras clave: consenso, representantes políticos, cámaras legislativas, conflicto, Andalucía.

ABSTRACT

The fragmentation of parliaments in recent years has led to an increase in the perception of political polarisation. The changes in the party system invite us to study whether, after the last electoral cycle, parliamentary consensus has been maintained or, on the contrary, there has been an increase in conflict between government and opposition. The aim of this article is to find out the degree of agreement that exists in the

regional parliaments, focusing on the case of Andalusia. By means of a database, which contains information on the votes received by law, year of approval, legislature, etc., from 1980 to 2021, the aim is to compare the case of Andalusia with the rest of the legislative chambers. This study is part of the project "Conflict in Spanish politics (1980-2018): The new scenario of Andalusia in comparative perspective", a project that has been funded by the Junta de Andalucía. The article focuses on the capacity of inclusion that governments have over the parliamentary opposition. In this way, the opinion of the opposition parliamentary groups can be incorporated into the laws passed by the autonomous chambers.

Keywords: consensus, political representatives, legislative chambers, conflict, Andalusia.

NOTA BIOGRÁFICA AUTORES/AS

Beatriz Carrasco es doctoranda del programa de Ciencias Sociales de la Universidad Pablo de Olavide. Graduada en Sociología por la Universidad Pablo de Olavide, posee también un Máster en Género e Igualdad por la misma universidad. Con competencias y capacidades en diseño, planificación y gestión de proyectos con financiación estatal (I+D+I) y autonómica, ha participado y colaborado en diversos proyectos nacionales e internacionales.

Andrés Benítez es graduado en Ciencias Políticas y de la Administración (2015) y Máster Universitario en Sociedad, Administración y Política por la Universidad Pablo de Olavide (2017). Ha sido miembro del equipo de trabajo del proyecto CIUPARCRI. Investigador predoctoral (FPI) en el proyecto «La construcción social del consenso en entornos políticos multipartidistas» (UNED). Su investigación se centra en el ejercicio de la representación y toma de decisiones de las élites políticas.

Xavier Coller es Catedrático en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED. Es Doctor por la UAB (1996) y por Yale University (2002) con una tesis dirigida por Juan J. Linz titulada *Fragmented identities and Political Conflict: Failed Nationalism in a Multinational State*. Ha impartido docencia de grado y posgrado en las universidades siguientes: UNED, UPO, UB, UA, UAB, UPF, ESADE, UOC, Europea (Madrid), Yale, Georgetown y Université de Montpellier.

1. Introducción

Con la consolidación de la democracia parlamentaria en España (1982), los grupos parlamentarios que gobernaban con mayorías absolutas no necesitaban el concurso de la oposición para aprobar leyes, por lo que, las negociaciones entre ellos para sacar adelante una ley eran menos necesarias. ¿Qué cambios se han producido en la política de España con la irrupción de los nuevos partidos políticos en las diferentes cámaras legislativas y la consiguiente fragmentación de las cámaras?

La aparición de los nuevos partidos políticos ha producido una fragmentación en la composición de las cámaras legislativas españolas. Un ejemplo de ello es que, en el año 2019, se conformó el Congreso de los Diputados más fragmentado de la historia de la democracia, con 16 partidos. El multipartidismo ha ocasionado, no solo cambios en la composición parlamentaria, sino también en la forma de negociar la aprobación de una ley. Estas nuevas formas de negociar traen consigo grandes consensos entre grupos parlamentarios similares (y en ocasiones, también con grandes diferentes ideológicas entre sí) o, por el contrario, conflictos sobre lo que se tiene que acordar.

La gobernanza de las sociedades se complejiza por fenómenos socioeconómicos como la globalización y, en el caso de Andalucía (y España), por fenómenos políticos como la eclosión de partidos nuevos y su entrada en los parlamentos. La incorporación de actores nuevos al escenario parlamentario tiene implicaciones diversas. Por un lado, multiplica su diversidad social en la medida en que los nuevos actores introducen en los parlamentos perfiles sociales nuevos (Kakepaki et al 2018). Por otro lado, llevan a las instituciones puntos de vista, aspiraciones, planteamientos, demandas de sectores diversos de la sociedad. En tercer lugar, condicionan la agenda política ejecutiva en la medida en que dispongan de capacidad parlamentaria para ello. Por último, fragmenta la composición política de los parlamentos (Sánchez de Dios 2018) y complejiza la acción parlamentaria, especialmente las dos actividades parlamentarias más relevantes (aunque no únicas): producción de gobiernos y aprobación de leyes.

Más allá de cuestiones normativas que no interesan a científico social (si es bueno o malo el conflicto o el consenso político), parece que un cierto grado de conflicto es esperable en la política parlamentaria democrática y multipartidista en la medida en que los partidos canalizan y representan los intereses, demandas, planteamientos y puntos de vista de grupos sociales diferentes. Asimismo, es esperable también un cierto grado de

consenso sin el cual un grupo político estaría gobernado siempre de espaldas a partes importantes de la sociedad representadas en otros grupos políticos. Como señaló Lijphart (1993:33), el funcionamiento de las democracias parlamentarias en sociedades con líneas divisorias múltiples “enfatisa el consenso en lugar de la oposición, que incluye en lugar de excluir y que trata de maximizar el tamaño de la mayoría gobernante en lugar de satisfacerse con una mayoría mínima”. En consecuencia, estudiar el conflicto y el consenso en la política en perspectiva comparada no sólo ayuda a hacernos una idea de cómo son nuestras sociedades y los/as políticos que las gobiernan, sino que también nos dan una indicación del nivel de eficiencia social vía grado de inclusividad de la política parlamentaria. Además, entronca con una tradición sociológica de primera magnitud (Dryzek y Simon 2006, Horowitz 1962, Maravall 2008, Scheff 1967, Searing 1971). No es por casualidad que uno de los padres de la sociología se centrará en el estudio de los tipos de leyes para analizar las transformaciones sociales y el tipo de líneas rojas cuyo traspaso suponía un delito y un ataque a la cohesión moral basada en lazos sociales (Durkheim 1928:74).

Un indicador claro y robusto para medir el grado de acuerdo es el número de votos que recibe una ley en una cámara legislativa. La aprobación de leyes es el acto legislativo más importante de cualquier parlamento (Cotta, 1995). Las leyes regulan la sociedad, habilitan, restringen, empoderan, limitan, crean instituciones y, a menudo, establecen una línea de lo que es aceptable y no lo es. En términos prácticos, la ley aprobada es habitualmente el resultado de un largo proceso de negociación en el que intervienen los puntos de vista y demandas de individuos o grupos tales como los representantes políticos, pero también grupos de presión, expertos, o simples ciudadanos/as o sus agrupaciones. Para entender bien la naturaleza del consenso político institucional hay que conocer cómo se hace y aprueba una ley.

El consenso y disenso es una forma de explicar cómo funcionan nuestros parlamentos y cómo llegan a acuerdos nuestros representantes. Una forma de poder medir el consenso y el conflicto es contabilizando el número de votos que reciben las leyes aprobadas en cada cámara legislativa. Una ley que no recibe votos negativos, pero sí positivos y abstenciones, será considerada una ley consensuada. No obstante, una ley con votos negativos es una ley que no ha conseguido el acuerdo entre los diferentes representantes de la cámara en la que se vota.

Los cambios que se han producido en la política española no afectan por igual a todas las cámaras de representación españolas. En algunas de ellas, el multipartidismo, la renovación de las élites y la fragmentación es mayor que en otras. Con los cambios que se han producido en la política parlamentaria española ¿Cómo es la política en España hoy, más consensualista o más conflictivista? En los primeros años de democracia, la proporción de consenso parlamentario era de casi un 80%. Actualmente, esta proporción ha disminuido, en algunas cámaras, hasta el 65%¹ ¿Qué variables contextuales influyen en la construcción del consenso y disenso de los parlamentos españoles? La polarización, el clima político, el multipartidismo, el tipo de gobierno, el tipo de mayoría, etc. son algunos variables que determinan el consenso.

El artículo se centra en el análisis de la producción legislativa y los votos a las leyes aprobadas como un indicador sencillo, fácilmente computable, y que permite la comparación tanto territorial como temporal. Los datos indican que Andalucía alcanza unos niveles de consenso legislativo altos, en la media respecto al total de las comunidades autónomas. Si bien es cierto que se observan notables diferencias entre ellas.

¿Cómo se mide el consenso?

El sistema de voto en los parlamentos españoles se diferencia por dos procesos. El primer de ellos es la votación de leyes a la totalidad, donde se realiza un único voto para la aprobación de una ley. El segundo de ellos es la votación de leyes al articulado, produciéndose más de un voto para la aprobación de una ley.

Para poder medir el consenso y disenso en las leyes aprobadas en cada cámara parlamentaria autonómica, se tendrá en cuenta los votos a favor, en contra y de abstención. Esto permitirá medir el consenso de cada cámara a partir del número de representantes que la constituyen. Para poder identificar el grado de acuerdo para cada ley se suma los votos a favor y por abstención y se divide por los votos totales. En el caso de las leyes al articulado, se realiza esta operación para cada una de las votaciones y se saca una media del grado de consenso de todas ellas en su conjunto. El consenso se

¹ Datos extraídos de BADELEY. Base de datos de leyes con más de 7500 registros, de las 17 cámaras autonómicas, desde el año 1980 hasta la actualidad.

ubicará en una escala del 0 al 100, donde 0 significa conflicto y 100 consenso. Cuanto más cerca del 100 se encuentre una ley, mayor será la proporción de consenso.

1. Objetivos

Este estudio analiza las leyes aprobadas en las 17 cámaras legislativas españolas mediante los votos. La producción legislativa, la proporción media de apoyo a la ley aprobada y la capacidad de inclusión se compara Andalucía con el resto de España. Por lo tanto, se plantean cinco objetivos principales:

- 1) Conocer la producción de leyes en Andalucía por legislatura
 - a. Comparar la producción legislativa en Andalucía con el resto de España
- 2) Analizar la proporción media de apoyo a la ley aprobada en las 17 cámaras legislativas
 - a. Indagar sobre la evolución anual del apoyo a las leyes desde 1980 hasta 2021
- 3) Comparar la evolución en la capacidad de inclusión de Andalucía con el resto de España

Mediante la elaboración de una base de datos que contiene información sobre los votos recibidos por cada ley desde el año 1980 hasta 2021, se pretende no solo comparar la producción legislativa en Andalucía con el resto de cámaras, sino también hacer un especial hincapié en las comunidades históricas como Cataluña, Galicia y País Vasco.

2. Metodología

Esta investigación forma parte del proyecto “El conflicto en la política española. El nuevo escenario de Andalucía en perspectiva comparada” (P18-RT-5234). El proyecto se inició en Enero de 2020 y ha sido financiado por la Junta de Andalucía. También se enmarca dentro de dos proyectos más:

“La construcción social del consenso en entornos políticos multipartidistas” (Ministerio de Ciencia e Innovación PID2019-108667GB-I00).

“Conflicto y consenso parlamentario. El caso de la España de las autonomías (1980-2010)” (Ministerio de Ciencia y Tecnología CSO2008-02525).

La metodología que va a utilizarse para la realización de este estudio es cuantitativa. Se ha creado una base de datos que contiene 7466 registros de todas las leyes aprobadas desde 1980 hasta 2021 en las 17 cámaras autonómicas. De este modo, la variable dependiente será el consenso. Como se ha mencionado en páginas anteriores, el consenso se ubicará en una escala del 0 al 100, donde 0 significa conflicto y 100 consenso. Cuanto más cerca del 100 se encuentre una ley, mayor será la proporción de consenso. Un ejemplo de ley con una alta proporción de consenso es la Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía. Esta ley se aprobó en el Parlamento Andaluz, en el año 2018, con 108 votos a favor (por unanimidad), ningún voto en contra y ninguna abstención. Es una ley aprobada con una proporción de consenso del 100%. Por el contrario, cuanto más cerca del 0 en la escala se encuentre una ley, menor será la proporción de consenso y, en consecuencia, mayor será el disenso. Un ejemplo de ley que no ha generado una alta proporción de consenso en su aprobación en el Parlamento Andaluz, en el año 2018, es la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía. Esta ley ha sido aprobada con 70 votos a favor, 34 votos en contra y 5 abstenciones, por lo que el grado de acuerdo es de un 65%. Se observan dos leyes que han sido tramitadas por la comisión de igualdad y políticas sociales, aprobadas en el Parlamento Andaluz, el mismo año, tienen una diferencia en la proporción de consenso del 35%.

El principal objetivo de la base es conocer la forma en la cual ha ido evolucionando la aprobación de leyes en nuestro país, permitiendo conocer si estas leyes se aprueban de forma consensuada o conflictiva. Es por ello, que recoge todas las leyes que han sido aprobadas en cada parlamento.

Esta base consta de diferentes variables que permiten conocer la ley, la autonomía en la cuál ha sido aprobada, el año, la legislatura, iniciativa de la que parte la ley y el lugar de aprobación. Una clasificación creada para agrupar las leyes del mismo ámbito y sub-ámbito, la producción, la forma de votación (al articulado o a la totalidad), los votos a favor, en contra y abstención, el total de votos, si se produce consenso o disenso y si existe un voto especial. También incluye una última variable de comentarios, donde se aportan los links de los diarios de sesiones donde se encuentra cada una de las leyes.

Actualmente, la base se encuentra en elaboración y en la fase de incorporación de las leyes aprobadas en el Congreso de los Diputados, desde 1977 hasta la actualidad.

3. Resultados preliminares

El proyecto se encuentra en fase de realización, por lo que los resultados que se presentan en este artículo son preliminares. El análisis que se presenta de los resultados preliminares es descriptivo. La pregunta que se quiere responder en este artículo es ¿Cómo es la política en España hoy, más consensualista o más conflictivista? ¿Qué variables contextuales influyen en la construcción del consenso y disenso de los parlamentos españoles?

Tabla 1. Producción legislativa media según cámara autonómica desde 1980 hasta 2021

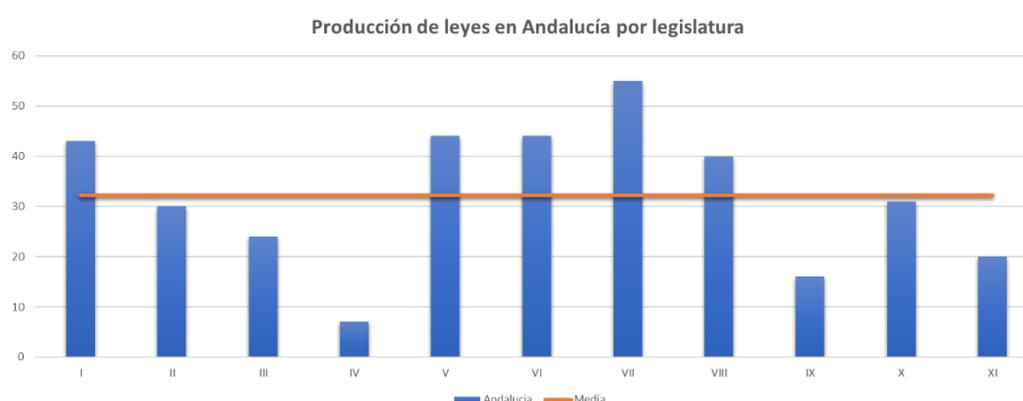
CÁMARA AUTONÓMICA	MEDIA
Navarra	87,9
Cataluña	56,5
Aragón	49,0
Comunitat Valenciana	44,9
Baleares	44,3
Galicia	40,0
Castilla y León	41,4,
Murcia	40,1
Canarias	39,7
Castilla-La Mancha	37,1
Madrid	34,8
País Vasco	34,2
Cantabria	33,7
Extremadura	32,7
Andalucía	31,9
Asturias	28,0
La Rioja	25,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de BADELEY (2022)

En la tabla 1, se encuentra la producción legislativa media según cámara autonómica desde 1980 hasta 2021. Si se compara la producción legislativa media de Andalucía con el resto de cámaras autonómicas, el Parlamento Andaluz junto al Parlamento de Asturias y La Rioja, es una de las comunidades autónomas menos productivas. Extremadura, Cantabria, País Vasco y Madrid tienen una producción legislativa muy similar a la del Parlamento de Andalucía, siendo esta inferior a 35 leyes. Por encima de este porcentaje se encuentra Canarias y Castilla La Mancha. Ambas cámaras superan el 35 sin alcanzar una producción legislativa media del 40. Con una producción entre el 40 y el 45, se encuentran a seis cámaras autonómicas: Murcia, Castilla y León, Galicia, Baleares, Comunidad Valenciana y Aragón, esta última muy cerca de producir una media de 50 leyes. Solo Cataluña (con una producción de 56,5) y Navarra (con una producción de 87,9) son las dos cámaras que superan la producción legislativa media de 50 leyes. Destaca notoriamente Navarra, con una producción de casi 90 leyes por legislatura.

En las cuatro cámaras autonómicas donde se aplica el art. 151 (vía rápida de acceso a la autonomía), Cataluña es la cámara legislativa con una mayor producción legislativa. Galicia, se encuentra en la media, con una producción de 45 leyes. No obstante, Andalucía y País Vasco son dos de las comunidades con una producción legislativa inferior a 35.

Gráfico 1. Producción legislativa en Andalucía por legislatura



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de BADELEY (2022)

En el gráfico 1, se observa el número total de leyes que se han aprobado por legislatura en el Parlamento de Andalucía. En la legislatura I, V, VI, VII, VIII el número

total de leyes aprobadas se encuentra por encima de la media (el número total de aprobación de leyes es superior a 32 por legislatura). No obstante, en las últimas legislaturas la producción de leyes ha disminuido. A partir de la legislatura IX, el número total de leyes aprobadas se encuentra por debajo de la media. Cabe destacar que la última legislatura es una de las tres legislaturas menos productivas. Esto puede deberse a factores como la crisis del coronavirus que afectó notoriamente a la posibilidad de asistir presencialmente a la cámara autonómica por lo que la presentación de proyectos y proposiciones de ley a tramitar como leyes se vio notoriamente disminuida, puesto que muchas de las leyes en tramitación se pospusieron debido al cambio de prioridades.

En este caso, de las once legislaturas del Parlamento de Andalucía, cinco de ellas tienen una producción superior a 32 leyes, mientras que las seis restantes se encuentran por debajo de esa media.

Gráfico 2. Proporción media de apoyo a la ley aprobada según cámara autonómica desde 1980 hasta 2021.



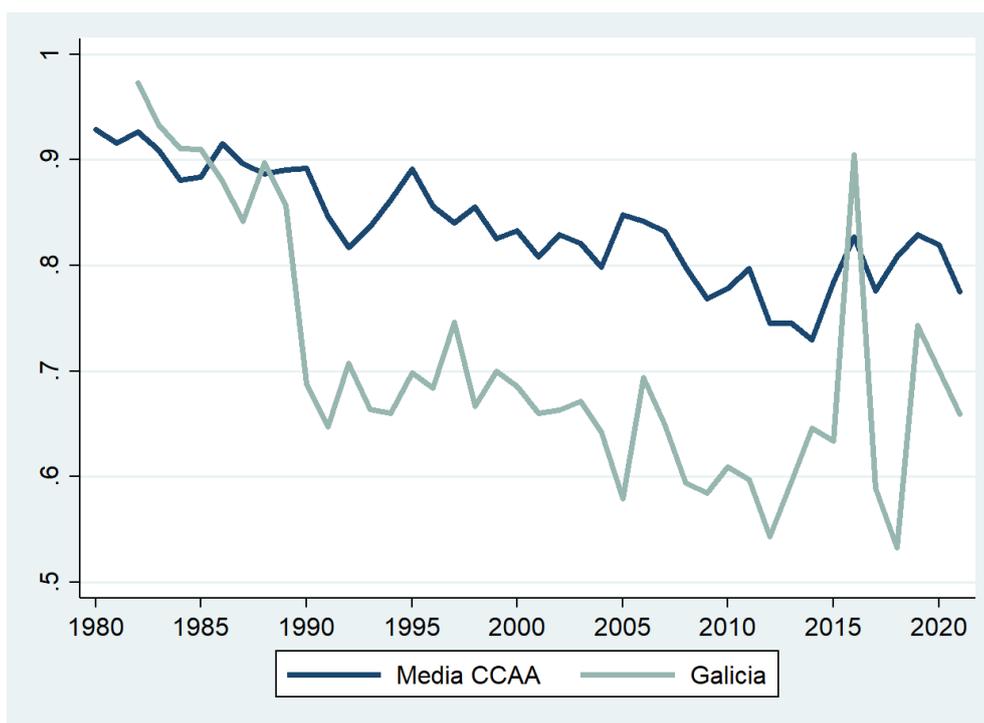
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de BADELEY (2022)

En el gráfico 2, se observa la proporción media de apoyo a la ley aprobada según la cámara autonómica desde 1980 hasta 2021. A pesar de que Andalucía y País Vasco tienen una producción legislativa baja, el grado de consenso es elevado, sumándose así a otras comunidades como Aragón, Canarias, Cataluña, Navarra, Murcia, Castilla y León y Castilla La Mancha. Todas las cámaras mencionadas anteriormente tienen una proporción media de apoyo a las leyes aprobadas por encima del 85%. En estas cámaras legislativas, el 85% de las leyes se aprueban sin votos negativos, por lo que el grado de

consenso es muy elevado. A diferencia de las ocho cámaras autonómicas donde se aprueban las leyes con una proporción de apoyo superior al 85%, en Cantabria, Baleares, Asturias, Extremadura, Madrid y La Rioja esta proporción desciende al 80% y 85%. En la Comunidad Valenciana, las leyes se aprueban con una media de apoyo entre el 75% y el 80%. No obstante, Galicia es la CCAA con una proporción media de apoyo a la ley aprobada más baja, con un 75%. ¿Ha sido siempre así?

A continuación, se analiza la evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada desde 1980 hasta 2021 en las dos cámaras autonómicas más donde la media es más baja (Galicia y Valencia), una cámara autonómica donde se alcanza el punto medio (85%) en la proporción media de apoyo a la ley (Andalucía), y las tres cámaras autonómicas con un porcentaje superior al 90% (País Vasco, Canarias y Cataluña)

Gráfico 2.1 Evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada del Parlamento de Galicia desde 1980 hasta 2021.



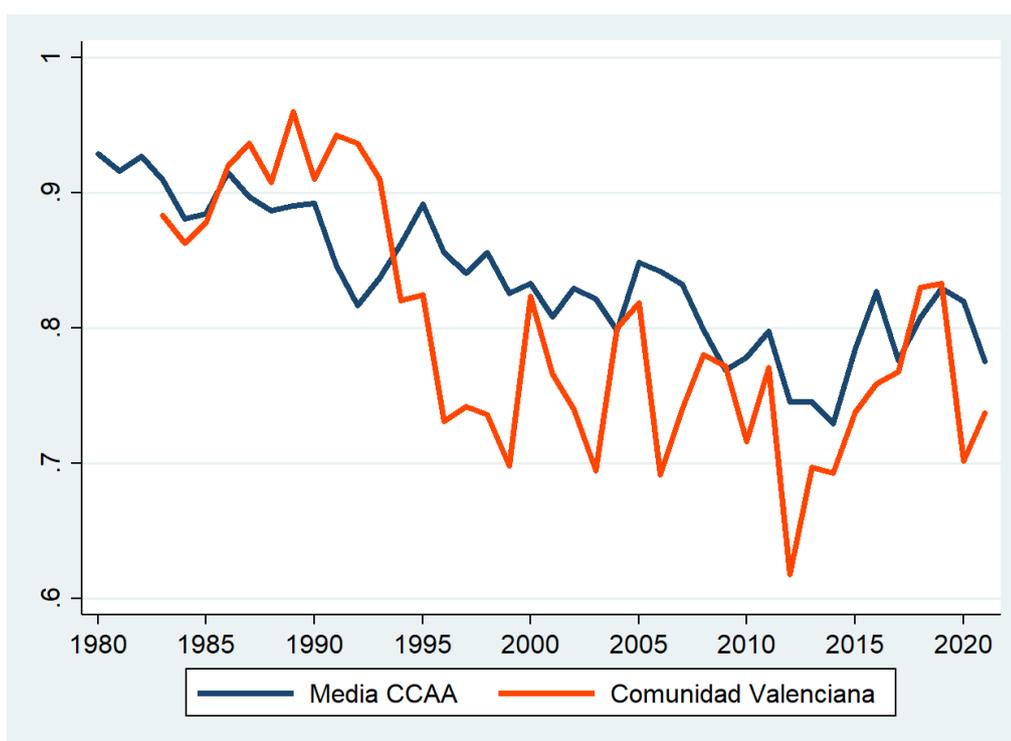
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de BADELEY (2022)

En el gráfico 2.1, se compara la evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada del Parlamento de Galicia con el resto de España desde 1980 hasta 2021. En este gráfico, se observa que el grado de apoyo a la ley en Galicia es notoriamente inferior al del resto de España. Después de la transición y hasta el año 1990, la proporción de

apoyo a la ley en Galicia y el resto de España es muy similar, siendo superior al 80%. Desde 1990 hasta el año 2015, el grado de apoyo disminuye hasta el 70%. Durante más de 25 años, el grado de acuerdo ha sido significativamente bajo en comparación con el resto de España. No obstante, en el año 2015 aumenta hasta alcanzar un porcentaje del 90%, siendo este más elevado que el resto de España, que no alcanza el 85%. En el año 2018, el grado de apoyo desciende de nuevo en el Parlamento de Galicia, por debajo del 60%. Desde entonces, se ha visto incrementado, alcanzando en el año 2020 un porcentaje del 75%.

En este gráfico se observan las diferencias notorias que existen en el grado de acuerdo entre el Parlamento de Galicia y el resto de España, donde se muestra la evolución de la proporción media de apoyo a las leyes aprobadas, mostrando que Galicia es la cámara legislativa con una proporción media de apoyo a las leyes más baja.

Gráfico 2.2 Evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada de las Cortes Valencianas desde 1980 hasta 2021.



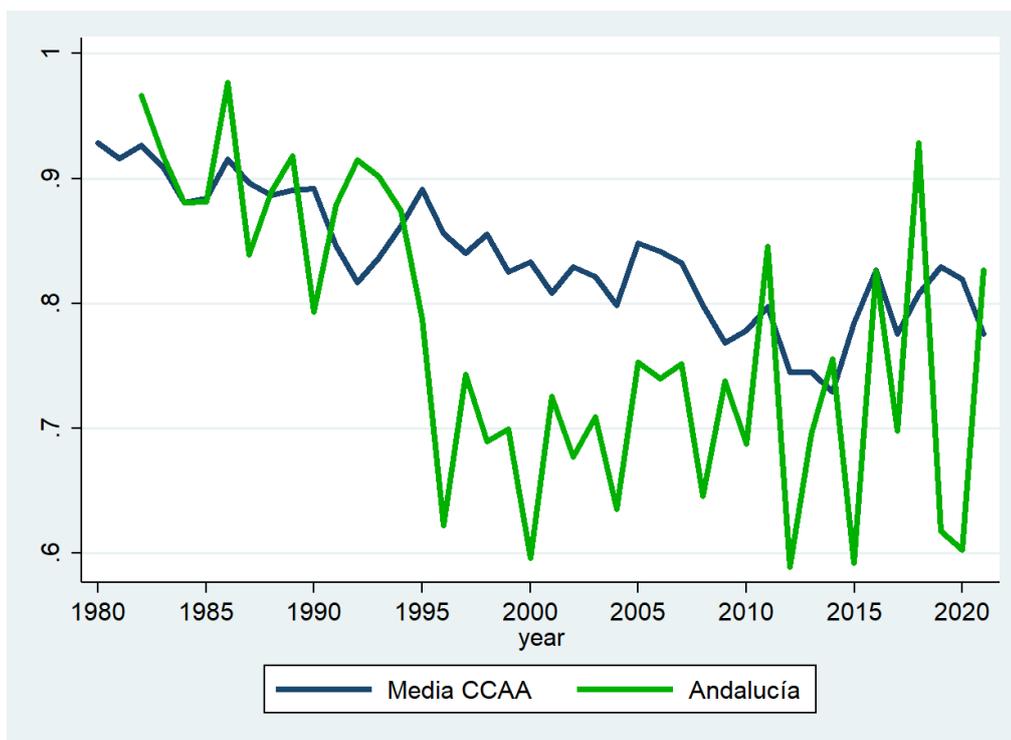
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de BADELEY (2022)

En el gráfico 2.2, se compara la evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada en las Cortes Valencianas con el resto de España desde 1980 hasta 2021. En este gráfico se observa una situación similar al gráfico 2.1. La proporción media de apoyo

a la ley aprobada en las Cortes Valencianas es inferior a la media de España, sin alcanzar el 80%. En el gráfico puede observarse que, a excepción de los primeros años después de la transición y hasta el año 1995, la proporción media de apoyo se encontraba por encima del 90%. A partir del año 1995, el porcentaje se ubica por debajo del 80% (excepto los años 2000, 2005 y 2020 que aumenta hasta el 82%).

En este gráfico se observan las diferencias notorias que existen en el grado de acuerdo entre las Cortes Valencianas y el resto de España, que muestra como las Cortes Valencianas no alcanzan la proporción media del 85% en el apoyo a las leyes aprobadas (excepto en los diez primeros años de democracia).

Gráfico 2.3 Evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada del Parlamento de Andalucía desde 1980 hasta 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de BADELEY (2022)

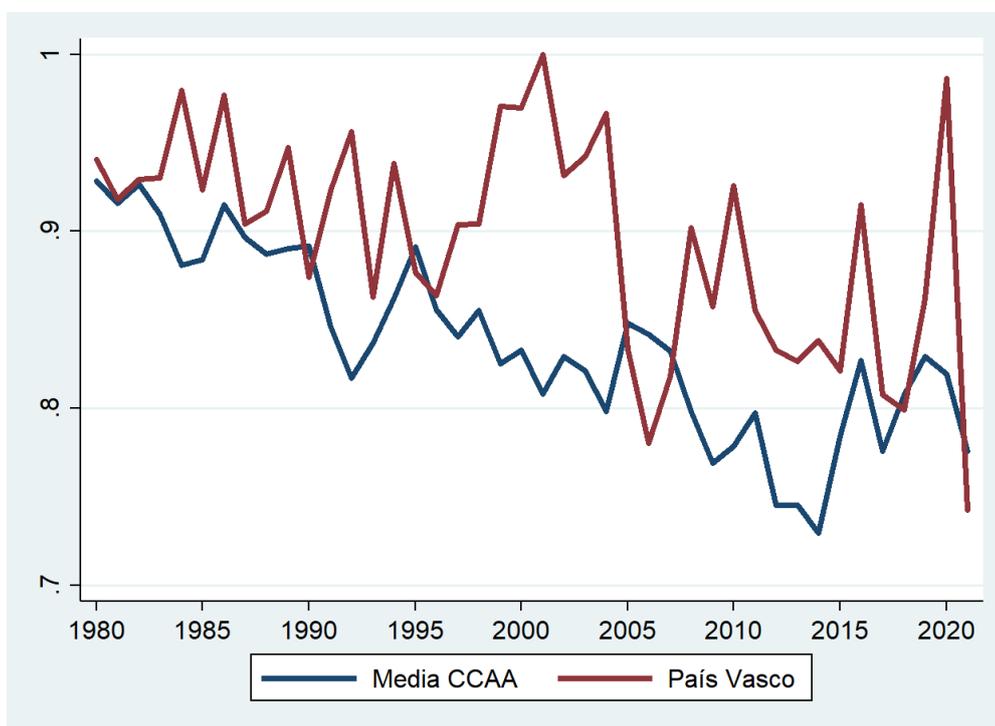
Analizando la evolución histórica del apoyo a las leyes y comparando Andalucía con el Resto de España, en el gráfico 3, se observa que, desde 1982 hasta 2021, la proporción de apoyo a las leyes ha sido superior al 70% en las diecisiete cámaras autonómicas, exceptuando dos momentos históricos: el año 2000, donde la media de apoyo a las leyes desciende al 60% y el año 2010, donde la media es superior al año 2000, pero sin alcanzar el 70%. La evolución anual de apoyo a las leyes ha sido más elevada en

los primeros años de democracia, donde se superaba el 90%. Fue a partir de 1990, donde la media de apoyo empezó a descender progresivamente. Desde 1990 hasta 2010, la proporción de apoyo a las leyes se ubica entre el 80 y 90%. En el año 2010, desciende hasta casi un 70%. Este notable descenso puede deberse a la crisis económica que sufre España o la irrupción de nuevos partidos políticos, con el fin del bipartidismo. No obstante, en los años posteriores el porcentaje de apoyo a las leyes aumenta hasta alcanzar de nuevo, en el año 2014, una proporción superior al 80%.

Cabe destacar que, si se compara Andalucía con el resto de España, la proporción media de apoyo a las leyes en Andalucía es mucho más variable. En Andalucía, se observa que hasta el año 1995, la proporción de apoyo a las leyes es superior al 85%. No obstante, a pesar de producirse un incremento, en el año 1998 vuelve a descender, hasta alcanzar en el año 2010, un porcentaje de apoyo a las leyes del 60%. Desde el año 2000, la proporción de apoyo a las leyes en Andalucía ha sido muy cambiante, ubicándose, hasta el año 2009, por encima del 70%. Se produce un cambio muy significativo entre el porcentaje de apoyo a las leyes del año 2009 (superior al 90%) y el año 2010 (inferior al 70%). Desde 2016 hasta 2019, el porcentaje de apoyo se incrementa de nuevo, siendo este superior al 90%. En los últimos años, ha vuelto a descender y se encuentra entre el 80 y 85%.

A pesar de las notorias diferencias que pueden encontrarse entre Andalucía y el resto de España, la media de apoyo a las leyes desde 1980 hasta 2021 en Andalucía es de 85,1% y en el resto de España es de 85,3%. Esto indica que Andalucía es una de las comunidades autónomas con un porcentaje que se encuentra dentro de la media en la proporción de apoyo a las leyes.

Gráfico 2.4 Evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada del Parlamento Vasco desde 1980 hasta 2021.

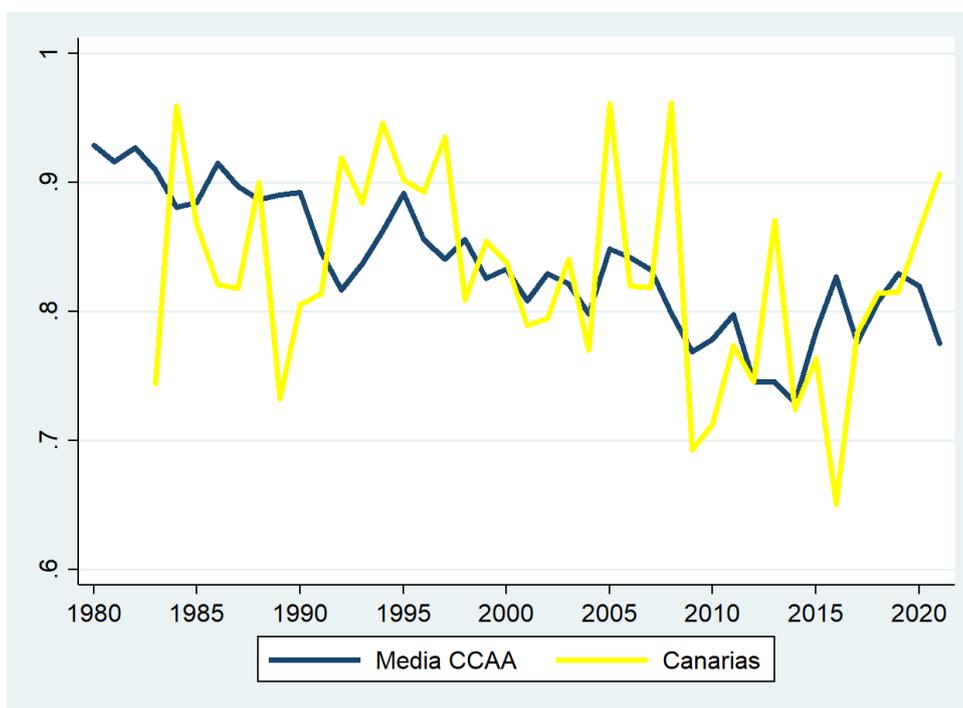


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de BADELEY (2022)

En el gráfico 2.4, se compara la evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada en el Parlamento Vasco con el resto de España desde 1980 hasta 2021. La cámara autonómica vasca, junto con Canarias y Cataluña, es una de las tres cámaras legislativas con una mayor proporción media de apoyo a la ley aprobada en España. Esto se muestra en el gráfico 2.4, donde se observa que desde 1980 hasta 2005, la proporción media es superior a la del resto de España, ubicándose entre el 85% y 100% (en algunos casos, como en el año 2000). En el año 2005, la proporción desciende hasta el 78%. No obstante, desde el año 2005 hasta el 2021, el porcentaje medio de apoyo a las leyes aprobadas es, de nuevo, superior al resto de España, encontrándose entre el 80% y 100%.

Cabe destacar que la proporción media de apoyo a las leyes aprobadas en España se encuentra en el 85%, mientras que en el País Vasco está proporción aumenta hasta el 90%, una diferencia de un 5% en el grado de acuerdo de las leyes.

Gráfico 2.5 Evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada del Parlamento de Canarias desde 1980 hasta 2021.

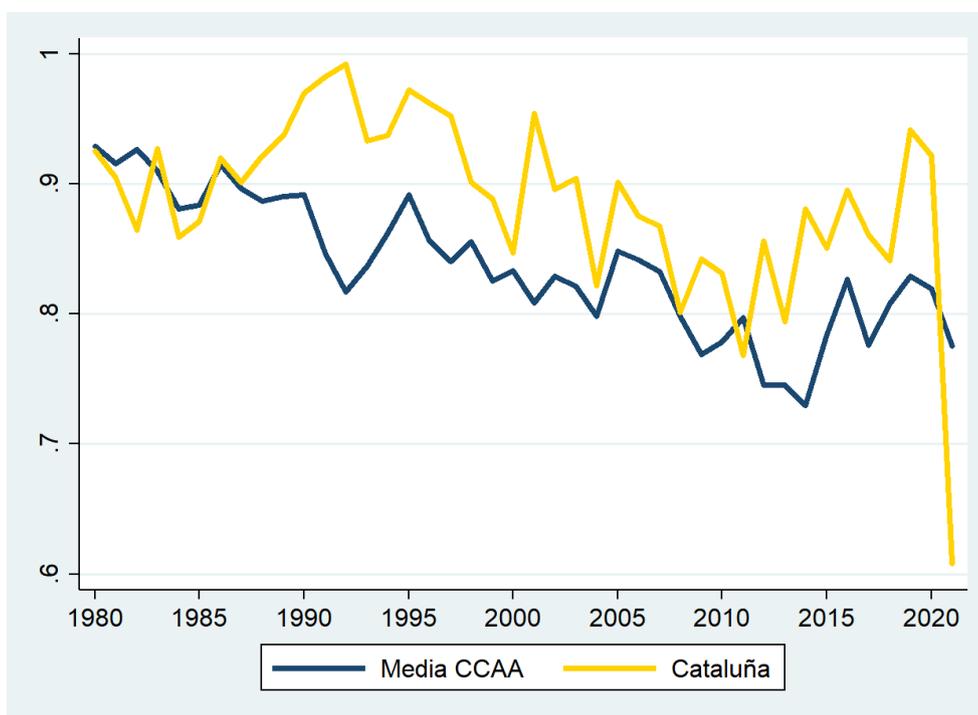


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de BADELEY (2022)

En el gráfico 2.5, se compara la evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada en el Parlamento de Canarias con el resto de España desde 1980 hasta 2021. Canarias es la segunda cámara autonómica con una mayor proporción media de acuerdo a las leyes aprobadas en España. Esto puede observarse en el gráfico, donde, a pesar de encontrar mucha variabilidad en el grado de acuerdo en el Parlamento de Canarias desde 1980 hasta 2021, en los años 1980, 1986, 1989, 1991, 1999, 2001, 2003, 2009 y 2016, la proporción media de apoyo a las leyes aprobadas en Canarias se ubica por debajo de la media. En ocho de los cuarenta años que han pasado desde que comenzó la democracia, la proporción media de apoyo a las leyes aprobadas en Canarias ha sido inferior al resto de la media de España. En los treinta y dos años restantes, la media siempre ha sido superior al 85%.

La proporción media de apoyo a las leyes aprobadas en España se encuentra en el 85%, mientras que en el Parlamento de Canarias está proporción aumenta hasta el 91%, una diferencia de un 6% en el grado de acuerdo de las leyes.

Gráfico 2.6 Evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada del Parlament de Catalunya Canarias desde 1980 hasta 2021.

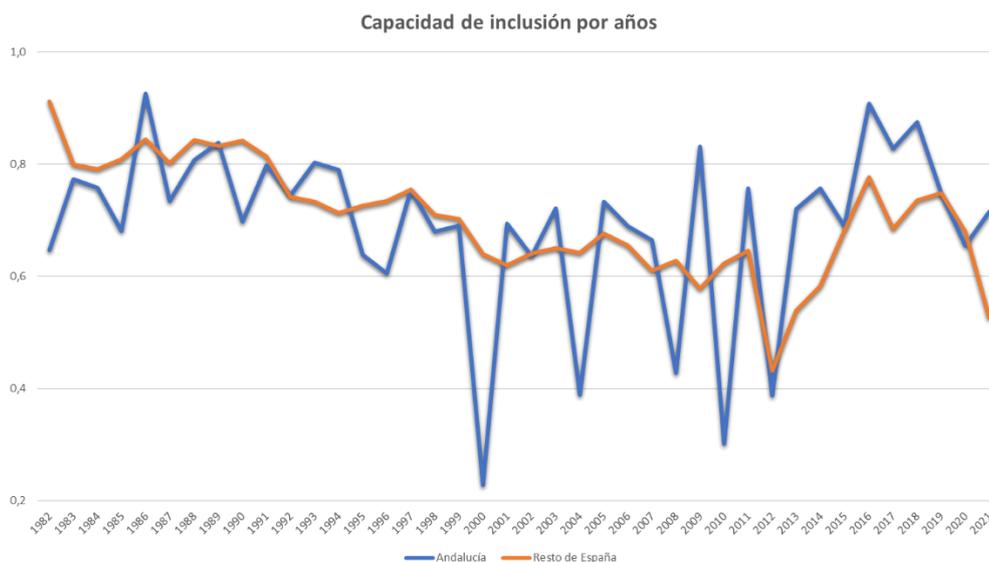


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de BADELEY (2022)

En el gráfico 2.6, se compara la evolución de la proporción media de apoyo a la ley aprobada en el Parlament de Catalunya con el resto de España desde 1980 hasta 2021. Catalunya es la cámara autonómica con una mayor proporción media de acuerdo a las leyes aprobadas en España. Puede observarse claramente en el gráfico, donde la proporción media de apoyo a las leyes supera el 85% desde 1980 hasta 2021, a excepción de los años 2003, 2007, 2010 y 2013. Solo cuatro de los cuarenta años, desde que comenzó la democracia, la proporción media de apoyo a la ley aprobada ha sido inferior a 85%, alcanzando un porcentaje mínimo del 77%. A diferencia de otras cámaras legislativas como Galicia, Valencia y Andalucía, la proporción media de acuerdo a las leyes aprobadas en Catalunya nunca se ha encontrado por debajo del 75%.

El grado de acuerdo en esta cámara legislativa es muy elevado. El 92% de las leyes aprobadas en el Parlament de Catalunya desde 1980 hasta 2021 se han aprobado sin votos negativos.

Gráfico 3. Capacidad de inclusión anual de las 17 cámaras autonómicas desde 1980 hasta 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de BADELEY (2022)

La capacidad de inclusión permite entender hasta qué punto el grupo parlamentario (o grupos, en caso de coalición) consigue atraer a la oposición en la aprobación de las leyes. El índice de atracción política o grado de inclusividad se ubica entre los valores 0 y 100. El 100 nos indica que el grupo parlamentario (o grupos parlamentarios) que gobierna es capaz de incorporar a toda la oposición en la aprobación de una ley, mientras que 0 nos indica que el grupo parlamentario que gobierna no es capaz de incorporar a los otros grupos, de este modo, solo vota a favor de la aprobación de la ley el grupo que gobierna.

En el gráfico 4, se compara la capacidad de inclusión de la cámara autonómica andaluza con el resto de España. Se observa que la capacidad de inclusión en las 16 cámaras autonómicas (a excepción de Andalucía) desde 1980 hasta el año 1991 es superior al 80%. A partir del año 1991 hasta el año 2008, el grado de inclusividad se encuentra entre el 80 y 60%. Es en el año 2010 hasta el 2014, donde la capacidad de inclusión desciende a casi el 40%. A partir del año 2014, aumenta el grado de inclusividad, alcanzando, en el año 2015, un porcentaje similar a los primeros 10 años de la democracia. No obstante, desde el año 2019, esta proporción ha descendido de nuevo, hasta alcanzar porcentajes entre el 40 y 60%.

En el caso del Parlamento de Andalucía, la capacidad de inclusión se encuentra, en los primeros años de democracia, entre el 60 y 80%, excepto en el año 1986 y 1989, que la proporción es superior al 80%. En el año 2000, desciende a casi el 20%. Esto es debido a que en el año 2000 solo se aprobó una ley, con 22 votaciones, de las cuales 21 de ellas tuvieron votos negativos, por lo que la capacidad de inclusión fue muy baja. En el año 2001, aumenta de nuevo la capacidad de inclusión hasta casi el 70%. Tres años más tarde, en 2004, desciende por debajo del 40%. En el año 2005 aumenta de nuevo hasta el año 2008, donde el grado de inclusividad es inferior al 50%. En el año 2009, aumenta hasta casi el 90% y desciende de nuevo en el año 2010, hasta el 30%. En 2011, aumenta hasta el 80% y en 2012 desciende hasta el 40%. Desde 2008 hasta 2012 (legislatura VIII) la capacidad de inclusión es muy variable, obteniendo en dos años una proporción de inclusividad elevada y en otros dos una inclusión de la oposición muy baja. Desde el año 2012, la capacidad de inclusión ha aumentado hasta alcanzar en el año 2016 y 2018, una inclusividad del 90%. Desde el año 2019, esta capacidad de inclusión ha disminuido, y en el año 2021 se encuentra en el 70%.

Cabe destacar que, a pesar de que el Parlamento de Andalucía es muy variable, la media en la capacidad de inclusión de la cámara autonómica andaluza es muy similar a la del resto de España. En el caso de Andalucía, la media del grado de inclusividad es del 69,3%, frente al 69,8% del resto de España.

4. Conclusiones

La comparación que se realiza en este estudio del Parlamento de Andalucía con el resto de España, permite obtener una clara conclusión sobre la producción legislativa, el grado de apoyo y la capacidad de inclusión.

En primer lugar, y en relación a la producción media de las leyes desde 1980 hasta 2021, Andalucía es, junto a Asturias y La Rioja, el parlamento con una producción más baja, inferior al 35%.

En segundo lugar, la proporción media de apoyo a la ley aprobada desde 1980 hasta 2021, muestra que Andalucía es una de las CCAA, junto a Castilla y León y Castilla La Mancha, que se encuentra en el porcentaje medio de aprobación del 85%.

A diferencia de lo que se muestra en los medios de comunicación, en torno al 85% de las leyes son aprobadas sin votos negativos. La media indica que el grado de acuerdo es elevado, obteniendo resultados de consenso del 75% al 91%, en las cámaras legislativas analizadas.

En tercer lugar, la capacidad de inclusión anual de las 17 cámaras autonómicas desde 1980 hasta 2021, permite entender cómo el grupo parlamentario es capaz de conseguir el apoyo de la oposición, aprobando una ley sin votos negativos. Andalucía, a pesar de ser una cámara legislativa con grandes variaciones en el tiempo sobre el grado de inclusividad, la media en la proporción de inclusión de esta comunidad con el resto de España es muy similar, entorno al 70%.

La capacidad de inclusión disminuye cuando nos alejamos de la transición, produciéndose un deterioro progresivo del acuerdo como manera de gestionar la gobernanza legislativa.

Si se compara históricamente, las cámaras legislativas son, actualmente, más conflictivistas que consensualistas. Esto puede deberse a otras variables que determinan y explican el consenso. El sexo, la edad, los estudios, la profesión, el lugar de nacimiento, la homofilia, la discontinuidad, la hiperélite y experiencia forman parte del modelo sociodemográfico que ayudaría a explicar el motivo por el cuál el grado de acuerdo y la capacidad de inclusión es más elevada en algunas comunidades autónomas que en otras. La fragmentación, la presencia de grupos moderados, el tipo de mayoría (absoluta o relativa), el partido mayoritario, el tipo de gobierno (coalición o monocolor), la distancia en escaños entre partidos, el tipo de ley, el clima político, la percepción de la función representativa y la polarización entre parlamentarios y parlamentarias son parte del modelo institucional que permite entender las notorias diferencias que existen, desde 1980 hasta 2021, en la producción, el grado de acuerdo y la capacidad de inclusión en las cámaras legislativas españolas.

Actualmente, el estudio que permite obtener estos datos se encuentra en ejecución, por lo que se está analizando la influencia de estas variables en la aprobación y producción de las leyes en las 17 cámaras autonómicas. Para ello, se está elaborando una nueva base de datos que permitirá conocer la relación que existe entre las leyes aprobadas desde 1980 hasta 2021 con otras variables.

5. Bibliografía

Carrubba, Clifford. J., Gabel, Matthew., Hug, Simon. 2008. "Legislative Voting Behavior, Seen and Unseen: A Theory of Roll-Call Vote Selection", *Legislative Studies Quarterly* 33: 543-572.

Cordero, Guillermo., y Coller, Xavier. 2015. 'Cohesion and Candidate Selection in Parliamentary Groups', *Parliamentary Affairs*, 68(3): 592-615.

Cotta, Mauricio. 1995. *Parlamentos y representación en Manual de ciencia política*. Madrid, España. Editorial Alianza.

Dryzek, John. S. y Niemeyer, Simon. 2006. "Reconciling Pluralism and Consensus as Political Ideals" *American Journal of Political Science*, 50 (3): 634-649

Durkheim, Émile. 1928 [1893]. *La división del trabajo social*. Madrid, España. Editorial Jorr.

Giuliani, Marco. 1997. 'Measures of Consensual Law-Making: Italian Consociativismo', *South European Society and Politics*, 2(1): 66-96.

Horowitz, Irving. L. 1962. "Consensus, Conflict and Cooperation: A Sociological Inventory", *Social Forces*, 41(2): 177-188.

Takepaki, Manina, Kountouri, Fany, Verzichelli, Luca y Coller, Xavier. 2018, *The Sociopolitical Profile of Parliamentary Representatives in Greece, Italy and Spain Before and After the Eurocrisis. A Comparative Empirical Assessment*, en Guillermo Cordero y Xavier Coller (eds.) (2018), *Democratizing Candidates Selection. New Methods, Old Receipts?*, Londres, Reino Unido. Editorial Palgrave: 175-200.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in thirty-Six Countries*. New Haven, Estados Unidos. Yale University Press.

Maravall, José. M. 2008. *La confrontación política*. Madrid, España. Editorial Taurus.

Mújica, Alejandro. y Sánchez-Cuenca, Ignacio. 2006. 'Consensus and Parliamentary Opposition: The case of Spain', *Government and Opposition*, 41(1): 86-108

Sánchez de Dios, Manuel. 2018. "El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI" en *Apuntes electorales*, 58: 97-132

Scheff, Thomas. J. 1967, "Towards a Sociological Model of Consensus", *American Sociological Review*, 32(1): 32-46.

Searing, Donald. 1971, "Two Theories of Elite Consensus: Tests With West German Data", *Midwest Journal of Political Science*, 15(3): 442-474.