CONFLICTO Y COOPERACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA

XAVIER COLLER*

RESUMEN

Aunque cada vez más españoles ven la política como un área problemática, la democracia española tiene una larga y profunda tradición pactista que suele pasar desapercibida. Analizando las votaciones de las casi diez mil leyes aprobadas en el Congreso y las 17 cámaras autonómicas, este trabajo desvela el elevado grado de acuerdo legislativo en el periodo democrático (1977-2026), su evolución decreciente, con sus variaciones territoriales y temporales, y estudia los factores más relevantes que generan estas variaciones.

1. Introducción

Una de las peculiaridades de la evolución de la opinión pública española en las primeras décadas del siglo XXI es la de que, consistentemente, los aspectos relativos a la política aparecen entre los problemas percibidos como más importantes. El barómetro de octubre de 2026 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2026) muestra que los problemas asociados a la política los menciona como principal problema de España un 24 por ciento de los entrevistados (el Gobierno y partidos o políticos concretos, 12 por ciento; los problemas políticos en general, 5 por ciento; el mal comportamiento de los políticos, 4 por ciento; lo que hacen los partidos políticos, 3 por ciento), y figuran como uno de los problemas principales para los españoles por detrás de la vivienda (30 por ciento de menciones). En octubre de 2023 (CIS, 2023) la vivienda la mencionaba el 2 por ciento de los entrevistados como primer problema, mientras que los elementos asociados a la política los citaba el 35 por ciento. Por si sirve de comparación, los entrevistados que mencionaron problemas a problemas asociados a la política como primer problema fueron el 22 por ciento en octubre de 2019 y el 31 por ciento en octubre de 2020 (CIS, 2019, 2020). Con algunas variaciones, diferentes aspectos relativos a la política aparecen entre las tres preocupaciones principales de los españoles, por lo menos, desde 2012 (Coller et al., 2012).

Sin embargo, se conoce poco que España tiene una gran tradición de cooperación entre parti-

* Universidad Nacional de Educación a Distancia (xaviercoller@poli.uned.es).

dos rivales en sus 18 cámaras legislativas (Congreso y 17 cámaras autonómicas)[1]. Esta cooperación institucional se observa en la aprobación de las leyes. Cuando ningún diputado vota en contra de una ley, quiere decir que los grupos parlamentarios se han puesto de acuerdo durante la tramitación de la futura ley para votar a favor o para abstenerse. Cuando una ley recibe votos negativos, se entiende que hay diputados (o grupos) que no ven suficientemente incorporadas en la ley sus planteamientos, intereses, objetivos o puntos de vista, por lo que se oponen a aprobarla.

> Se conoce poco que España tiene una gran tradición de cooperación entre partidos rivales en sus 18 cámaras legislativas.

2. Un indicador del acuerdo entre rivales políticos y sus posibles sesgos

Estudiar los votos que reciben las leyes puede servir como indicio del grado de cooperación parlamentaria existente entre rivales políticos. Este fenómeno se puede asimilar al concepto de "cooperación antagónica" utilizado por Best y Vogel (2014), pero no es tan fácil identificarlo y medirlo.

Se necesita un indicador que permita medir el grado de cooperación antagónica en una cámara legislativa, su evolución y las diferencias territoriales que puedan existir. Se usa aquí el "índice de inclusión" (Coller, 2024: 54), que también puede denominarse "de cooperación", "de incorporación" o "de atracción". Mide el grado en que se coopera, incorpora o atrae a la oposición para aprobar una ley. Computa los votos afirmativos y las abstenciones, y los relaciona con el tamaño del grupo o los grupos que apoyan al gobierno. La fórmula es esta: (F-G) / (T-G), siendo F los votos a favor y las abstenciones que recibe una ley; T, el total de votos recibidos; y G el tamaño del grupo o los grupos parlamentarios que sostienen al gobierno. El índice adopta valores entre 0 y 1. Si es 0, solo los representantes que sostienen al gobierno votan a favor o se abstienen. Si es 1, quiere decir que ningún parlamentario vota en contra de la ley (todos están a favor o se abstienen).

Para computar el índice, se han analizado las votaciones a las 9.827 leyes aprobadas entre 1977 y 2026 en las 18 cámaras legislativas en España. De todas las iniciativas parlamentarias posibles[2], se han elegido las leyes porque conforman la acción parlamentaria que suele tener mayor impacto en la ciudadanía: crean o eliminan instituciones, habilitan, regulan, prohíben; es decir, son las que probablemente tienen más incidencia en la vida de una sociedad. Los presupuestos significan la hoja de ruta de un gobierno, en la que quedan fijadas sus prioridades políticas para el año, y también se tramitan y, en su caso, aprueban como una ley. Se trata, pues, de un ámbito de intensa disputa política con un gran impacto en la población.

Una ley inicia su camino como proyecto o proposición de ley, según la presente el gobierno o

[1] Este artículo sintetiza y actualiza algunos aspectos analizados en Coller (2024) y recoge algunas aportaciones del autor reflejadas en artículos de fondo publicados en *Agenda Pública*.

[2] Proposiciones no de ley (PNL), mociones, preguntas, iniciativas legislativas populares, interpelaciones, comparecencias. El caso del Decreto-Ley, tan usado en algunas legislaturas (XIV, XV) en el Congreso de los Diputados, es un tanto diferente. Es una figura legislativa que nace del ejecutivo, la pone en vigor y luego se convalida (o no) en la cámara. No requiere el tipo de trámite parlamentario y negociación habitual para la construcción y aprobación de una ley.

provenga de la cámara legislativa. Se traslada a la mesa de la cámara, que decide tramitarla o no. Esta decisión suele ir acompañada de una negociación previa. Del mismo modo, cuando un gobierno quiere presentar un proyecto de ley, también suele negociar previamente con los grupos de la oposición para tantear sus posiciones de cara a la tramitación futura de la ley. El proyecto o la proposición de ley pasa entonces a una comisión y una ponencia. En la comisión los grupos parlamentarios debaten sobre el proyecto o la proposición y, en su caso, los enmiendan. La ponencia elabora un informe propositivo que contiene la sistematización de las enmiendas tras su depuración y las contribuciones técnicas de los letrados. El informe se debate en la comisión pertinente. En ella se producen las negociaciones más intensas para incorporar los puntos de vista diferentes a los del grupo o grupos que sustentan al gobierno. Tras estas negociaciones y la discusión de las enmiendas, se genera un dictamen que se traslada al pleno de la cámara, en el que el proyecto o la proposición, en su última versión, son nuevamente discutidos, enmendados y finalmente votados[3].

Las votaciones pueden hacerse sobre la totalidad de la ley o al articulado (37 por ciento de las leyes). Para elaborar el índice de inclusión, cada ley necesita tener un número exacto y único de votos a favor, en contra y abstenciones. En las votaciones al articulado (o a bloques de artículos) se ha optado por calcular la media de los votos emitidos en la votación de cada ley.

En todo este camino, representantes de los distintos grupos políticos interactúan para dar cuerpo a una ley. Es materia de futuras investigaciones saber con cuántos o con quiénes. Puede que una ley se apruebe sin votos negativos y que sea el resultado de una intensa negociación[4] , o que lo sea de coincidencias en el voto que no resulten de negociaciones, como ocurre a veces cuando, por ejemplo, Vox y Bildu votan lo mismo (Coller et al., 2023).

> Representantes de los distintos grupos políticos interactúan para dar cuerpo a una ley.

Puede entenderse que esta manera de analizar la cooperación institucional entre rivales incorpora un sesgo favorable al grado de acuerdo político, ya que solo se consideran las leyes aprobadas, que ya han pasado por el filtro de la aceptación a trámite por la mesa. Desde esta perspectiva, el índice de inclusión mostraría más acuerdo del que realmente hay. Aunque esta eventualidad ha sido anticipada y se ha intentado neutralizar (Coller, 2024: 173), a continuación se presentan dos argumentos que la relativizan.

Primero, la existencia del sesgo ha de demostrarse con evidencias. Fishman y Sánchez-Cuenca (2025: 183) recuerdan que ciertas iniciativas relevantes no se presentan a discusión parlamentaria al anticipar un rechazo o su fracaso en la votación, pero es imposible conocerlas y utilizarlas para analizar empíricamente la cooperación o el conflicto parlamentario. En esta línea, convendría obtener la información

[3] En contadas ocasiones las proposiciones y los proyectos de ley se aprueban en las comisiones en que se discuten. Hay también algunas excepciones respecto del voto, ya que se pueden aprobar de urgencia, por lectura única o, en el caso de Canarias y Baleares, por un procedimiento abreviado. Esto limita las tramitaciones de la ley y reduce el margen para la negociación.

[4] A veces catalizada por actores externos, como ocurrió con la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible.

de las propuestas y proposiciones de ley presentadas a trámite e inadmitidas o incluso aquellas que se han tramitado y han terminado siendo rechazadas y comparar. O, incluso, las que no se llegan a presentar anticipando un fracaso, aunque algunas de estas alternativas son claramente inviables.

Segundo, para ver el grado de cooperación parlamentaria o de inclusión, se podrían estudiar también las votaciones a las enmiendas presentadas y las aceptadas (o rechazadas). Esta podría ser una manera complementaria de comprobar el sesgo del indicador de inclusión, pero no es tan sencillo. Por una parte, hay varios tipos de enmiendas[5] y algunas decaen para ser subsumidas en otras, lo que impediría comprobar si esa medida está exenta de sesgo. Por otra parte, cada ley puede haber tenido cientos de enmiendas, lo que implica cientos de votaciones de las casi diez mil leyes generadas. Adentrarse en estos vericuetos requiere recursos humanos y materiales costosos que dificultan mostrar si hay o no sesgo, aunque quizá pueda ser útil al respecto la inteligencia artificial.

De hecho, el análisis, de las enmiendas transaccionales (y sus votaciones), sería una buena medida complementaria de cooperación parlamentaria entre rivales. Estas enmiendas se generan como fórmula de acuerdo entre los grupos que proponen enmiendas y negocian un texto alternativo de consenso que sustituirá al original. Los rivales han negociado, han elaborado un texto alternativo (generalmente sobre aspectos muy parciales de una ley) y han votado afirmativamente. Desde el punto de vista del análisis de la inclusión parlamentaria, se puede entender que cuantas más transaccionales prosperan, más grupos son incorporados en la construcción de la ley. No obstante, la participación en la elaboración y promoción de transaccionales no garantiza un voto final afirmativo. Por ello, centrarse en el voto final a una ley es una alternativa superior para medir el grado de incorporación de la oposición a la construcción de una ley.

3. Los resultados del análisis

El resultado del análisis hace difícil negar que en España haya una cierta tradición de cooperación parlamentaria entre rivales a la hora de aprobar leyes[6], como se observa en el gráfico 1, que muestra el índice de inclusión desde 1977 hasta 2026 para el Congreso de los Diputados y desde 1980 a 2023 para las cámaras autonómicas.

Conviene resaltar cuatro observaciones derivadas del análisis del gráfico 1. Primero, exceptuando unos pocos años, el grado de cooperación suele ser más elevado en el Congreso que en las comunidades autónomas. Valga este dato: por término medio, una ley en el Congreso se aprueba con solo un 10 por ciento de votos negativos, mientras que en las cámaras autonómicas la media es del 15 por ciento. El índice de inclusión medio en el Congreso para todo el periodo es de 0,78, mientras que el de las autonomías es de 0,69.

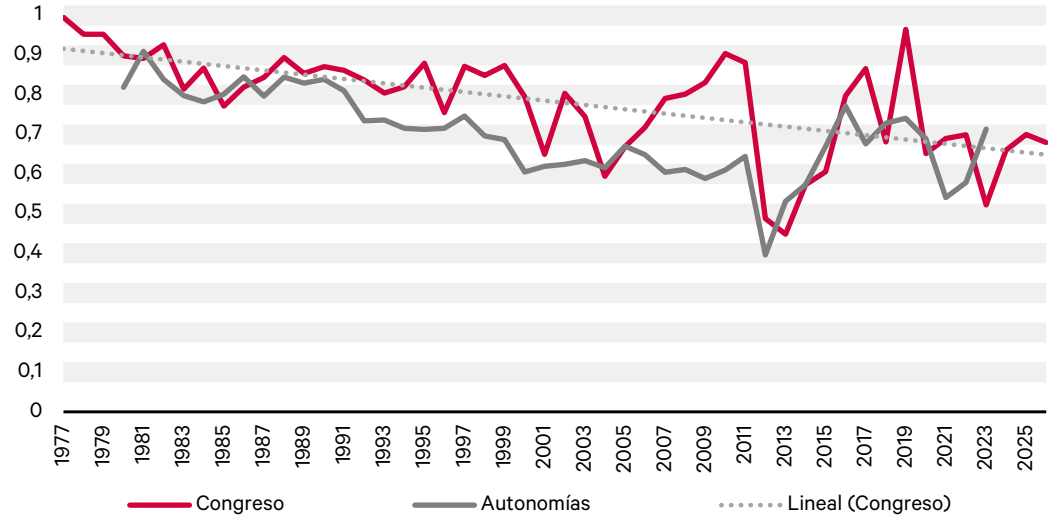
Segundo, las series presentan oscilaciones temporales notables, pero la tendencia general es de disminución de la cooperación, con excepciones como la del período 2004-2009 o la del 2013-2019, en que aumenta el acuerdo. Esta tendencia decreciente, muy acentuada

[5] Las enmiendas pueden ser a la totalidad (de devolución de la ley o de texto alternativo) o al articulado (de supresión, modificación o adición de algún artículo). Pueden ser transaccionales, que son la expresión de una negociación y un acuerdo entre dos o más grupos, y que unifican varias enmiendas presentadas individualmente. Y pueden ser de carácter técnico o de corrección que mejoran la redacción eliminando errores ortográficos, gramaticales, erratas.

[6] Esta tradición también es parcialmente visible en la aprobación de los presupuestos. El índice de inclusión en la aprobación de presupuestos en el Congreso es de 0,42 mientras que en las autonomías es de 0,37 para el periodo 1977-2025 (Coller, 2026).

Gráfico 1

Evolución del Índice de Inclusión en el Congreso y las cámaras legislativas autonómicas (1977-2026) (*)



Nota: (*) Este gráfico corrige un error mínimo del original publicado en Coller (2024: 51).

Fuente: Coller y Sánchez-Ferrer (2024) y actualizado a partir de las fuentes ahí citadas.

especialmente en el periodo de crisis 2010-2013, es común al Congreso y a las cámaras autonómicas. En general, cuanto más nos alejamos del momento fundacional de la democracia (la Transición), menos acuerdos políticos son capaces de tejer nuestros representantes, si bien el grado de inclusión medio es elevado, con la excepción de momentos puntuales[7].

> La tendencia general es de disminución de la cooperación.

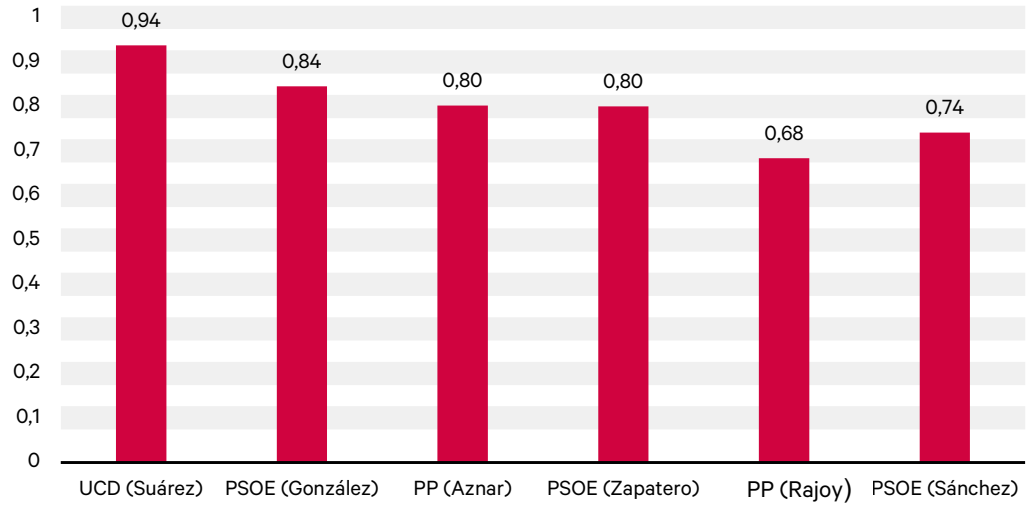
Tercero, es posible descubrir ciertas pautas si se analizan periodos concretos que coinciden con las mayorías gobernantes. Para evitar la dispersión que supondría analizar las 17 cámaras autonómicas, el análisis se centra en el Congreso de los Diputados. El gráfico 2 muestra que en el período en el que gobierna la UCD (justo durante e inmediatamente después de la Transición) el grado de acuerdo político es el más elevado (0,94). Desde entonces, solo han gobernado PSOE (con Sumar en la Legislatura XV) o PP con mayorías diferentes. Los períodos en que gobierna el PSOE tienen un grado medio de inclusión parlamentaria media superior (0,80) al observado en los periodos de gobierno del PP (0,74).

Además del color del partido que articula las mayorías parlamentarias, conviene centrarse también en el momento histórico en que gobierna, especialmente si hay turbulencias económicas. La etapa de Rajoy concentra los mínimos históricos de acuerdo y cooperación para aprobar leyes (2012 y 2013, véase el gráfico 1), coincidiendo con la crisis de la deuda, los recortes de gasto público y la mayoría absoluta del PP, que hacía innecesaria cualquier negociación con la oposición. Con el gobierno de Sánchez se recupera el

[7] Field (2005) muestra con otros datos una tendencia similar hasta 2004.

Gráfico 2

Índice de Inclusión del Congreso, media de cada período (1977-2026)



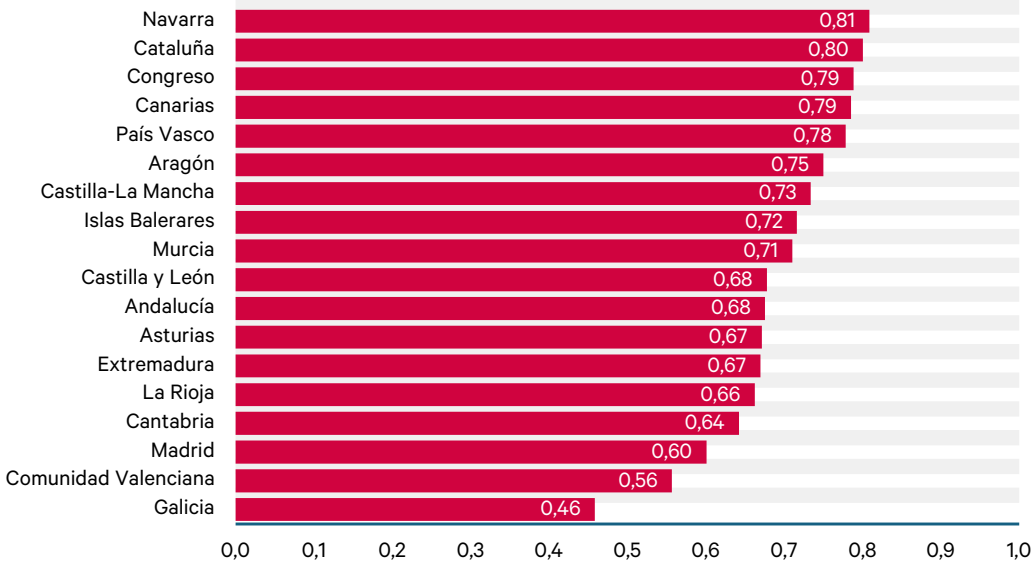
Fuente: Elaboración propia con los datos de la base de datos Badeley.

índice de inclusión, probablemente por una necesidad estructural: se trata de gobiernos respaldados por mayorías minoritarias en las que participan varios partidos, lo que conduce necesariamente a construir acuerdos amplios para aprobar leyes. Este es un dato que se observa también en las cámaras autonómicas y que ha sido puesto de relieve por Benítez et al. (2026) y por Field (2016).

Cuarto, las diferencias territoriales en el Índice de Inclusión pueden ser apreciables. El gráfico 3

Gráfico 3

Índice de Inclusión por cámara autonómica, media del período (1977-2023)



Fuente: Coller (2024).

clasifica a las comunidades autónomas y el Congreso según el orden descendente de su Índice de Inclusión medio. Navarra (0,81) y Cataluña (0,80) encabezan la tabla, seguidas muy de cerca por el Congreso de los Diputados (0,79), Canarias (0,79) y el País Vasco (0,78). En el extremo opuesto aparecen Madrid (0,60), la Comunidad Valenciana (0,56) y, muy destacada por abajo, Galicia (0,46).

> Las diferencias territoriales en el Índice de Inclusión pueden ser apreciables.

¿Qué tienen en común las unas y las otras? El grado de fragmentación de las cámaras. Donde el número de partidos que interactúan en la cámara es más elevado, el Índice de Inclusión es también más alto. Donde hay menos partidos, el índice es también más bajo. Además, hay que explorar otro elemento común: la presencia de mayorías absolutas y el partido que las protagoniza.

4. Factores explicativos de la variabilidad en el grado de cooperación entre rivales políticos

En un estudio reciente, Benítez et al. (2026) tratan de explicar la variabilidad del Índice de Inclusión. Para ello recurren a varios factores, como el grado de fragmentación (el número efectivo de partidos en una cámara), el nivel de polarización ideológica, el tipo de gobierno (mayoría o coalición), el partido en el gobierno, el ámbito material de la ley (economía, medio ambiente, sanidad, educación, etc.), el tipo de ley (derogación, extensión, nueva), la instancia en que se vota (pleno, comisión) y la comunidad autónoma de que se trate. Su análisis estadístico refuerza algunas de las ideas apuntadas más arriba.

Primero, el número de partidos presentes en una cámara tiene un impacto positivo en el Índice de Inclusión. Cuantos más partidos hay, mayor es el grado de cooperación parlamentaria; por el contrario, cuantos menos partidos hay, más difícil es que la oposición quede incorporada en la construcción de la ley en un grado tal que le haga votar a favor o abstenerse.

> El número de partidos presentes en una cámara tiene un impacto positivo en el Índice de Inclusión.

Segundo, la polarización ideológica no afecta al grado de inclusión. La distancia ideológica entre partidos no parece influir en que los parlamentarios negocien y lleguen a acuerdos, o, simplemente, coincidan en el voto sin negociaciones previas. ¿Ocurrirá lo mismo con la polarización afectiva?

Tercero, los gobiernos sustentados en una mayoría parlamentaria absoluta reducen el índice de inclusión; por el contrario, con los gobiernos minoritarios el índice de inclusión aumenta. Estos gobiernos tienen motivos para fomentar la cooperación con la oposición y su incorporación en la construcción de leyes para poderlas aprobar con solvencia.

Cuarto, cuando gobierna el PP (en comparación con los gobiernos del PSOE), el Índice de Inclusión se resiente. Nótese, por el contrario, que las cámaras en las que se da un mayor acuerdo parlamentario suelen tener gobiernos liderados por partidos distintos del PP o el PSOE: CiU, CC, UPN, ERC o PNV.

Quinto, en comparación con las leyes de nueva creación, las que suponen una extensión de

una ley previamente aprobada suponen un aumento del Índice de Inclusión.

Sexto, la instancia en que se vota la ley importa. En las comisiones tiende a haber más acuerdo que cuando se aprueban en pleno. No obstante, pocas leyes se aprueban fuera de los plenos (un 8 por ciento).

Por último, la materia sustantiva de la ley importa, como ya señalaron Mújica y Sánchez-Cuenca (2006). Las leyes que suscitan más acuerdo son las destinadas a grupos específicos: mujeres, infancia, mayores, LGTBI, víctimas de terrorismo, colegios profesionales o consumidores. Además de las relativas a la defensa, las relaciones exteriores, la justicia y los derechos (casi todas aprobadas en el Congreso), también concitan cooperación antagónica las relativas a los servicios sociales y al bienestar social. Es decir, los parlamentarios son capaces de construir acuerdos cuando tratan con leyes asociadas al bienestar ciudadano o están destinadas a grupos específicos, generalmente más vulnerables o que requieren una atención especial (Coller, 2024: 120).

> Los parlamentarios son capaces de construir acuerdos cuando tratan con leyes asociadas al bienestar ciudadano o están destinadas a grupos específicos.

5. Una paradoja a modo de conclusión

En definitiva, en la segunda década del siglo XXI percibimos la política como un área conflictiva, crispada, como un problema, pero en España contamos con una tradición cooperativa entre rivales políticos en los parlamentos que, aunque va menguando, sigue siendo importante. ¿Cómo podemos explicar esta paradoja? Para ello se ha recurrido al concepto de "teatralización", que implica un comportamiento público de los representantes políticos en la esfera visible de la política que manifiesta un conflicto evidente y que contrasta con el grado de acuerdo que se genera en la construcción y la aprobación de leyes (Coller, 2024: 17-18). Se trata de comportamientos que se dirigen ostensiblemente a los rivales (nunca a los correligionarios) y que se manifiestan en broncas, trifulcas, algaradas, gestos obscenos, gritos, insultos, ofensas, abucheos, aspavientos, exabruptos, burlas, amenazas, violencia simbólica (y, a veces, física), desprecios, zascas, etcétera.

Es un repertorio amplio, cada vez más frecuente en las cámaras legislativas, que no es privativo de España y que se puede explicar recurriendo a varios factores que se mencionan a continuación, pero no se analizan: la disciplina de partido y las expectativas percibidas por el representante, la presencia de público, la flexibilidad de las líneas rojas del grupo promotor, el temor a la reacción de los seguidores más fanáticos, la relación simbiótica entre la política y los medios de comunicación.

Como es esperable, esta teatralización tiene consecuencias graves para el funcionamiento de la democracia: genera desafección, radicaliza a la población, la polariza, contribuye a la desconfianza hacia la política y las instituciones (hacia la democracia, en suma), desprestigia a la política y a sus actores, reduce su credibilidad, y puede provocar violencia en la población.

BIBLIOGRAFÍA

Benítez, A., Carrasco, B., Jaime-Castillo, A. M., y **Pamies, C.** (2026). Institutional factors and agreement in lawmaking. *American Behavioral Scientist, 70*(11), 1.420-1.439.

Best, H., y **Vogel, L.** (2014). The sociology of legislators and legislatures. En S. Martin, T. Saalfeld y K. Strom (eds.), *The Oxford handbook of legislative studies* (pp. 57-81). Oxford University Press.

Centro de Investigaciones Sociológicas. (CIS). (2019). *Barómetro de septiembre-octubre de 2019 (Estudio n.º 3263).*

Centro de Investigaciones Sociológicas. (CIS). (2020). *Barómetro de octubre de 2020 (Estudio n.º 3296).*

Centro de Investigaciones Sociológicas. (CIS). (2023). *Barómetro de octubre de 2023 (Estudio n.º 3423).*

Centro de Investigaciones Sociológicas. (CIS). (2026). *Barómetro de octubre de 2026 (Estudio n.º 3582).*

Coller, X. (2024). *La teatralización de la política en España. Broncas, trifulcas, algaradas.* La Catarata.

Coller, X. (2026). ¿Es tan raro que un partido apoye los presupuestos de su rival? *Agenda pública*, 7 de julio de 2026.

Coller, X., Jaime, A. M. y **Carrasco, B.** (2023), PP, Vox, Bildu y la legislación. *El País,* 21 de junio.

Coller, X., y **Sánchez-Ferrer, L.** (2024). Building political agreements in democracy. *American Behavioral Scientist, 70*(11), 1.407-1.419.

Coller, X., Santana, A. y **Jaime-Castillo, A.** (2012). El tercer problema de España. *El País,* 15 de febrero.

Field, B. N. (2005). De-thawing democracy: The decline of political party collaboration in Spain (1977 to 2004). *Comparative Political Studies, 38*(9), 1.079-1.103.

Field, B. N. (2016). *Why minority governments work: Multilevel territorial politics in Spain.* Palgrave Macmillan.

Fishman, R., y **Sánchez-Cuenca, I.** (2025). *Las huellas de la transición. 50 años de cambio y conflicto en democracia.* La Catarata.

Mújica, A., y **Sánchez-Cuenca, I.** (2006). Consensus and parliamentary opposition: The case of Spain. *Government and Opposition, 41*(1), 86-108.