

FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN PARLAMENTARIAS EN LAS CORTES GENERALES ESPAÑOLAS (2015-2019)¹

Fragmentation and polarization in the Spanish Parliament (2015-2019)

JOSÉ C. NIETO-JIMÉNEZ

Universidad de Málaga²

jcnieto@uma.es

Cómo citar/Citation

Nieto-Jiménez, J. C. (2022).

Fragmentación y polarización parlamentarias
en las Cortes Generales españolas (2015-2019).

Revista de Estudios Políticos, 196, 159-192.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.196.06>

Resumen

En este artículo nos aproximamos a dos conceptos que en los últimos años han marcado el devenir de las legislaturas de las Cortes Generales, la fragmentación y la

¹ Este trabajo forma parte de otro más amplio en el que se estudian los efectos del parlamentarismo fragmentado y polarizado sobre las funciones que desempeñan las Cortes Generales. Nuestro interés no se centra, pues, en el origen o las causas de la fragmentación o la polarización, que tomamos como variables independientes, sino en sus consecuencias.

² Financiación para la Formación del Profesorado Universitario procedente del Ministerio de Universidades. Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Málaga. El artículo es producto de parte del trabajo desarrollado durante una estancia de investigación en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, entre abril y junio de 2021, financiada por una Ayuda del Plan Propio de Investigación, Transferencia y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga y por el Proyecto de Investigación DER2017-85659-C5-4-R (FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades/Agencia Estatal de Investigación) «Límites a la fragmentación de los Derechos Fundamentales en la Europa integrada y un contexto globalizado: sujetos, ordenamientos, competencias, estándares y territorios», IP Dr. Rafael Naranjo de la Cruz.

polarización parlamentarias. En el contexto de quiebra del bipartidismo imperfecto vigente en España desde los albores de la Transición, el objetivo principal del texto pasa por corroborar la irrupción del parlamentarismo fragmentado y polarizado en las Cortes Generales españolas a partir de las elecciones generales de diciembre de 2015. A tal fin, proponemos un concepto de fragmentación parlamentaria basado en la relación de esta y los grupos parlamentarios, revisamos los temores y presunciones que presidieron el diseño constitucional durante la Transición y, en último término, aplicamos los indicadores previamente concretados tratando de identificar las legislaturas en las que están presentes simultáneamente las notas de la fragmentación y de la polarización parlamentaria. Esto último posibilitará concluir si el escenario de fragmentación e inestabilidad supuesto para el sistema parlamentario de los años posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1978 se ha correspondido o no con la realidad.

Palabras clave

Constitución; Cortes Generales; fragmentación; polarización; reglamento parlamentario.

Abstract

The object of this article is to study to what extent the imperfect bipartidism which characterized the Spanish parliamentary system since the transition to democracy has changed to a new parliamentary scenario of fragmentation and polarization. With that aim, parliamentary fragmentation and polarization in the Cortes Generales are measured applying a number of existing criteria in the literature that have been here modified in order to focus on the central role played by parliamentary groups in the Spanish Parliamentary System. The conclusion is reached that fear of parliamentary polarized fragmentation which influenced the drafters of the Constitution of 1978 and the Standing Orders of the Parliament passed shortly after, did not really materialized until the 11th term of the Cortes Generales, almost forty years later than expected.

Keywords

Constitution; fragmentation; parliamentary rules; polarization; Spanish Parliament.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN PARLAMENTARIAS: 1. Actores principales: los grupos parlamentarios, un Parlamento de grupos. 2. La fragmentación parlamentaria. 3. La polarización parlamentaria. III. LA INFLUENCIA DE LA TEMIDA FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN EN EL DISEÑO CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIO: 1. El fantasma de la fragmentación durante la Transición y el antecedente de la Segunda República española. 2. La influencia de la supuesta fragmentación parlamentaria en el diseño del sistema constitucional. IV. EL PARLAMENTARISMO FRAGMENTADO Y POLARIZADO EN ESPAÑA DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: 1. La fragmentación parlamentaria desde la legislatura Constituyente hasta la XIV legislatura: 1.1. *Primer elemento de la fragmentación parlamentaria: excesivo número efectivo de grupos parlamentarios.* 1.2. *Segundo elemento de la fragmentación parlamentaria: ausencia de mayoría absoluta.* 1.3. *Tercer elemento de la fragmentación parlamentaria: especialidades con relación a la investidura del presidente del Gobierno.* 2. El nivel de polarización en las legislaturas con fragmentación parlamentaria. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 los dos mayores partidos españoles recibieron el 50,71 % de los votos emitidos, 22,47 puntos por debajo de la media que habían alcanzado desde las elecciones de 1977 hasta entonces. Desde 2015 hasta las elecciones del 10 de noviembre de 2019 (las segundas de ese año), los dos partidos mayoritarios han concentrado una media del 50,13 % de los votos. Esas cifras reflejan la crisis del bipartidismo imperfecto que había venido rigiendo en España desde los inicios de la Transición. El primer escenario en el que esa nueva situación ha mostrado sus efectos ha sido el sistema parlamentario, que ha venido siendo calificado desde entonces como «fragmentado» y «polarizado». Este artículo pretende confirmar la irrupción del parlamentarismo fragmentado y polarizado en las Cortes Generales españolas a partir de la XI legislatura, cuyas Cámaras se constituyeron el 13 de enero de 2016, y definir sus notas distintivas³.

³ Con el fin de facilitar la situación temporal de las legislaturas a las que con frecuencia se aludirá en el texto, se especifica que en el caso de la XI legislatura las elecciones generales se celebraron el 20 de diciembre de 2015, constituyéndose las Cámaras el 13 de enero

El trabajo se divide en tres apartados: en el primero de ellos nos centraremos en los grupos parlamentarios como actores principales del sistema parlamentario y formularemos nuestra hipótesis sobre la relación entre grupos parlamentarios y el parlamentarismo fragmentado y polarizado, señalando indicadores con los que medir la fragmentación y la polarización en el Parlamento. En el segundo, revisaremos las normas que en la CE de 1978 y en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado se incluyeron para contrarrestar el escenario de fragmentación polarizada que temían los constituyentes (alertados por el precedente de la Segunda República) y que sin embargo no llegó a aparecer durante los primeros decenios de nuestro vigente régimen constitucional. En el tercero, el más extenso de todos, intentaremos comprobar si, con los indicadores previamente precisados, es posible definir el grado de fragmentación y polarización que se manifiesta en nuestras Cortes Generales.

II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN PARLAMENTARIAS

De acuerdo con lo expresado en la introducción, tres son los objetivos que pretenden alcanzarse en este apartado: ofrecer una visión general de los rasgos característicos de los grupos parlamentarios, derivar de su crucial importancia en la vida parlamentaria una relación con la fragmentación y polarización parlamentarias y, por último, definir estos términos y adelantar de qué manera se procederá a su cuantificación en el momento oportuno.

1. ACTORES PRINCIPALES: LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, UN PARLAMENTO DE GRUPOS

Circunscribiéndose nuestro trabajo a las Cortes Generales, debe mantenerse en mente que el Parlamento con el que vamos a trabajar es un Parlamento de grupos, «los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo» (Santaolalla López, 2019: 155).

de 2016; en el caso de la XII legislatura las elecciones generales tuvieron lugar el 26 de junio de 2016, constituyéndose el Congreso y el Senado el 19 de julio de 2016; en el caso de la XIII legislatura las elecciones generales tuvieron lugar el 28 de abril de 2019 y la sesión constitutiva de las Cámaras el 21 de mayo de 2019; en lo atinente a la XIV legislatura, las elecciones generales se llevaron a cabo el 10 de noviembre de 2019, celebrándose la sesión constitutiva de las Cámaras el 3 de diciembre del mismo año. Una información más detallada de cada una de las legislaturas de las Cortes Generales desde el año 1977, en <https://www.congreso.es/cem/historia>.

De tres preceptos del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados se puede concluir que por mor de la importancia crucial que los grupos tienen, como a continuación se verá, se torna en obligatoria la pertenencia a alguno de ellos (Saiz Arnaiz, 1989: 124): art. 25.1 RC (incorporación al Grupo Mixto de los diputados no integrados en ninguno de los grupos parlamentarios constituidos conforme a los requisitos materiales y formales de los arts. 23 y 24 RC); art. 26 RC (obligación de incorporarse a algunos de los grupos constituidos —o, en su caso, al Mixto— de aquellos diputados que adquieran su condición a lo largo de la legislatura); art. 27.2 RC (incorporación automática al Grupo Mixto de los diputados que pertenecieran a un grupo disuelto por reducción de sus miembros).

En el caso de la Cámara Alta, al igual que en el Congreso, la necesidad de pertenecer a un grupo parlamentario se hace evidente a tenor de lo dispuesto en el art. 30 RS que prevé la incorporación automática al Grupo Mixto de aquellos senadores no incorporados a alguno de los grupos constituidos conforme a los criterios materiales y formales de los arts. 27 y 28 RS (art. 30.1 RS), y de los que dejen de pertenecer a un grupo de «denominación específica» y en el plazo de tres días no se adscriban a otro ya constituido (art. 30.3 RS).

Predicada la necesidad de pertenecer a algún grupo parlamentario, nada más certero para demostrar el papel protagonista que estos desempeñan en la vida parlamentaria que nombrar alguna de las competencias que los reglamentos les atribuyen, bien de forma compartida con otros sujetos parlamentarios, bien de forma única y exclusiva. Con relación a las primeras —algunas de las cuales para su ejercicio requieren de la acción conjunta de más de un grupo—: solicitar la reconsideración de las decisiones de la Mesa (art. 31 RC y 36.2 RS), solicitar la convocatoria de la Junta de Portavoces (art. 39 RC), solicitar la convocatoria de una Comisión (art. 42.1 RC), proponer la creación de una Comisión de Investigación (art. 52.1 RC), solicitar la convocatoria del Pleno (art. 54 RC), solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente (art. 56.4 RC), presentar proposiciones de ley (art. 126.1 RC y 108.1 RS) o presentar interpelaciones y mociones consecuencias de interpelación (art. 180 y 184.2 RC).

Por lo que se refiere a las facultades y competencias que de manera exclusiva están llamados a desempeñar los grupos parlamentarios (Saiz Arnaiz, 1989: 280) puede destacarse: la integración a través de sus portavoces de la Junta de Portavoces (art. 39.1 RC y 43.1 RS), la designación de los miembros de las Comisiones (art. 40.1 RC y 52 RS), la sustitución de los miembros adscritos a una Comisión por otros del mismo grupo (art. 40.2 RC y 62 RS), la designación de los miembros de la Diputación Permanente (art. 56.2 RC y 45.3 RS), la presentación de enmiendas a la totalidad (art. 110.3 RC), la solicitud de tramitar como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia un decreto ley convalidado (art. 151.4 RC), o la presentación de propuestas en caso de prórroga del estado de alarma (art. 162.3 RC).

De este breve repaso por algunas de las acciones que los reglamentos parlamentarios atribuyen a los grupos parlamentarios puede sin lugar a duda concluirse que estos son los verdaderos protagonistas de la vida parlamentaria, desempeñando un papel imprescindible tanto en el ámbito organizativo como funcional de las Cámaras. Este hecho ha llevado a la doctrina a constatar la existencia de una *grupocracia*, a predicar la naturaleza grupocrática de los reglamentos y, en fin, a concebir al Parlamento contemporáneo como un Parlamento de grupos. De esta opinión son García-Escudero Márquez (2011: 216), Villarino Marzo (2018: 537) o Alzaga Villaamil (2020: 134). Así mismo, el Tribunal Constitucional no ha podido mostrarse ajeno a lo que es una «realidad política y parlamentaria indiscutible». En este sentido, en su Sentencia 361/2006, de 18 de diciembre, FJ. 5, pone en valor que los grupos «han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas».

2. LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA

Identificado el predominio de los grupos parlamentarios en el funcionamiento de las Cámaras con «uno de los rasgos característicos del sistema parlamentario español» (Solé Tura y Aparicio Pérez, 1984: 150) cabe preguntarse ahora cuál es la razón de ser o cuáles son los factores determinantes de tal *grupocracia*. El hecho de la *grupocracia* se explica por la consecución a su través de dos fines. Por un lado, lograr la funcionalidad y dinamismo del Parlamento (Alba Navarro, 1982: 81; Villarino Marzo, 2018: 543). Por otro lado, reflejar institucionalmente el pluralismo político de la sociedad (Larios Paterna, 1995: 46; García-Escudero Márquez, 2011: 240). Se entiende por tanto que un Parlamento organizado en grupos va a alcanzar de forma óptima los fines mencionados. Nos ocupamos ahora del primero de ellos.

La ecuación que iguala un Parlamento organizado en grupos parlamentarios con un Parlamento funcional y dinámico solo resulta si el número de aquellos no es excesivamente elevado. Hace aquí su aparición como riesgo la fragmentación parlamentaria, respecto de la que el número de grupos parlamentarios va a ser una de sus manifestaciones (García-Escudero Márquez, 2019: 133; Delgado Sotillos, 2020: 279).

En una primera aproximación, entendemos por situación de parlamentarismo fragmentado o fragmentación parlamentaria a la caracterizada por la concurrencia de los siguientes tres elementos: un excesivo número de grupos parlamentarios; la ausencia de alguno de ellos que alcance por sí solo la mayoría

absoluta, y la coexistencia de determinadas especialidades en el proceso de formación de Gobierno.

El primero de ellos viene impuesto por la realidad grupocrática descrita. Reafirmando la hipótesis más arriba planteada, el fin al que sirve la organización del Parlamento en grupos solo puede cumplirse si el número de los que se constituyen no es excesivamente elevado. Ahora bien, no solo será el número sino también la magnitud de los constituidos la que contribuya a entender fragmentado el Parlamento. Por esta razón, la cuantificación del primer eje propuesto no se limitará a tener en cuenta el número de grupos parlamentarios constituidos por legislatura, sino que derivará de aplicar una adaptación del índice del número efectivo de partidos (NEP) elaborado por Laakso y Taagepera (1979) y de las interpretaciones que de sus resultados puedan extraerse.

Relacionado con la composición de los grupos parlamentarios constituidos en el Congreso y en el Senado, el segundo de los elementos definitorios de una situación de parlamentarismo fragmentado es la inexistencia de un grupo que integre a la mayoría absoluta de diputados (176) o de senadores (133, en la XIV legislatura).

En tercer lugar, sobre la base de que la primera y más importante tarea que compete al Congreso de los Diputados constituido tras la celebración de elecciones generales es la de investir a un presidente del Gobierno, el último elemento característico de un escenario de fragmentación parlamentaria lo concretaremos en el análisis de ciertos indicadores relacionados con el proceso de formación de Gobierno, a partir de los cuales, aventuramos, puede identificarse de forma clara una inédita situación en la arena parlamentaria casi cuarenta años después de la entrada en vigor de la CE.

Una vez descritos los tres elementos cuya conjugación, a nuestro juicio, define a una situación de fragmentación parlamentaria y, dado que «la garantía de la eficacia y prontitud en el trabajo parlamentario requiere que la fragmentación de las Cámaras no sea excesiva» (Larios Paterna, 1995: 47), puede deducirse que, en principio, una mayor fragmentación parlamentaria supone una menor funcionalidad y dinamismo del Parlamento.

3. LA POLARIZACIÓN PARLAMENTARIA

Conceptualizada la fragmentación parlamentaria como riesgo inherente a la finalidad de dinamismo y funcionalidad que la *grupocracia* trata de alcanzar, consideramos ahora el riesgo de que el pluralismo político —del que los grupos parlamentarios buscan ser reflejo institucional— presente elevados niveles de polarización entre los sujetos llamados a expresarlo, los partidos políticos, según el art. 6 CE. Considerada el rasgo cualitativo del sistema de partidos, la

polarización hace referencia a la distancia ideológica existente entre los partidos de un sistema determinado (Sartori, 2012: 177; Sánchez de Dios, 2018: 121).

En la aproximación conceptual que estamos realizando respecto de la polarización debe hacerse referencia a su relación con la fragmentación antes vista. De nuestra parte, ambas son tomadas como variables independientes. De esta manera, es factible que se produzca una situación de fragmentación parlamentaria sin necesidad de que los líderes de esa multiplicidad de fuerzas políticas se sitúen en los extremos o polos ideológicos y viceversa. No es posible predicar una relación directamente proporcional ni automática entre ambas variables (íd.), sin perjuicio de su conexión por el hecho de ser considerada la fragmentación una de las causas de la polarización (Barreda, 2021: 198).

En este sentido, Sani y Sartori (1980: 35) nos aportan las claves precisas no solo para entender respaldada la idea anterior de considerar como independientes entre sí a la fragmentación y a la polarización, sino que sus argumentos refuerzan la necesidad de ocuparnos de esta última y no limitar nuestro estudio a la descripción de un escenario de fragmentación parlamentaria. Si cabe, más determinante resulta la polarización que la fragmentación como variable explicativa clave. Esto es, reconociendo implícitamente que ambas pueden cobrar virtualidad por separado,

la fragmentación dificulta el funcionamiento de la democracia si (y solo si) expresa la existencia de polarización. Cuando no es así, es decir, cuando un sistema muestra bajos valores de polarización, según nuestras medidas, una democracia puede funcionar aun cuando su sistema de partidos esté fragmentado [...]. La condición importante es que *la polarización determinante es la que entra en el espacio de competición partidista.*

En resumen, no son la fragmentación ni la polarización la que por sí mismas conllevan una mayor o menor estabilidad en el sistema democrático e institucional, es una situación caracterizada por la existencia de fragmentación y de polarización al mismo tiempo la que puede considerarse como decisiva para la eficacia de los Gobiernos conformados y para la eficiencia de la democracia (íd.). De este modo, a falta de realizar los cálculos oportunos, es precisamente una situación novedosa de fragmentación parlamentaria, a la que se le añade la circunstancia de la polarización, la que aspiramos a identificar al final de este artículo.

Enunciada la situación en la que están presentes tanto la fragmentación como la polarización, no podemos dejar de hacer referencia al concepto de «pluralismo polarizado» alumbrado por Sartori (2012: 173), considerado un riesgo político de los sistemas de representación proporcional (Caamaño, 2018: 18 y 19). Tras la lectura de las características propias de esta situación, y reiterando que no es nuestra misión la de estudiar las causas y origen de la

polarización, nos limitamos a constatar que en épocas pasadas aquella se relacionaba con la caída de la democracia o la inviabilidad del sistema (Linz, 1991: 56; Sartori, 2012: 184). Sin embargo, el contexto en el que desplegamos nuestro análisis es ahora distinto. Desde nuestra perspectiva, la polarización no es hoy vista como un riesgo para la pervivencia del sistema democrático mismo sino para su mayor o menor gobernabilidad y calidad (Barreda, 2021: 199).

Esbozados los rasgos propios del concepto de polarización debemos definir ahora de qué manera va a ser cuantificada. Enmarcada en nuestro estudio en el ámbito parlamentario, el cálculo de la polarización debe tener en cuenta el número de escaños de cada una de las formaciones políticas representadas en las Cortes Generales. En este sentido, dejamos ahora simplemente apuntado que nos decantamos por el uso de la fórmula de la polarización ponderada de Taylor y Herman (1971).

III. LA INFLUENCIA DE LA TEMIDA FRAGMENTACIÓN Y POLARIZACIÓN EN EL DISEÑO CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIO

Con anterioridad a enfocar desde un punto de vista práctico el análisis de la fragmentación y polarización parlamentarias en España durante la etapa democrática, lo que se efectuará en el siguiente apartado, resulta preciso repasar y dejar sentados, en términos generales, cuáles eran los temores y presunciones que con relación a aquellas variables, sobre todo respecto de la fragmentación, imperaron y resultaron decisivos a lo largo del proceso constituyente iniciado en 1977 y de elaboración de los reglamentos parlamentarios.

1. EL FANTASMA DE LA FRAGMENTACIÓN DURANTE LA TRANSICIÓN Y EL ANTECEDENTE DE LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA

La Transición se inició con una auténtica eclosión de partidos políticos, llegando a ser varios centenares los que se inscribieron en el registro instaurado al efecto, una vez modificada la legislación represiva del asociacionismo político que había caracterizado al franquismo. La plena libertad para constituir partidos políticos fue sin duda uno de los principales elementos facilitadores de la Transición política, pero su proliferación pronto se reveló como una de las dificultades de la consolidación democrática (la distinción, en Rodríguez Díaz, 1989: 245 y ss.), propiciando la preocupación por garantizar la gobernabilidad. Esa preocupación se materializó «en dos poderosos fantasmas que se alimentan mutuamente y que aletean sobre todas las decisiones: El fantasma de la fragmentación de las Cámaras y el fantasma de la atomización, debilidad e

inconsistencia de los partidos políticos» (Fernández-Miranda Campoamor, 2010: 855). Centrándonos en el primero de ellos, es comúnmente reconocido el «miedo a la excesiva fragmentación política» (Garrote de Marcos, 2018: 111) que el constituyente de 1978 tenía en aquel momento, temiendo «que la llegada de la democracia comportase una inevitable situación de inestabilidad política que, finalmente, la condujese al fracaso» (Caamaño, 2018: 18).

La vivencia histórica que mejor explica los temores de una excesiva fragmentación que se auguraban con la entrada en vigor de la CE de 1978 es la de la Segunda República y su característico «sistema de extremo multipartidismo», presidido por la «inestabilidad y debilidad de los Gobiernos en sus relaciones con el Parlamento» (Varela Díaz, 1978: 23) y la polarización (Ramírez, 2006: 289)⁴. De este período también debe destacarse que la Constitución de 1931 «colocaba al ejecutivo en franca dependencia de las Cortes», concibiéndose como una «Asamblea todopoderosa» (Ramírez, 2006: 294), tendente a monopolizar las decisiones, de modo que «los Gobiernos no estuvieron en condiciones de ejercer, en sus relaciones con el Parlamento, la supremacía funcional que les resulta propia en un régimen parlamentario» (Varela Díaz, 1978: 284).

2. LA INFLUENCIA DE LA SUPUESTA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA EN EL DISEÑO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL

Así las cosas, ante el presumido escenario fragmentado y polarizado⁵, en la idea de evitar la reproducción de la experiencia republicana, los artífices de la CE de 1978 y de los vigentes reglamentos parlamentarios diseñaron un sistema encaminado a intentar paliar la fragmentación en las Cámaras y primar la estabilidad gubernamental. Siguiendo a Fernández-Miranda Campoamor (2010: 856), dicho sistema se encuentra integrado por medidas de tres tipos: electorales, de organización y procedimiento de las Cámaras y de reforzamiento constitucional del presidente del Gobierno.

⁴ «En las Cortes de 1933 había 32 partidos representados en el Parlamento y uno más todavía hubo en las elegidas en febrero de 1936. Un fenómeno en buena medida responsable de la extrema inestabilidad gubernamental que caracterizó a este período: durante estos apenas seis años se formaron 19 Gobiernos con una duración media que no alcanzaba los tres meses y medio de vida» (Varela Suanzes-Carpegna, 2007: 41).

⁵ Presunción que no solo estaba auspiciada por las experiencias históricas previas, sino también por la creencia de que «la sociedad española era de una extraordinaria complejidad ideológica fruto de un hondo desgarramiento social», la «convicción de que las tensiones nacionalistas añadirían inevitable complejidad a la derivada de la confrontación clásica derecha-izquierda» y la «incertidumbre provocada por cuarenta años de vacío partidista y electoral» (Fernández-Miranda Campoamor, 2010: 856).

Por lo que se refiere al sistema electoral, se optó por uno proporcional corregido con vocación de «favorecer la concentración de la representación, para evitar la excesiva fragmentación del parlamento y propiciar [...] la estabilidad gubernamental y la consolidación de un sistema de partidos fuerte integrado por un número no excesivamente alto de formaciones bien cohesionadas» (Sánchez Muñoz, 2017: 242).

En materia de organización y funcionamiento de las Cámaras pueden destacarse, como muestra, las siguientes medidas: atribución a las mayorías de la capacidad decisoria no solo para la adopción de las resoluciones, sino también manifestada en los procedimientos, admisiones a trámite, organización de los trabajos o cupos de iniciativas; amplitud de las competencias depositadas en la Presidencia y Mesa de la Cámara a tenor de lo dispuesto en los reglamentos parlamentarios⁶; criterios para la constitución de los grupos parlamentarios; primacía del Gobierno en los debates parlamentarios (art. 70.5 RC y 84.4 RS); margen de actuación del Gobierno en la conformación del orden del día (art. 67.3 RC y 71.1 RS); protagonismo gubernamental en la función legislativa, reparando, por ejemplo, en el instituto del decreto ley.

El tercer bloque de medidas responde a la voluntad de apuntalar jurídicamente la posición constitucional y de liderazgo del presidente del Gobierno. En este sentido puede señalarse la legitimación personal del presidente en la investidura parlamentaria (art. 99 CE); su competencia exclusiva, previa deliberación del Consejo de Ministros, para plantear una cuestión de confianza (art. 112 CE) o para proponer la disolución del Congreso, del Senado o de ambas Cámaras (art. 115.1 CE), así como la moción de censura de carácter constructivo (art. 113 CE), excluyéndose la exigencia de responsabilidad política individual de cada uno de los ministros ante el Congreso, a diferencia de lo que preveía la Constitución de 1931.

IV. EL PARLAMENTARISMO FRAGMENTADO Y POLARIZADO EN ESPAÑA DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

De acuerdo con los objetivos que en la introducción del artículo nos proponíamos alcanzar, y a tenor de lo expuesto en los apartados precedentes, en este perseguimos constatar si, una vez armado jurídicamente el ordenamiento para la temida fragmentación y demás circunstancias supuestas, el escenario posconstituyente imaginado se ha correspondido o no con la realidad. De forma

⁶ Hasta aquí algunos de los ejemplos a los que aluden Fernández-Miranda Campoamor (2010: 856 y 857) y Gómez Corona (2021: 114).

más concreta, y avanzando en algo los resultados, aspiramos a confirmar la irrupción de una novedosa situación de parlamentarismo no solo fragmentado sino también polarizado treinta y siete años después de la entrada en vigor de la CE de 1978, tratando de definir el grado de fragmentación y polarización que se manifiesta en las Cortes Generales.

1. LA FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA DESDE LA LEGISLATURA CONSTITUYENTE HASTA LA XIV LEGISLATURA

Tal y como fue expuesto en el apartado segundo de este artículo, entendemos por situación de fragmentación parlamentaria a la caracterizada por la concurrencia de tres elementos: un excesivo número de grupos parlamentarios; la ausencia de alguno de ellos que alcance por sí solo la mayoría absoluta; y la coexistencia de determinadas especialidades en el proceso de formación de Gobierno.

En nuestra idea de que fragmentación parlamentaria solo puede decirse existente cuando se dan simultáneamente los anteriores tres elementos, en las líneas que siguen nos proponemos comprobar si están o no presentes en cada una de las legislaturas del Congreso de los Diputados, desde la Constituyente hasta la XIV. En el caso del Senado, la fragmentación parlamentaria en cada legislatura será apreciada en función de la concurrencia, o no, del primer y del segundo elemento, toda vez que la tarea de investir a un presidente del Gobierno con la que se relaciona el tercer elemento corresponde en exclusiva al Congreso de los Diputados *ex art.* 99 CE.

1.1. *Primer elemento de la fragmentación parlamentaria: excesivo número efectivo de grupos parlamentarios*

Con el objetivo último de concluir en qué legislaturas se da el primer elemento característico de una situación de parlamentarismo fragmentado aplicaremos el índice del número efectivo de partidos (NEP) de Laakso y Taagepera (1979), un indicador que «refleja el número de partidos imaginarios de igual tamaño que tendríamos en un electorado o Parlamento con el mismo grado de fragmentación del voto que el real» (Anduiza *et al.*, 2014: 19) y que permite conocer cuántos partidos existen parlamentariamente teniendo en cuenta sus tamaños relativos (Reniu i Vilamala, 2009: 1324). Sin embargo, en coherencia con la naturaleza eminentemente parlamentaria de esta investigación, hemos de efectuar una serie de adaptaciones en el cálculo del índice, toda vez que a su través lo que buscamos expresar es el número de grupos parlamentarios —no partidos o formaciones políticas con representación parlamentaria— existentes en cada legislatura teniendo en cuenta sus respectivos tamaños relativos. De este modo, a tenor de lo anterior podemos avanzar que no operaremos puramente

con el índice del número efectivo de partidos parlamentarios, sino, más concretamente, con un índice del número efectivo de grupos parlamentarios en términos análogos al primero propuesto por Laakso y Taagepera.

Esta concepción estrictamente parlamentaria que guía el camino y la metodología hasta la apreciación del primer elemento de una situación de parlamentarismo fragmentado hace necesario renombrar al elemento, que identificaremos desde este momento con un *excesivo número efectivo de grupos parlamentarios*⁷.

El índice del número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera (en su versión electoral o parlamentaria) «se puede obtener de dos modos: mediante el cálculo de la inversa de la suma de los cuadrados de las proporciones de votos (o de escaños), hallados para la fragmentación (es decir, la inversa del índice Hirschmann-Henfindalh), o mediante la resta a 1 de la fragmentación obtenida previamente y a continuación se obtiene la inversa de esa operación» (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 130). Optando por la segunda opción y siendo p_i la proporción de escaños (o de votos) obtenido por cada partido político y F la fragmentación:

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2} = \frac{1}{(1 - F)}$$

Fuente: adaptada de Laakso y Taagepera (1979: 3).

El modo de proceder de acuerdo con la fórmula anterior sería el siguiente: en primer lugar, «se convierten los escaños a proporciones de escaños [p_i] para cada partido político [...]. Para ello se divide el número de escaños conseguidos por el partido [...] entre el total de escaños de la Cámara (350)». En segundo lugar, «se hace la suma de las proporciones de escaños elevadas al cuadrado [...]». Por último, se le resta a 1 la suma resultante (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 138). De este modo se halla la F de la fórmula anterior, necesaria para obtener el NEP.

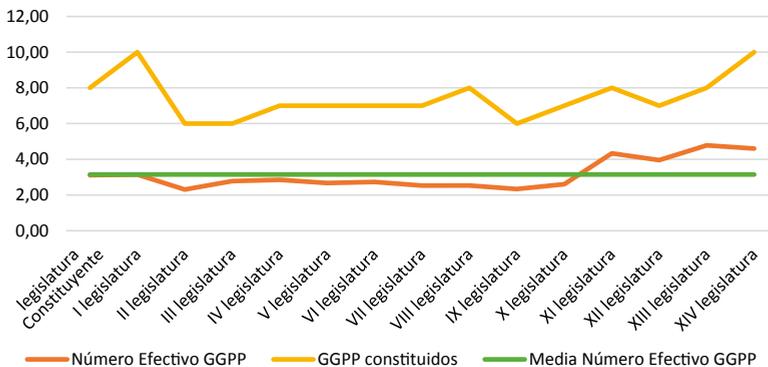
⁷ El término «efectivo», según las dos primeras acepciones que aporta el *Diccionario de la Real Academia Española*, significa «real y verdadero» y «eficaz». Por su parte, «eficacia» significa «capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera». Con la denominación que en cursiva proponemos para el primer elemento, hacemos referencia al número de grupos parlamentarios que, atendiendo a su tamaño y más allá de los nominalmente constituidos, son eficaces; esto es, con verdadera capacidad para lograr el efecto que se desea o se espera: funcionalidad y dinamismo del Parlamento al tiempo que reflejar institucionalmente el pluralismo político de la sociedad, a través del ejercicio de las funciones constitucional y reglamentariamente atribuidas.

Sin embargo, en virtud de lo avanzado, operamos en nuestra investigación con una adaptación de este índice y, por tanto, de su proceso de conformación. La diferencia que en nuestro cálculo introducimos se centra en no operar con partidos políticos sino con grupos parlamentarios —de ahí que nos refiramos a un índice del número efectivo de *grupos parlamentarios*—. De este modo, siguiendo en lo esencial la explicación de la fórmula contenida en el párrafo anterior, para hallar la F convertiremos los escaños a proporciones de escaños no para cada partido político que haya obtenido representación parlamentaria sino para cada grupo parlamentario constituido en la legislatura en cuestión. A tal fin dividiremos el número de escaños que integra cada grupo parlamentario entre el total de escaños de la Cámara. Tras ello, sin novedad respecto de la fórmula originaria, realizaremos la suma de las proporciones de escaños elevadas al cuadrado, restándole a 1 el resultado obtenido. De esta forma concluida F , resolveremos $\frac{1}{(1-F)}$.

A) *Número efectivo de grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados desde la legislatura Constituyente hasta la XIV legislatura*

Conforme al método que acabamos de proponer corresponde en este momento ilustrar los resultados arrojados por la aplicación del mismo para el Congreso de los Diputados.

Gráfico 1. *Número efectivo de grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados*



Fuente: elaboración propia a partir de los datos que ofrecen cada una de las *Memorias de Legislatura* elaboradas por el Congreso de los Diputados⁸.

⁸ En el caso de la XIII y la XIV, respectivamente, a partir del *BOCG, Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 9, de 17 de junio de 2019, pág. 2 y *BOCG, Congreso de*

A simple vista pueden extraerse algunas impresiones iniciales. En primer lugar, centrando la atención en la línea de color marrón que representa al número efectivo de grupos parlamentarios puede observarse como este, desde la legislatura Constituyente hasta la X legislatura, se mantiene más o menos lineal, sin cambios significativos. Sin embargo, a partir de la XI legislatura la curva asciende por elevación del número efectivo de grupos parlamentarios sin que haya retornado, por el momento, a los niveles propios de las legislaturas anteriores a aquella.

En segundo lugar, fijándonos en la línea amarilla (que representa al número de grupos parlamentarios constituidos en cada legislatura) puede comprobarse como en varias de ellas se han conformado el mismo número de grupos. Ocho grupos se constituyeron en la Constituyente, en la VIII, en la XI y en la XIII. Con el mismo número de grupos constituidos, en la Constituyente y en la VIII el número efectivo de grupos parlamentarios se sitúa por debajo de la media (3,15); esto es, en torno a dos (2,53 en la VIII) y tres (3,11 en la Constituyente) grupos parlamentarios relevantes existen respecto de todos los constituidos. Por el contrario, con ocho grupos igualmente constituidos, en las legislaturas XI y XIII el Número Efectivo de ellos supera la media, existiendo en torno a cuatro y cinco grupos parlamentarios importantes (4,33 en la XI y 4,78 en la XIII). Es decir, con el mismo número de grupos parlamentarios constituidos, en la XI y XIII legislatura más de la mitad de ellos pueden ser considerados relevantes. El mismo análisis se puede realizar respecto de otras legislaturas con igual número de grupos reglamentariamente constituidos. En la I y en la XIV legislatura se constituyeron diez grupos; en la I el Número Efectivo de ellos (3,14) se sitúa por debajo de la media, mientras que en la XIV la supera con 4,60. Por otro lado, siete grupos se constituyeron en las legislaturas IV, V, VI, VII, X y XII. Solo en el caso de la XII el número efectivo de grupos parlamentarios supera al de la media, alcanzándose el máximo de la serie de legislaturas anteriores con prácticamente cuatro (3,95) grupos relevantes de los siete constituidos. Por último, en la II, III y IX legislatura fueron seis los grupos constituidos; concretándose respectivamente el número efectivo de grupos parlamentarios en 2,31; 2,78 y 2,33.

De lo expuesto hasta el momento puede concluirse que el número de grupos parlamentarios constituidos en cada una de las legislaturas oscila

los Diputados, Serie D, núm. 11, de 7 de enero de 2020. Datos de la legislatura XIV actualizados a 1 de octubre de 2021. Las cifras del número efectivo de grupos parlamentarios y de su media que se reflejan en el gráfico han sido redondeadas, para mayor operatividad, de modo que expresen solo dos decimales.

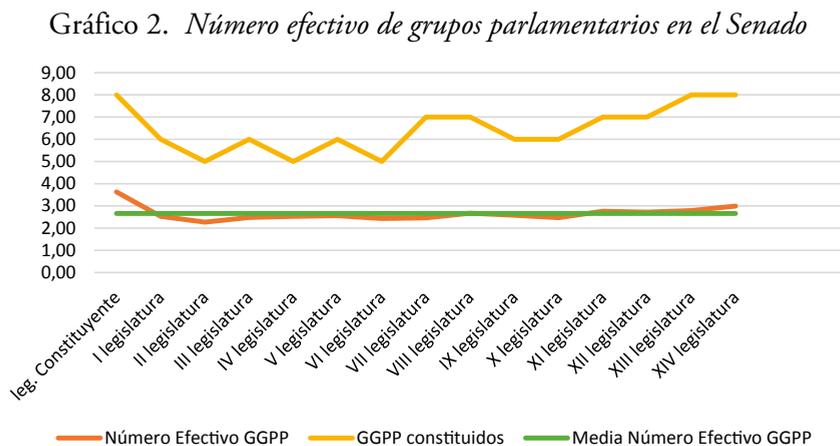
entre seis y diez. Situados en esa horquilla puede apreciarse que existe un cambio de tendencia a partir de la XI legislatura (inclusive), traducido en un incremento del número efectivo de grupos parlamentarios existente en cada una de ellas, con resultados nunca vistos en la etapa anterior. La comparación entre los resultados de las legislaturas XI a XIV con los de las anteriores —con el igual número de grupos parlamentarios constituidos— así lo demuestra.

En tercer lugar, cabe destacar que antes de la XI legislatura nunca el número efectivo de grupos parlamentarios había superado a la mitad de la cifra de los grupos constituidos en cada una de las legislaturas. Sin embargo, desde la XI el número de grupos relevantes, con «efectiva» capacidad y peso para ser determinantes, siempre representa a más de la mitad de los constituidos.

A la luz de los resultados representados en el gráfico y de las consideraciones interpretativas anteriores, nos ocupamos ahora de concluir en qué legislaturas puede entenderse presente el primer elemento de una situación de parlamentarismo fragmentado. A tal fin, prestamos atención al término «excesivo», que figura tanto en la denominación del primer elemento que nos ocupa como en el riesgo de «fragmentación excesiva» al que tanto el Tribunal Constitucional (Sentencia 193/1989, de 16 de noviembre, FJ. 4) como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencia de la Gran Sala, de 8 de julio de 2008, en el caso Yumak y Sadak contra Turquía, pár. 125) se han referido. Para la Real Academia Española, «excesivo» significa «que excede y sale de regla». En nuestro caso, esta regla es la media del número efectivo de grupos parlamentarios, cifrada en 3,15 y representada a través de la línea verde en el gráfico 1. A tenor de los resultados arrojados, en empleo del índice que propusimos, el número efectivo de grupos parlamentarios de las legislaturas XI, XII, XIII y XIV excede de la media (4,33; 3,95; 4,78 y 4,60 respectivamente). En estas legislaturas, puede así decirse que existe un excesivo número efectivo de grupos parlamentarios y que, por tanto, concurre el primer elemento característico de una situación de fragmentación parlamentaria.

B) *Número efectivo de grupos parlamentarios en el Senado desde la legislatura Constituyente hasta la XIV legislatura*

Tras ocuparnos de la concurrencia del primer elemento consustancial a una situación de parlamentarismo fragmentado en cada una de las legislaturas —desde la Constituyente hasta la XIV— del Congreso de los Diputados, realizamos a continuación el mismo análisis, pero referente ahora a las legislaturas del Senado.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la página web del Senado⁹.

Con el interés de interpretar los datos representados en el gráfico 2 debemos centrar la atención en la línea de color marrón que representa al número efectivo de grupos parlamentarios. A simple vista puede observarse como, salvo una disminución algo más brusca en la cifra de la I legislatura (2,53) respecto de la correspondiente a la Constituyente (3,63), el número efectivo de grupos se ha mantenido prácticamente lineal sin alteraciones significativas y, en su mayoría, apegado a la media (2,66). No obstante, cabe destacar que a partir de la XII legislatura el número efectivo de grupos parlamentarios se eleva sistemáticamente respecto de la anterior (2,99 en la XIV frente a un 2,79 de la XIII, que a su vez supera al 2,72 de la XII). Además, desde la legislatura XI (2,76) el dato del número efectivo de grupos parlamentarios se sitúa por encima de la media. A pesar de ello, esta superación de la media es mínima, siendo solo algo más relevante en el caso de la XIV (2,99 frente a una media de 2,66). De cualquier modo, los datos de estas últimas

⁹ Actualizados a 1 de octubre de 2021. Los datos correspondientes a la I legislatura han sido extraídos del *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, Serie I, núm. 2, de 9 de abril de 1979, pág. 15. Meses más tarde se incorporaron a la Cámara diez senadores de designación autonómica. Siete fueron designados por el Parlamento de Cataluña; integrándose dos en el Grupo Parlamentario de Senadores Vascos, uno en el de Unión de Centro Democrático, tres en el Grupo Catalunya, Democracia i Socialisme y uno en el Mixto. *BOCG, Senado*, Serie I, números 57 y 58, de 4 y 14 de julio de 1980, respectivamente. Los restantes tres senadores fueron designados por el Parlamento Vasco; incorporándose dos al Grupo de Senadores Vascos y uno al Grupo Socialista. *BOCG, Senado*, Serie I, núm. 101, de 17 de julio de 1981, pág. 3059.

legislaturas que superan a la cifra media quedan distanciados de la cifra de la legislatura Constituyente que con 3,63 grupos relevantes no solo supera a la media, sino que es la legislatura, de la serie histórica que analizamos, con un mayor número efectivo de grupos parlamentarios.

Así las cosas, a diferencia del caso del Congreso de los Diputados no puede predicarse un cambio verdaderamente significativo en el número efectivo de grupos parlamentarios desde la XI legislatura. Ello sin perjuicio de que los datos indiquen que, efectivamente, desde esta legislatura el referido Número Efectivo se encuentra en ascenso y por encima de la media —de modo poco relevante—. De acuerdo con el modo de interpretar los datos y formular las conclusiones que seguimos en el caso del Congreso de los Diputados, por los que respecta a la Cámara Alta, el número efectivo de grupos parlamentarios de las legislaturas Constituyente, XI, XII, XIII y XIV excede de la media (3,63; 2,76; 2,72; 2,79 y 2,99 respectivamente, frente a un 2,66 de media)¹⁰. En estas legislaturas, puede así decirse que existe un excesivo número efectivo de grupos parlamentarios y que, por tanto, concurre el primer elemento característico de una situación de fragmentación parlamentaria.

1.2. Segundo elemento de la fragmentación parlamentaria: ausencia de mayoría absoluta

El segundo de los elementos característicos de una situación de fragmentación parlamentaria, tal y como la concebimos, se concreta en la inexistencia de un grupo parlamentario que por sí solo integre a la mayoría absoluta de los diputados o senadores de la respectiva Cámara. A los efectos de apreciar o no la concurrencia de este elemento, y sin olvidar que en nuestra opinión la fragmentación parlamentaria se da efectivamente cuando concurren los tres elementos —en el caso del Congreso— o los dos primeros —en el caso del Senado— simultáneamente, cabe destacar que nuestro marco de análisis se reduce a partir de este momento a las legislaturas XI, XII, XIII y XIV en el caso del Congreso y a la Constituyente, XI, XII, XIII y XIV en el caso del Senado; por ser en las que hemos detectado con carácter previo la existencia del primer elemento.

Sobre la base de la importancia crucial que el principio mayoritario disfruta en el funcionamiento del Parlamento (García Morillo, 1991: 125) y de los distintos tipos de mayoría que pueden identificarse¹¹, el segundo

¹⁰ Consideramos que la diferencia más que mínima entre el dato de la VIII legislatura (2,67) y el de la media (2,66) es irrelevante a los efectos de nuestro análisis.

¹¹ Vírjala Foruria, por ejemplo, distingue entre «mayoría simple», «absoluta», «relativa», «cualificada» y «especial» (1996).

rasgo distintivo de una situación de fragmentación parlamentaria lo relacionamos con la mayoría absoluta; entendiéndose por esta «el tradicional “mitad más uno” o, más técnicamente, aquel número entero que siga al resultante de dividir por dos el número de miembros de la Cámara» (Ribas Maura, 1992: 44).

De un lado, esta mayoría es la exigida en cuestiones de singular relevancia, tanto por la CE (aprobación y reforma de los reglamentos de las Cámaras; aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas; otorgamiento de la investidura en primera votación, entre otras) como por los reglamentos de las Cámaras (celebración de sesiones no públicas; apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización; suspensión temporal en la condición de senador concedido un suplicatorio y firme el auto de procesamiento, entre otras).

De otro lado, no es algo novedoso el establecimiento de una relación entre la ausencia de mayorías absolutas y la fragmentación parlamentaria (Aragón Reyes, 2017: 19; García-Escudero Márquez, 2018: 70), posiciones doctrinales a las que en una primera aproximación nos adherimos, máxime si tenemos en cuenta que la mayoría absoluta es «mayoría “de consenso” o calificada de las fuerzas políticas que representen un amplio espectro del Congreso de los Diputados y, en consecuencia, de los ciudadanos» (Ribas Maura, 1992: 43). Precisamente a partir de este último planteamiento, consideramos *significativo* para la identificación de una situación de fragmentación parlamentaria el hecho de que no exista un grupo que por sí solo la alcance. Esta idea, además, nos permite señalar una diferencia con el denominador común que encontramos en las aportaciones doctrinales que dejan ver una relación entre la ausencia de mayoría absoluta y fragmentación parlamentaria. No negando esta, como se ha dicho, la diferencia reside en el modo de concebir la conexión. Mientras que de la lectura de las referencias bibliográficas citadas se infiere que existe fragmentación parlamentaria porque ningún partido ha conseguido la mayoría absoluta de escaños —se reduce así la fragmentación parlamentaria a un escenario de ausencia de mayorías absolutas—, en nuestra opinión la no existencia de un grupo en la Cámara con mayoría absoluta no es *determinante* sino, meramente, un *síntoma* o indicio de una situación de Parlamento, más o menos, fragmentado. Por ello, no relacionamos de forma automática la ausencia de mayoría absoluta con la fragmentación parlamentaria, situación esta que concebimos como un fenómeno más complejo compuesto de los tres elementos que aquí se consideran.

Así las cosas, por lo que respecta al Congreso de los Diputados, en las legislaturas XI, XII, XIII y XIV ningún grupo parlamentario alcanzó la mayoría absoluta situada en 176 diputados, «el número mágico de diputados necesario para garantizar un orden constitucional mínimo e impedir su

bloqueo» (Rallo Lombarte, 2020: 52), ni tampoco una próxima a ella. En la XI y en la XII el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso integró a 119 y a 134 diputados respectivamente. Por su parte, en la XIII y en la XIV el Grupo Parlamentario Socialista agrupó a 123 y a 120 diputados respectivamente. Tal y como es aquí concebido, en las legislaturas XI, XII, XIII y XIV del Congreso de los Diputados concurre el segundo elemento característico de una situación de fragmentación parlamentaria¹².

Por lo que tiene que ver con el Senado, de las legislaturas objeto de análisis, tan solo en la legislatura Constituyente (en la que el Grupo Unión de Centro Democrático contaba con 114 senadores de 247) y en la XIV legislatura (en la que el Grupo Parlamentario Socialista, a 1 de octubre de 2021, cuenta con 114 senadores de 265) no existió un grupo que por sí solo aglutinase a la mayoría absoluta del Senado. Las legislaturas XI, XII y XIII, a diferencia del Congreso de los Diputados, sí contaron con un grupo parlamentario con mayoría absoluta en la Cámara¹³. De este modo, el segundo elemento característico de una situación de parlamentarismo fragmentado concurre en las legislaturas Constituyente y XIV.

Para finalizar, en coherencia con lo que al principio de este punto dedicado a la fragmentación parlamentaria enunciamos, dada la inoperancia del tercer elemento característico de la fragmentación parlamentaria respecto del Senado, estamos en condiciones de concluir que por la concurrencia del primer y del segundo elemento, en la Cámara Alta de las Cortes Generales ha existido una situación de fragmentación parlamentaria en la legislatura Constituyente y en la XIV legislatura.

¹² A título informativo, las legislaturas del Congreso en las que un grupo alcanzó la mayoría absoluta son la II (202 diputados, el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso), la III (184 diputados, el Grupo Parlamentario Socialista), la IV (el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso tenía 175 diputados, una vez que se resolvieron los recursos electorales y se repitieron las elecciones en Melilla. El Grupo Socialista, aunque no técnicamente, sí disfrutó de mayoría absoluta *de facto* por la ausencia durante toda la legislatura de los diputados de Herri Batasuna), la VII (183 diputados, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso) y la X (185 diputados, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso).

¹³ En la XI legislatura el Grupo Parlamentario Popular en el Senado contaba con 142 escaños de 265; en la XII legislatura el mismo grupo contaba con 147 senadores sobre un total de 266; en la XIII legislatura el Grupo Parlamentario Socialista integraba a 139 senadores sobre un total de 262. Nótese que el hecho de que exista un grupo parlamentario con mayoría absoluta es de lo más frecuente en la Cámara Alta. Además de en la Constituyente y en la XIV, arriba mencionadas, solo en la V, VIII y IX legislaturas no se ha dado el caso de un grupo con mayoría absoluta.

1.3. Tercer elemento de la fragmentación parlamentaria: especialidades con relación a la investidura del presidente del Gobierno

En nuestra tarea de identificar una novedosa situación de parlamentarismo fragmentado a partir de la XI legislatura, el procedimiento de investidura del presidente del Gobierno ha de jugar un papel decisivo. Esta es precisamente la primera misión de un Congreso recién constituido; siendo, además, la formación de Gobiernos en escenarios de fragmentación parlamentaria «un aspecto de singular importancia para el funcionamiento del sistema democrático» (Delgado Sotillos, 2020: 263). En consonancia con esta relevancia, el tercer elemento característico de una situación de fragmentación parlamentaria lo hacemos descansar sobre determinados aspectos relacionados con el procedimiento de investidura.

Por lo que respecta a la metodología que aplicaremos, al igual que en el elemento anterior, vamos a trabajar con las legislaturas en las que previamente hemos constatado la presencia del primer y del segundo elemento. Esto es, las legislaturas XI, XII, XIII y XIV. Recordemos en este momento que el contexto inédito que pretendemos reconocer viene dado por la concurrencia de los tres elementos. No obstante lo dicho, para la identificación del tercer elemento será preciso llevar a cabo un análisis comparativo, que se realizará respecto de aquellas legislaturas que presentan condiciones análogas o comparten algunas características con las mencionadas más arriba. Nos referimos a aquellas legislaturas en la que también puede apreciarse el segundo elemento, esto es, aquellas en las que no existió un grupo parlamentario con mayoría absoluta. Estas son las I, V, VI, VIII y IX¹⁴. En la siguiente tabla se reflejan y concretan aquellos aspectos a los que nos referíamos anteriormente como integradores del tercer elemento.

¹⁴ En la legislatura Constituyente tampoco existió un grupo con mayoría absoluta pero no la tendremos en cuenta como término comparativo porque en ella no se sustanció un procedimiento de investidura *stricto sensu*, que va a ser el núcleo del elemento que ahora nos ocupa. Lo que se produjo fue una ratificación por el rey Don Juan Carlos, el 17 de junio de 1977, de quien había sido nombrado presidente del Gobierno el 3 de julio del año anterior, Adolfo Suárez. Téngase en cuenta también que, como se expresó con ocasión del segundo elemento, la IV legislatura la consideramos dentro de aquellas con mayoría absoluta, pues aunque el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso no la alcanzaba técnicamente sí la disfrutó *de facto* durante toda la legislatura.

Tabla 1. *Indicadores relacionados con la investidura del presidente del Gobierno como integrantes del tercer elemento de la fragmentación parlamentaria*

Legislatura	Gobierno	Concentración parlamentaria (%) ¹⁵	Número efectivo GGPP	Apoyo parlamentario investidura	Votación	Días formación Gobierno ¹⁶	GP del presidente ¹⁷		GGPP que apoyan la investidura ¹⁸		Duración legislatura (días) ¹⁹
							Diputados	%	Diputados	%	
I	Suárez (UCD)	76	3,14	183: UCD, CD, PSA, PAR, UPN	PRIMERA	34	168	48	15	4,3	1258
I	Calvo-Sotelo (UCD)	76	3,14	186: UCD, CD, CiU, PAR, UPN, Mx	SEGUNDA	27	165	47,1	21	6	1258
V	González (PSOE)	85,71	2,67	181: PSOE, CiU, PNV	PRIMERA	35	159	45,4	22	6,3	925
											.../...

¹⁵ Porcentaje de escaños que suman los dos primeros grupos parlamentarios.

¹⁶ Tomado de Delgado Sotillos (2020: 273).

¹⁷ Adaptado de Delgado Sotillos (2020: 284). A excepción de los datos del Gobierno de Mariano Rajoy —elaboración propia a partir del resultado de la votación de investidura y de la composición de los grupos parlamentarios a su fecha— y del de Pedro Sánchez (XIV legislatura), respecto del que primeramente expresamos los datos teniendo en cuenta únicamente el grupo al que pertenece el presidente y debajo de ellos los que tienen en cuenta a los dos grupos que sustentan al Gobierno de coalición.

¹⁸ Adaptado de Delgado Sotillos (2020: 284). A excepción de los datos del Gobierno de Mariano Rajoy —elaboración propia a partir del resultado de la votación de investidura y de la composición de los grupos parlamentarios a su fecha— y del de Pedro Sánchez (XIV legislatura), respecto del que primeramente expresamos los datos teniendo en cuenta únicamente el grupo al que pertenece el presidente y debajo de ellos los que tienen en cuenta a los dos grupos que sustentan al Gobierno de coalición.

¹⁹ Tomando como inicio el día de la sesión Constitutiva del Congreso de los Diputados y como fin el de la disolución. El día de inicio en la I legislatura es el de la celebración de la Junta Preparatoria y constitución interina de la Cámara (23 de marzo de 1979); produciéndose la sesión Constitutiva el 3 de mayo del mismo año.

Legislatura	Gobierno	Concentración parlamentaria (%)	Número efectivo GGPP	Apoyo parlamentario investidura	Votación	Días formación Gobierno	GP del presidente		GGPP que apoyan la investidura		Duración legislatura (días)
							Diputados	%	Diputados	%	
VI	Aznar (PP)	85,34	2,73	181 ²⁰ : PP, CiU, PNV, CC	PRIMERA	62	156	44,6	25	7,1	1393
VIII	Zapatero (PSOE)	88,57	2,53	183: PSOE, ERC, IU, CC, BNG, CHA	PRIMERA	35	164	46,8	19	5,4	1384
IX	Zapatero (PSOE)	92,28	2,33	169: PSOE	SEGUNDA	36	169	48,3	—	—	1275
XI	Fallida	59,42	4,33								112
XII	Rajoy (PP)	62,28	3,95	170: PP, Cs, CC, FORO, UPN	SEGUNDA (cuarta ²¹)	130	134	38,3	36	10,3	960
XII	Sánchez (PSOE)	62,28	3,95	180: PSOE, UP, ERC, PDECAT, PNV, DE Compromís, Bildu, NCa CENSURA	MOCIÓN	6	84	25,7	96	27,4	960
											.../...

²⁰ Debido a que las dos diputadas electas de Herri Batasuna no llegan a presentar su credencial, la Cámara se constituye con 348 miembros, por lo que la mayoría absoluta en esta legislatura se sitúa en 175 diputados. Este hecho se constató por la Mesa del Congreso en su primera reunión celebrada el 27 de marzo de 1996.

²¹ Cuarta votación si se tiene en cuenta el inicio del procedimiento de investidura desde la propuesta de Mariano Rajoy como candidato a la Presidencia del Gobierno el 29 de julio de 2016. En este caso, celebradas las dos votaciones, la investidura no se otorgó. El 25 de octubre del mismo año, el rey propuso de nuevo a Mariano Rajoy como candidato a la Presidencia del Gobierno. En este caso, la investidura se otorgó en segunda votación.

.../...

Legislatura	Gobierno	Concentración parlamentaria (%)	Número efectivo GGPP	Apoyo parlamentario investidura	Votación	Días formación Gobierno	GP del presidente		GGPP que apoyan la investidura		Duración legislatura (días)
							Diputados	%	Diputados	%	
XIII	Fallida	54	4,78								127
XIV	Sánchez (PSOE)	59,42	4,60	167: PSOE, UP, PNV, Más País, Teruel Existe, Compromís, BNG, NCa	SEGUNDA	65	120	34,3	47	13,4	834 ²²
							155	44,3	12	3,4	

Fuente: elaboración propia, con la respectiva referencia en nota al pie cuando los datos han sido tomados o adaptados de otra fuente bibliográfica.

²² Hasta el 15 de marzo de 2022, incluido.

Para comenzar, traemos a colación las cifras correspondientes al número efectivo de grupos parlamentarios (primer elemento), que completamos en este momento con el nivel de concentración parlamentaria de cada una de las legislaturas que nos ocupan; una concentración parlamentaria que es considerablemente menor en las cuatro últimas legislaturas, respecto de las anteriores con las que comparamos. Sobre la base de la desconcentración parlamentaria referida, puede comprobarse como a menor concentración parlamentaria, mayor es el número de grupos parlamentarios relevantes. Frente a la cifra de dos o tres, en las últimas legislaturas el número de grupos importantes se sitúa en torno a cuatro o cinco. La razón para ocuparnos de estos indicadores es que ese incremento del número de grupos parlamentarios relevantes nos interesa en este momento observarlo reflejado en el procedimiento de investidura; y es que las consecuencias de la realidad expuesta «obligan a tomar en consideración diversas fórmulas para lograr la investidura del gobierno» (Delgado Sotillos, 2020: 279).

A partir de lo anterior, nos ocupamos ahora del número de formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados que han sido necesarias para sacar adelante las distintas votaciones de investidura²³. De entrada, en la legislatura XI se produce un hecho sin precedentes, la imposibilidad de investir a un presidente del Gobierno en el plazo fijado por la CE, disolviéndose las Cámaras *ex art.* 99.5 CE. Este hecho se reitera en la XIII legislatura²⁴.

Otro hecho inédito en el marco de las cuatro últimas legislaturas es el apoyo de ocho fuerzas políticas diferentes a la investidura que tiene lugar fruto de la aprobación de la moción de censura a Mariano Rajoy y que convierte a Pedro Sánchez en presidente del Gobierno. En comparación con las legislaturas en las que la investidura salió adelante por mayoría absoluta, nunca antes

²³ Como puede observarse en el texto, aludimos en esta parte de la redacción dedicada al tercer elemento de la fragmentación parlamentaria a formaciones o partidos políticos y no a grupos parlamentarios, por considerar más apropiado trabajar con los primeros en este punto al no existir, sobre todo en los últimos tiempos, una correspondencia directa entre los partidos políticos que obtienen escaños y los posteriores grupos parlamentarios que se constituyen. Es así posible que estos últimos se encuentren conformados por diputados pertenecientes a formaciones políticas diversas, cada una de las cuales mantiene su propio criterio de voto con relación, en el caso que nos ocupa, a la investidura presidencial. Una matización similar se formulará al hilo del cálculo de la polarización parlamentaria.

²⁴ Art. 99.5 CE: «Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

se había alcanzado la cifra de ocho formaciones políticas que votaran a favor del candidato a presidente del Gobierno finalmente investido como tal. La cifra más cercana apunta a seis formaciones políticas en la investidura de Calvo-Sotelo (I legislatura) y Rodríguez Zapatero (VIII legislatura). La elevada cifra de formaciones políticas que apuntalan la investidura, a la luz de los datos, ha llegado para quedarse; en la XIV legislatura Pedro Sánchez logra ser investido presidente del Gobierno con el voto afirmativo también de ocho formaciones políticas²⁵, investidura a partir de la cual se conforma el primer Gobierno de coalición del período democrático.

Nos hemos referido ya, en relación con los apoyos parlamentarios en la votación de investidura, al segundo Gobierno de la XII legislatura y al de la XIV. Un comentario también merecen los datos relativos al Gobierno de Rajoy de la primera parte de la XII legislatura, en la que cinco formaciones políticas votan afirmativamente del candidato investido. A primera vista no es una cifra extravagante respecto de las legislaturas anteriores con las que establecemos comparaciones. No obstante, teniendo en cuenta los precedentes en los que cinco o más formaciones han apoyado con su voto afirmativo al candidato finalmente investido, puede concluirse que este número de formaciones políticas siempre ha servido para otorgar al candidato la confianza de la mayoría absoluta de la Cámara, ya sea en primera o en segunda votación²⁶. En el caso del primer Gobierno de la XII legislatura, el voto favorable de cinco formaciones políticas solo supone la mayoría simple del Congreso.

Con relación a este último aspecto de las mayorías, puede observarse en la tabla como es común en las cuatro últimas legislaturas (salvando las que no logran investir a un presidente y la investidura aparejada a la moción de censura por requerir para su aprobación mayoría absoluta *ex constitutione*) que las investiduras siempre salen adelante en segunda votación (cuarta en el caso de Rajoy) y por mayoría simple. El único precedente de este hecho lo encontramos en la IX legislatura. No obstante, si nos fijamos en los datos de esta, también el escenario es bien distinto para las cuatro últimas. Rodríguez Zapatero logra ser investido con 169 votos a favor, provenientes de un solo grupo parlamentario. Sin embargo, para conseguir ser investido por tan solo un voto

²⁵ Y la necesaria abstención de ERC y EH Bildu.

²⁶ En este punto se hace preciso recordar que «el artículo 99.3 C.E. admite dos votaciones para la investidura del presidente del Gobierno: una primera, en que se requiere mayoría absoluta y una segunda, a celebrar cuarenta y ocho horas después, en la que solo se exige mayoría simple. La primera revela la aspiración de nuestros constituyentes de lograr Gobiernos fuertes, respaldados por amplias mayorías, contemplándose la posibilidad de Gobiernos investidos por mayoría simple solo como solución subsidiaria» (Santaolalla López, 2019: 377).

más, Mariano Rajoy requiere de cinco formaciones políticas. Más significativo incluso es lo que ocurre en la XIV legislatura, en la que Pedro Sánchez es investido con dos votos afirmativos menos de lo que lo fue Rodríguez Zapatero pero necesitando el sí de ocho formaciones políticas.

En adición a lo expuesto, en el marco de las cuatro últimas, en las legislaturas en las que sí se logra investir a un presidente del Gobierno, los días que se consumen intentando formar Gobierno también revisten un carácter novedoso; alcanzando los ciento treinta en el caso de Mariano Rajoy, al borde de la disolución automática de las Cámaras.

En último lugar, al final de la tabla se reflejan algunos datos a partir de los cuales puede concluirse la fortaleza o debilidad parlamentaria del Gobierno (diputados que integran el grupo al que pertenece el presidente del Gobierno y diputados que votan afirmativamente al candidato finalmente investido), así como el grado de estabilidad de la legislatura en cuestión (duración de las legislaturas).

Por lo que se refiere a la primera cuestión, la apreciación más evidente es la relativa a la debilidad parlamentaria del Gobierno de Pedro Sánchez surgido de la aprobación de la moción de censura. No solo es la primera ocasión en la que el partido en el Gobierno no es el primer grupo parlamentario del Congreso de los Diputados, sino que por su magnitud, el apoyo del grupo que da sustento al Gobierno es exiguo (Delgado Sotillos, 2020: 282). Ya el Gobierno de Mariano Rajoy, en la primera parte de la legislatura, está respaldado por un grupo parlamentario de 134 diputados, la cifra más baja hasta ese momento respecto de las que son objeto de comparación. Sin embargo, la debilidad parlamentaria es más evidente aún en la segunda parte de la legislatura, en la que el grupo parlamentario que sustenta al Gobierno cuenta tan solo con 84 diputados, un 25,7 % de los miembros de la Cámara. Cifras sin precedentes que llevan hasta otro escenario inédito: el número de diputados de grupos distintos del Socialista que votan a favor de la moción de censura —y, por tanto, a favor del candidato a presidente incluido en ella— además de representar las cifras más elevadas de la serie que analizamos, es superior (96 diputados y 27,4 %) al de miembros con los que cuenta el grupo que respalda al Gobierno. La debilidad parlamentaria referida se materializó en la disolución de las Cámaras tan solo nueve meses después del triunfo de la moción de censura (Gómez Lugo, 2021: 32).

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, nos detenemos ahora en la duración de las legislaturas, expresada en la última columna de la tabla, toda vez que «un alto grado de estabilidad se mide a través de la duración de las legislaturas»; considerándose alta «cuando alcanzan o sobrepasan los ochocientos días de vida media», media cuando la duración se sitúa entre quinientos y ochocientos días, y baja cuando no superan los quinientos días (Delgado

Sotillos, 2020: 275). De este modo, puede calificarse de baja la estabilidad en las legislaturas XI y XIII, y alta en el caso de la XII y XIV.

Con remisión al análisis anterior para conocer en qué legislaturas concretas concurren, podemos concluir que en el marco de las legislaturas XI-XIV están presentes las siguientes particularidades integradoras del tercer elemento de una situación de fragmentación parlamentaria: menor concentración parlamentaria, apoyo sin precedentes al candidato a presidente del Gobierno finalmente investido de hasta ocho formaciones políticas, imposibilidad de investir a un presidente del Gobierno en el plazo constitucionalmente establecido, elevado número de días para la formación de Gobierno, investidura otorgada en segunda votación y por mayoría simple, debilidad parlamentaria de los Gobiernos que se logran formar y baja estabilidad de la legislatura.

En definitiva, a la luz de la conclusión anterior y de las que en su momento se formularon respecto del primer y del segundo elemento, podemos sostener que desde la XI legislatura (casi cuarenta años después de la entrada en vigor de la CE) hasta la actual XIV existe en el Congreso de los Diputados una novedosa situación de fragmentación parlamentaria, tal y como esta ha sido concebida por nuestra parte y por las razones esgrimidas²⁷.

2. EL NIVEL DE POLARIZACIÓN EN LAS LEGISLATURAS CON FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA

En el último punto pretendemos culminar la tarea que al inicio del artículo nos propusimos, identificar razonadamente la existencia de una inédita situación de fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales, a partir de su XI legislatura. En el sentido del objetivo marcado, se ha

²⁷ La identificación de la etapa que se inicia en la XI legislatura con una situación de fragmentación parlamentaria, empleándose esta u otra similar expresión, es ampliamente respaldada por la doctrina. De esta opinión son, entre otros, Rama Caamaño (2016: 262), Aragón Reyes (2017: 17), De Lázaro Redruello (2018: 132), García-Escudero Márquez (2019: 135), Delgado Sotillos (2020: 277) o Tudela Aranda (2020: 177). En términos generales puede decirse que el reconocimiento por la doctrina de una situación novedosa de fragmentación parlamentaria desde las elecciones del año 2015 es consustancial a la superación de una etapa de bipartidismo imperfecto, en cuyo transcurso destaca la importancia estratégica de partidos nacionalistas de ámbito autonómico para la formación de Gobiernos y la estabilidad de las legislaturas, tal y como sostienen De Montalvo Jääskeläinen (2015: 22) y Carrasco Durán (2020: 295 y 296). Una amplia caracterización de este período la realiza Blanco Valdés (2017).

afirmado la existencia de un escenario de fragmentación parlamentaria en el Congreso de los Diputados en las legislaturas XI, XII, XIII y XIV; y en la XIV del Senado. De este modo, resta por concluir si en las referidas legislaturas puede entenderse presente, además, la nota de la polarización parlamentaria.

En línea con lo anterior, ya dejamos apuntada nuestra intención de emplear la fórmula de la polarización ponderada de Taylor y Herman. Con ella nos valemos de un modo de fijar la polarización consistente «en medir las distancias ideológicas ponderando el peso de los partidos, en votos o en escaños. Con ello se evita el posible sesgo que introduce en la medición sencilla de polarización la existencia de partidos muy extremos pero de poca importancia para el sistema político» (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 94). Por tanto, nos aseguramos con su cálculo que nos estamos ocupando de una polarización estrictamente parlamentaria pues vamos a tener en cuenta a las formaciones políticas que obtienen representación parlamentaria en cada una de las legislaturas objeto de atención y su peso específico —a tenor de su número de escaños— en el arco parlamentario. A continuación se reproduce la fórmula utilizada para el cálculo de la polarización parlamentaria ponderada.

$$\text{Polarización ponderada: } P_p = \sum_{j=1}^n p_j^* (\bar{x}_j - \bar{x}_p)^2$$

$$\text{o bien: } P_p = \sum_{j=1}^n p_j^* |\bar{x}_j - \bar{x}_p|$$

Donde:

p_j^* es la proporción de escaños que obtiene cada partido sobre el total de 1.

\bar{x}_j es el promedio ideológico del partido j .

\bar{x}_p es el promedio ponderado por la proporción de escaños (sobre 1) de las posiciones de todos los partidos en dicha escala: $(\bar{x}_1 \cdot p_1^*) + (\bar{x}_2 \cdot p_2^*) + \dots$

Fuente: Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 94).

De manera previa a exponer los resultados de la cuantificación efectuada realizamos dos apreciaciones, relacionadas, en primer lugar, con los elementos de la fórmula que acaba de ser expuesta y, en segundo lugar, con la interpretación de aquellos.

En primer término, es preciso señalar que en esta parte del trabajo dedicada a la polarización tenemos en cuenta a partidos políticos y no a grupos parlamentarios. Esta decisión se justifica por la falta de correspondencia que en la actualidad existe entre unos y otros. En este sentido, además de en el Grupo Mixto, puede pensarse, por ejemplo, en el Grupo Parlamentario Plural de la XIV legislatura que alberga en su seno a representantes de hasta cinco formaciones políticas ideológicamente dispares entre sí. Por ello, no es posible aproximarse con certidumbre a la ubicación ideológica global de determinados

grupos parlamentarios puesto que algunos de ellos se encuentran integrados por parlamentarios pertenecientes a diferentes partidos políticos ni siquiera afines ideológicamente entre sí.

Tenida en cuenta la matización efectuada, la fórmula de la polarización parlamentaria ponderada que empleamos descansa en dos elementos principalmente, la ubicación ideológica de cada formación política representada en la respectiva Cámara y el número de escaños con que cuentan en ella. Por lo que se refiere a la ubicación ideológica de cada fuerza política con representación parlamentaria en cada una de las legislaturas en las que nos centramos (de la XI a la XIV del Congreso y la XIV del Senado), se ha extraído de cada uno de los barómetros postelectorales elaborados por el Centro de Investigaciones Sociológicas tras las elecciones generales de 2015, 2016 y los dos procesos de 2019²⁸. Por lo que respecta a los escaños, su número procede, en el caso del Congreso, de los datos ofrecidos por el Ministerio del Interior, y de la página web de la Cámara, en el caso del Senado, donde se tiene en cuenta tanto el número de senadores electos como los designados por las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas²⁹.

A partir de lo anterior habría que proceder, por este orden, al cálculo de la proporción de escaños de cada partido, dividiendo para ello su número de escaños entre 350 en el caso del Congreso y 263 en el del Senado³⁰; del promedio ideológico ponderado, a través de la suma de las cifras para cada partido resultantes de multiplicar su ubicación ideológica por su proporción de escaños; de la diferencia entre la ubicación ideológica de cada partido y el total del promedio ideológico ponderado, elevado al cuadrado; para, al fin,

²⁸ En el caso de la legislatura XIV del Senado, además de la fuente de datos citada en el texto, aclaramos que la ubicación ideológica de Geroa Bai se extrae del «Macrobarómetro de octubre 2019. Preelectoral elecciones generales 2019. Comunidad Foral de Navarra» del Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio núm. 3263_1500, pregunta 19; la ubicación ideológica de Més per Mallorca y del Partido Aragonés es la que directamente han consignado los senadores de ambas formaciones políticas (Senador Vidal Matas y Senador Sánchez-Garnica) preguntados al efecto y a los que agradecemos su colaboración; la ubicación ideológica de Adelante Andalucía se deriva de la media entre la ubicación ideológica de Podemos y de Izquierda Unida a partir de los datos del «Barómetro postelectoral elecciones autonómicas 2018. Comunidad Autónoma de Andalucía» del Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio núm. 3236, pregunta 31.

²⁹ Datos actualizados a 1 de octubre de 2021.

³⁰ Se toma como número de senadores el de 263 al no al tener en cuenta a los dos que en mitad de la legislatura dejan de pertenecer al partido Ciudadanos pero se mantienen en el Grupo Mixto.

respecto de cada partido, multiplicar el número despejado en el paso anterior, por su proporción de escaños, de cuyo sumatorio resulta la polarización parlamentaria ponderada de la legislatura objeto de análisis.

En segundo término, cabe destacar que «en términos prácticos, si la medición de las ubicaciones de los partidos es sobre el continuo 1 a 10; se puede pensar que una polarización superior a 3 es una polarización muy elevada; hasta 3 es una polarización moderada; y en torno a 1,5 es una polarización baja». Además, por lo que se refiere a la interpretación de los resultados, circunscribiéndolo al ámbito parlamentario, «cuanto mayor sea el valor de la polarización mayor será la distancia entre los partidos que componen el sistema» (Ruiz Rodríguez y Otero Felipe, 2013: 92). Desde este punto de vista la polarización es una cuestión problemática en un Parlamento fragmentado, que obliga a recabar consensos entre distintas formaciones políticas para, por ejemplo, aprobar las medidas necesarias en situaciones de emergencia. De este modo, la consecuencia más directa de un alto nivel de polarización o de una amplia distancia entre las formaciones representadas en el Parlamento, es la dificultad, cuando no incapacidad, para dejar atrás esas longitudes ideológicas y converger en un punto central del que emane una voluntad de la Cámara lo suficientemente amplia y representativa, debiendo recordarse que «al ser la forma básica de creación de la voluntad estatal en los regímenes democráticos un procedimiento dialéctico, basado en la discusión parlamentaria, debe producirse siempre, como resultado, una voluntad que no es sino fruto del consenso entre las fuerzas actuantes» (Rodríguez Díaz, 1987: 180).

A partir de la fórmula a la que nos venimos refiriendo hemos calculado el grado de polarización para las legislaturas XI (5,39), XII (5,70), XIII (5,06) y XIV (5,84) del Congreso de los Diputados y para la XIV del Senado (3,75). Los resultados evidencian un muy elevado nivel de polarización en cada una de las legislaturas del Congreso de los Diputados analizadas. En el caso del Senado también existe un alto nivel de polarización, pero algo más de dos puntos por debajo del grado de polarización que en la misma XIV legislatura existe en el Congreso.

En atención a estos últimos datos relativos a la polarización parlamentaria y a los que con anterioridad se expusieron respecto de la fragmentación parlamentaria, entendemos alcanzado el propósito de cuantificar y confirmar la impresión generalizada de que el fenómeno de la fragmentación y la polarización se encuentra instalado en las Cortes Generales españolas desde las últimas legislaturas, siendo posible residenciar su surgimiento en el caso del Congreso en la XI legislatura, manteniéndose, al menos, hasta la XIV; mientras que en el caso del Senado la irrupción simultánea de la fragmentación y la polarización no se produce hasta la XIV legislatura. Tal y como se advirtió al inicio del artículo, las consecuencias constitucionales que este escenario

inédito en la composición de las Cámaras despliega en las funciones que desempeñan cada una de ellas son merecedoras de un posterior y más amplio estudio.

Bibliografía

- Alba Navarro, M. (1982). La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura. *Revista de Derecho Político*, 14, 79-95. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.14.1982.8166>.
- Alzaga Villaamil, Ó. (2020). Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, 113-138. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.45.2020.27107>.
- Anduiza, E., Bosch, A., Orriols, L. y Rico, G. (2014). *Elecciones generales 2011*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Aragón Reyes, M. (2017). Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 15-34. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.01>.
- Barreda, M. (2021). La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, 190-202. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0109>.
- Blanco Valdés, R. L. (2017). El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 63-96. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.03>.
- Caamaño, F. (2018). Parlamento. El taller de las verdades fingidas. En M. E. Seijas Villadangos (coord.). *Parlamento y Parlamentarismo: origen y retos* (pp. 15-54). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Carrasco Durán, M. (2020). Legislar en Parlamentos fragmentados. El caso de las Comunidades Autónomas. *Revista de las Cortes Generales*, 109, 293-326. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/109/1532>.
- De Lázaro Redruello, G. (2018). ¿Parlamentarismo sin mayorías o parlamentarismo «sin Gobierno»? *Revista de Estudios Políticos*, 182, 129-157. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.182.05>.
- De Montalvo Jääskeläinen, F. (2015). Multipartidismo territorial y forma de gobierno parlamentaria: la *West Lothian Question* como paradigma de los efectos del fenómeno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 105, 77-104. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.105.03>.
- Delgado Sotillos, I. (2020). La formación de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, 261-290. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.45.2020.27119>.
- Fernández-Miranda Campoamor, A. (2010). Sobre la forma de Gobierno: ¿un exceso de racionalización? En J. García Roca y E. Albertí (coords.). *Treinta años de Constitución* (pp. 847-869). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Morillo, J. (1991). Mitos y realidades del parlamentarismo. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, 115-144.

- García-Escudero Márquez, P. (2011). El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa. *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 205-242. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.28.2011.6958>.
- García-Escudero Márquez, P. (2018). Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 101, 67-98.
- García-Escudero Márquez, P. (2019). Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 101-136. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.44.2019.25998>.
- Garrote de Marcos, M. (2018). Representación y sistema electoral: un balance. En M. E. Seijas Villadangos (coord.). *Parlamento y Parlamentarismo: origen y retos* (pp. 107-134). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gómez Corona, E. (2021). La *desparlamentarización* del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido. *Revista de Derecho Político*, 111, 109-136. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.111.2021.31058>.
- Gómez Lugo, Y. (2021). Las funciones parlamentarias en un escenario fragmentado. En I. Gutiérrez Gutiérrez y M. Salvador Martínez (eds.). *División de poderes en el Estado de partidos* (pp. 23-52). Madrid: Marcial Pons.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). «Effective» number of parties. A measure with application to west Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>.
- Larios Paterna, M. J. (1995). El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. *Revista de las Cortes Generales*, 36, 43-104. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1995/36/738>.
- Linz, J. J. (1991). *La quiebra de las democracias*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Rallo Lombarte, A. (2020). *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rama Caamaño, J. (2016). Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 34, 241-266.
- Ramírez, M. (2006). Sistema de partidos y Parlamento durante la Segunda República española (una reflexión objetiva 75 años después). *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 17, 285-298.
- Reniu i Vilamala, J. M. (2009). Fragmentación (Índice de). En R. Román (dir.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social* (pp. 1323-1324). Madrid; México: Plaza y Valdés.
- Ribas Maura, A. (1992). Reflexiones sobre el concepto de mayoría absoluta en la Constitución. *Cuadernos de la Facultad de Derecho (Universidad de las Islas Baleares)*, 18, 43-45.
- Rodríguez Díaz, Á. (1987). Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos. *Revista de Estudios Políticos*, 58, 137-190.
- Rodríguez Díaz, Á. (1989). *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ruiz Rodríguez, L. M. y Otero Felipe, P. (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Saiz Arnaiz, A. (1989). *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.

- Sánchez de Dios, M. (2018). El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI. *Apuntes Electorales*, 58, 97-132.
- Sánchez Muñoz, Ó. (2017). El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 237-260. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.09>.
- Sani, G. y Sartori, G. (1980). Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales. *Revista de Derecho Político*, 7, 7-37. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.7.1980.8032>.
- Santaolalla López, F. (2019). *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Dykinson. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvfb6zsn>.
- Sartori, G. (2012). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Solé Tura, J. y Aparicio Pérez, M. A. (1984). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Taylor, M. y Herman, V. (1971). Party Systems and Government Stability. *The American Political Science Review*, 65, 28-37. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1955041>.
- Tudela Aranda, J. (2020). Crisis política (y social) y Derecho Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, 173-210. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.46.2020.29109>.
- Varela Díaz, S. (1978). *Partidos y Parlamento en la II República española*. Madrid: Fundación Juan March; Editorial Ariel.
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2007). *Política y Constitución en España (1808-1978)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Villarino Marzo, J. (2018). Cortes Generales y Grupos parlamentarios. *Revista de las Cortes Generales*, 103, 533-552. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/103/116>.
- Vírgala Foruria, E. (1996). Sobre el concepto de mayoría en el ordenamiento parlamentario español. *Revista de las Cortes Generales*, 37, 43-63. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1996/37/785>.