



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

# El cambio de paradigma en el sistema de partidos español y su afectación a la producción legislativa

Un análisis cuantitativo

Estudiante: Juan José Adán Martín

Director: Prof. Pablo Biderbost Moyano

Madrid, junio de 2020



*A mis padres,  
Por enseñarme a respetar,  
a tolerar y a pensar como un hombre libre.*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>ÍNDICE DE ACRÓNIMOS .....</b>	<b>6</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS .....</b>	<b>7</b>
<b>INDICE DE GRÁFICOS .....</b>	<b>8</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN. ....</b>	<b>10</b>
<b>2 FINALIDAD Y MOTIVOS.....</b>	<b>11</b>
<b>3 PREGUNTA Y OBJETIVOS. ....</b>	<b>12</b>
<b>4 METODOLOGÍA.....</b>	<b>13</b>
<b>5 ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>14</b>
<b>5.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN.....</b>	<b>14</b>
<b>5.2 MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>15</b>
5.2.1 ¿Qué es la democracia? Construcción de un arquetipo.....	15
5.2.1.1 Principio de Igualdad. ....	16
5.2.1.2 El Derecho de Iniciativa. ....	16
5.2.1.3 El Principio de Mayoría. ....	17
5.2.1.4 El Principio del Mandato.....	17
5.2.2 De la Ekklesia ateniense al Parlamentarismo. La Democracia Representativa. ....	17
5.2.3 Los partidos políticos como sujeto de producción legislativa. ....	18
<b>6 ANÁLISIS Y DISCUSIÓN. ....</b>	<b>21</b>
<b>6.1 EL SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA.....</b>	<b>21</b>
6.1.1 El PSOE como partido dominante durante las legislaturas de Felipe González....	21
6.1.2 El Bipartidismo Imperfecto en España (1982-2011). ....	23
6.1.3 La irrupción de PODEMOS, Cs y VOX: un cambio de paradigma en el sistema de partidos español.....	25
6.1.3.1 El impacto de PODEMOS en los resultados electorales del PSOE: un repliegue centrífugo necesario.....	27
6.1.3.2 La actual encrucijada de la derecha: PP, Cs y VOX. ....	30
6.1.3.3 Cambio de Paradigma en el Sistema de Partidos español: del Bipartidismo Imperfecto al Multipartidismo Polarizado Imperfecto. ....	33
<b>6.2 PATRONES DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN ESPAÑA DESDE 1982: INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS Y ANÁLISIS CUANTITATIVO. ....</b>	<b>38</b>
6.2.1 Introducción a la Jerarquía Normativa del Ordenamiento Jurídico español: Instrumentos y Procedimientos. ....	38

6.2.1.1	La Ley Orgánica.....	39
6.2.1.2	La Ley Ordinaria.....	40
6.2.1.3	El Real Decreto Legislativo.....	41
6.2.1.4	El Real Decreto-Ley.....	41
6.2.2	Análisis Cuantitativo de la Producción Legislativa en España (1982-2019).....	43
6.2.2.1	Relación Mayoría Absoluta-Producción Legislativa.....	44
6.2.2.2	Evolución de las iniciativas legislativas.....	44
6.2.2.3	Evolución de la producción de la normativa emanada de las Cortes Generales.....	45
6.2.2.4	La evolución del uso del Real Decreto-Ley.....	46
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>48</b>
<b>8</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>50</b>
	<b>ANEXO I: Producción legislativa por legislatura (1982-2019).....</b>	<b>52</b>

## ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

AP:	Alianza Popular
AP:	Alianza Popular
CCAA:	Comunidades Autónomas
CDS:	Centro Democrático y Social
CE:	Constitución Española
CIS:	Centro de Investigaciones Sociológicas
CIU:	Convergència y Unió
CP:	Coalición Popular
CS:	Ciudadanos
ERC:	Esquerra Republicana de Catalunya
IU:	Izquierda Unida
LO:	Ley Orgánica
PCE:	Partido Comunista Español
PNV:	Partido Nacionalista Vasco
PODEMOS:	Se entenderá por este acrónimo el conjunto de confluencias, y los diversos nombres a través de los cuales PODEMOS se ha presentado a elecciones.
PP:	Partido Popular
PSOE:	Partido Socialista Obrero Español
RDL:	Real Decreto-Ley
RDLeg:	Real Decreto Legislativo
UCD:	Unión de Centro y Democracia
UPyD:	Unión Progreso y Democracia

## **ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1 Grado de satisfacción del electorado sobre la gestión gubernamental y una hipotética gestión de la oposición. Elaboración propia a partir del Informe 3.117 del CIS .....	26
Tabla 2 Auto-identificación ideológica del electorado e identificación ideológica de los partidos políticos. Elaboración propia a partir del Informe 3.117 del CIS.....	27
Tabla 3 Evaluación actuación parlamentaria PP-PSOE en la XII Legislatura. Elaboración propia a partir del Informe 3.242 del CIS.....	30
Tabla 4 Auto-identificación ideológica del electorado e identificación ideológica de los partidos políticos. Elaboración propia a partir del Informe 3.242 del CIS .....	31
Tabla 5 Aspectos generales sobre la Ley Orgánica. Elaboración propia a partir de los artículos 81 y 87 de la Constitución Española de 1978 .....	40
Tabla 6 Aspectos generales sobre la Ley Ordinaria. Elaboración propia a partir de los artículos 81 y 87 de la Constitución Española de 1978 .....	41
Tabla 7 Aspectos generales sobre el Real Decreto Legislativo. Elaboración propia a partir de los artículos 82, 83, 84, y 85 de la Constitución Española de 1978.....	41
Tabla 8 Aspectos generales sobre el Real Decreto-Ley. Elaboración propia a partir del artículo 86 de la Constitución Española de 1978.....	42
Tabla 9 Producción Legislativa por Legislatura. Elaboración propia a partir del archivo del Congreso de los Diputados <a href="http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso">http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso</a> .....	43

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Diferencia porcentual de voto entre los dos partidos más votados (1982-2011). Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de la página web del Ministerio del Interior de España <a href="http://www.infoelectoral.mir.es/">http://www.infoelectoral.mir.es/</a> .....	23
Gráfico 2 Resultados de las Elecciones Generales entre 1982 y 2011: Bipartidismo respecto tercera fuerza. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de la página web del Ministerio del Interior de España <a href="http://www.infoelectoral.mir.es/">http://www.infoelectoral.mir.es/</a> .....	24
Gráfico 3 Resultados Elecciones Generales 2015-2019. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de la página web del Ministerio del Interior de España <a href="http://www.infoelectoral.mir.es/">http://www.infoelectoral.mir.es/</a> .....	25
Gráfico 4. Relación Intención de Voto eje izquierda-derecha y los espacios de irradiación de los partidos políticos de izquierda en las Pre-Elecciones de 2016. Elaboración propia a partir del Informe 3.117 del CIS .....	29
Gráfico 5 Relación Intención de Voto eje izquierda-derecha y los espacios de irradiación de los partidos políticos de derecha en las Pre-Elecciones de 2016. Elaboración propia a partir del Informe 3.242 del CIS .....	32
Gráfico 6 Evolución del voto en los partidos de derechas respecto a las elecciones generales de abril y noviembre de 2019. Elaboración propia a partir de los datos de la página web del Ministerio del Interior de España <a href="http://www.infoelectoral.mir.es/">http://www.infoelectoral.mir.es/</a> .....	33
Gráfico 7 Estrategia del Repliegue electoral del PSOE en las elecciones generales de abril de 2019. Elaboración propia a partir de la interpretación de los resultados de las elecciones generales de abril de 2019.....	37
Gráfico 8 La pirámide de Kelsen en la legislación española. Elaboración propia. ....	39
Gráfico 9 Iniciativas legislativas por Legislatura (1982-2019). Elaboración propia a través del archivo del Congreso de los Diputados <a href="http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso">http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso</a> .....	45
Gráfico 10 Leyes aprobadas por las Cortes Generales por Legislatura. Elaboración propia a partir del archivo del Congreso de los Diputados <a href="http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso">http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso</a> .....	45



Gráfico 11 Correlación RDL-Leyes (1982-2019). Elaboración propia a partir del archivo del Congreso de los Diputados <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso> ..... 47

# **1 INTRODUCCIÓN.**

La Constitución Española de 1978 consagró un estado social y democrático en el que los poderes del Estado emanan directamente del pueblo, único titular de la soberanía popular. Desde entonces, los españoles votamos a nuestros representantes de las Cortes Generales, que son quienes en última instancia articulan el poder legislativo. En este sentido, los partidos políticos se han postulado como los actores principales de la vida política. Canalizan la demanda electoral, ofertan un ideario en consecuencia y son mandatados por el electorado para prestar representación en sede parlamentaria.

Salvando los cinco primeros años de democracia, el PP y el PSOE se han erigido como los dos grandes partidos políticos. Desde 1982 no ha habido un ejecutivo que no esté liderado por uno de estos dos partidos. Amplias mayorías parlamentarias, algunas incluso absolutas, han caracterizado cada una de las legislaturas. Estos márgenes de mayorías propiciaron la consolidación de un notable estabilidad de producción legislativa. No obstante, todo el escenario descrito salta por los aires tras las elecciones generales de 2015.

PODEMOS, Cs y, más adelante, VOX surgen como resultado del desencanto generalizado del electorado hacia los viejos partidos. Desde entonces, la irrupción de estos nuevos actores en la arena política ha desmontado la forma de hacer política y la manera de legislar. El nuevo reparto de escaños obliga a reinventar el juego de mayorías parlamentarias. Las mayorías autónomas pasaron a mejor vida, siendo ahora indispensable conformar coaliciones para aprobar casi cualquier asunto. La incapacidad de adaptarse a estas nuevas reglas ha desencadenado en que los españoles hayamos tenido que celebrar cuatro comicios desde 2015.

El objeto de estudio de este Trabajo de Fin de Grado no es otro que analizar el impacto legislativo que ha supuesto el cambio de en el sistema de partidos español. Para ello, se estructura el presente Trabajo en tres partes diferenciadas:

- (i) Primera parte: se establece un marco teórico dirigido a poder entender los presupuestos de validez que legitiman a los partidos políticos para representar al electorado. Se parte desde la idea más primigenia de democracia para llegar a lo que los ingleses denominaron democracia parlamentaria;
- (ii) Segunda parte: se examina detalladamente el sistema de partidos español partiendo de la vez primera que el PSOE presidió el país. El marco temporal que se establece es noviembre de 1982- noviembre 2019. Sirviéndonos de literatura

de la ciencia política y de estudios electorales, estudiaremos y definiremos cómo y en qué ha mutado el sistema de partidos español a lo largo de estos treinta y siete años de historia.

- (iii) Tercera parte: se practica un análisis cuantitativo de la producción legislativa en España. Para ello, se estudian los diferentes instrumentos legislativos y sus dinámicas de aprobación. Se acota el análisis al periodo de tiempo comprendido entre la II Legislatura (1982) y la XII Legislatura (2019).

## **2 FINALIDAD Y MOTIVOS.**

Desde muy pequeño he sentido una gran curiosidad por la vida política. Desde que tengo uso de razón las cenas de mi hogar han estado guiadas por el orden del día que se desprende de las tertulias radiofónicas. La libertad de expresión en todas sus manifestaciones ha sido el valor troncal que desde pequeño me han inculcado mis padres. El saber escuchar, el aprender a tolerar y el entender la cabida del pluralismo en nuestra vida cotidiana cimentaron mi adolescencia y, en definitiva, nutrieron mi aprendizaje intelectual. Todo ello hace que desde los catorce años sienta un gran interés por la organización socio-económica de los estados, el sistema electoral y el funcionamiento orgánico de los partidos políticos.

Hasta hace unos meses mi Trabajo de Fin de Grado estaba orientado a intentar comprender la verdadera identidad que subyace en el modelo de organización territorial del Reino de España. No obstante, la experiencia de confinamiento vivida a lo largo de la pandemia desvió mi atención al tema que en este Trabajo nos compete. Los meses de confinamiento me hicieron reflexionar profundamente sobre los delicados equilibrios y mecanismos de aprobación de las leyes. En este sentido, comprendí con el estado de alarma la trascendencia de las instituciones estatales y el valor que realmente tiene lo público. Tras ser testigo de las vicisitudes con las que tuvo que lidiar el Gobierno para aprobar cualquier paquete de medidas, me empecé a plantear qué hubiese sucedido si el Parlamento tuviese la composición de antaño. Es en este punto en el que brota en mí la necesidad de examinar si acaso estamos ante un sistema legislativo más o menos eficiente. Pronto comprendí que la mejor manera de llevar esta cometido a buen puerto era conectar el cambio de paradigma en el sistema de partidos español con un análisis cuantitativo que simplemente se limitase a examinar el volumen de legislación aprobada desde 1982.

### **3 PREGUNTA Y OBJETIVOS.**

Como se ha introducido, la pregunta sobre la que pivota el objeto de estudio de este Trabajo de Fin de Grado no puede ser otra que:

¿Qué incidencia y qué impacto ha tenido el cambio en el sistema de partidos español en la producción legislativa?

La hipótesis a confirmar será si la producción legislativa en España está directamente condicionada por la mayor o menor fragmentación parlamentaria.

Con el fin de elaborar una respuesta científica a esta pregunta y verificar el cumplimiento, o no, de la hipótesis, la estructura de este Trabajo se construye sobre el estudio y verificación de una serie de objetivos:

- Entender en primera instancia en qué reside el presupuesto de legitimidad de nuestros representantes;
- Comprender el comportamiento de los partidos políticos en un entorno electoralmente competitivo;
- Definir el sistema de partidos español anterior a la aparición de los nuevos partidos (PODEMOS, Cs y VOX);
- Comprender la deriva de nuestro sistema de partidos tras las elecciones generales de 2015;
- Definir, en la medida de lo posible, el nuevo modelo de sistema de partidos que tenemos en la actualidad;
- Estudiar la naturaleza de los diferentes instrumentos legislativos que nutren al sistema legislativo español;
- Cuantificar la producción de cada uno de estos instrumentos diferenciando entre legislaturas;
- Comparar la producción legislativa de las legislaturas comprendidas entre 1982 y 2019;
- Trazar las dinámicas que han condicionado la producción legislativa en España;
- Verificar el cumplimiento de la hipótesis.

## 4 METODOLOGÍA.

Es pretensión de esta sección ofrecer al lector las herramientas de las que se ha servido el autor para desarrollar este Trabajo. Para ello, inevitablemente tenemos que dar respuesta a estas tres preguntas: (i) ¿cómo se han recolectado los datos y la información que será el objeto de estudio? (ii) ¿cómo se construye y estructura el análisis?; y (iii) ¿en qué formato se ofrecerán los datos y conclusiones que se desprenden del análisis?.

(i) Los datos objetos de estudio han sido principalmente extraídos de diversos artículos científicos, estudios y ensayos, informes sociológicos y del archivo documental del Congreso de los Diputados.

(ii) Con el fin de construir un cuerpo de análisis sólido se han empleado dos metodologías de análisis: el análisis comparativo y el análisis cuantitativo. Entendemos por análisis comparativo el análisis sistemático de varios casos concretos conectados por un comparación común en virtud a determinadas variables (Collier, 1993). Esta metodología será realmente útil para, por un lado, comparar los dos sistemas de partidos acontecidos y , por otro, comparar la producción legislativa de cada una de las legislaturas examinadas.

El análisis cuantitativo, consistente en producir datos numéricos y objetivos para explicar un determinado suceso (Cook,1979), será empleado para estudiar la producción legislativa a lo largo de una legislatura. En otras palabras y en lo que al estudio de legislación se refiere, el análisis comparativo partirá de un previo análisis cuantitativo.

(iii) A lo largo de este Trabajo de Fin de Grado, se empleará un diverso paquete de herramientas gráficas para disponer de la información. Para dinamizar la experiencia de lectura se emplearán tablas, gráficos de columnas agrupadas y gráficos de columnas apiladas.

## **5 ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO.**

### **5.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN.**

En todo trabajo de investigación el estado de la cuestión es la sección que tiene como fin presentar, de manera sistemática, completa y abreviada, los principales resultados existentes de las investigaciones más recientes que conciernen el objeto de estudio de la propia investigación (Zubizarreta, 1986). En este sentido han sido numerosas las obras y estudios consultados, no obstante, hay dos principales hitos que sobresalen sobre el resto. Así pues, las dos obras troncales que han inspirado y nutrido el presente Trabajo han sido, por un lado, *Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis* de Giovanni Sartori<sup>1</sup> (1976) y, por otro lado, *Producción Legislativa, Estructura parlamentaria y cambio político en España: un análisis cuantitativo* de Carlos Padrós Reig<sup>2</sup> (2009). La primera nos servirá de guía para definir el sistema de partidos políticos en España, mientras que la segunda será la verdadera inspiración del análisis cuantitativo a realizar.

*Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis* es una de las obras más célebres de la ciencia política moderna. La obra consta de dos partes. La primera trata de explicar el motivo de la existencia de los partidos políticos y sus presupuestos de legitimidad, mientras que la segunda desarrolla idea del sistema de partidos. En esta segunda parte cobra especial trascendencia la diferenciación que Sartori efectúa entre los sistemas competitivos y los sistemas no competitivos, siendo estos últimos aquellos en los que no se garantiza que la totalidad de los escaños se compitan por dos o más partidos políticos. De entre los sistemas competitivos Sartori distingue los siguientes modelos: pluralismo polarizado, pluralismo moderado, bipartidismo, y sistemas de partido predominante. En lo que a esta clasificación respecta, nos serviremos de las definiciones que nos brinda Sartori para poder verificar el cambio de paradigma en el sistema de partidos español, entendido como un sistema competitivo.

*Producción Legislativa, Estructura parlamentaria y cambio político en España: un análisis cuantitativo* es un estudio concienzudo y riguroso sobre las dinámicas de producción legislativa en España. Su autor, el profesor Padrós Reig, con el motivo del

---

<sup>1</sup> Giovanni Sartori (1924-2017) fue un investigador de la ciencia política, catedrático emérito de Humanidades en la Universidad de Columbia, Nueva York.

<sup>2</sup> Carlos Padrós Reig, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, y Doctor en Derecho por el European University Institute.

trigésimo aniversario de la promulgación de la CE, cuantifica la legislación aprobada desde 1978 hasta 2008. Padrós Reig diferencia entre cuatro instrumentos legislativos (la ley orgánica, la ley ordinaria, el RDLeg y el RDL) y analiza cómo se ha legislado sobre cada uno de ellos a lo largo de las diferentes legislaturas. Además, traza interesantes comparaciones en virtud a variables como la concurrencia, o no, de mayorías absolutas, la diferenciación de comportamiento legislativo entre el PP y el PSOE, la correlación del uso entre el RDL y las leyes que emanan directamente de las Cortes Generales... Sin duda, una de las finalidades de este Trabajo de Fin de Grado es completar la obra de Padrós y circunscribirla a nuestros tiempos. En este sentido, seguiremos metodologías de cuantificación muy similares a las utilizadas por el catedrático, para comprobar si, en los 10 años que han transcurrido, se observan cambios significativos en las tendencias y conclusiones observadas por Padrós.

## 5.2 MARCO TEÓRICO

### 5.2.1 ¿Qué es la democracia? Construcción de un arquetipo.

La democracia (del griego ,“*Demos*” *Kratos*”), que etimológicamente tiene su germen en la Antigua Grecia de los *Demiurgos* y *Geómoros* (Ochoa del Río, 2010), se puede definir en su sentido estricto como el gobierno del pueblo. Es por todos sabido que a lo largo de la historia el poder de gobierno no siempre se ha concentrado en el pueblo. En este sentido, el poder ha sido ejercido por oligarcas, por timócratas, y hasta por individuos creedores de tener un origen místico y divino. Para definir el concepto de democracia moderna debemos transitar por un camino de continua construcción que se ha cimentado con el transcurso de años, décadas, siglos y milenios.

Un interesante punto de partida para construir el concepto de democracia moderna, en virtud del cual el pueblo es el único soberano, son las aportaciones de los ilustrados franceses del siglo XVIII y, en especial, la de Rousseau (1762), el cual identificó la necesidad de suscribir un contrato social para que la democracia de por sí sola proyectase obligaciones de respeto y salvaguarda desde lo colectivo hacia la esfera individual. Únicamente a través de un un contrato social en virtud del cual el ciudadano, sacrificando su libertad natural en favor de la consecución de la libertad civil, es capaz de proyectarse normativamente hacia la esfera colectiva de derechos y obligaciones. En otras palabras, el pueblo mediante transferencias parciales-individuales de libertad es capaz de hacer

valer sus derechos respecto a otros conciudadanos. Como consecuencia de tal transferencia el contrato social se torna en un vehículo necesario que, por un lado, despliega obligaciones y, por otro, es generador y garante de derechos civiles y políticos. Es así como a través del pacto voluntario nace una comunidad política de individuos libres e iguales, de igual sacrificio e igual libertad. Suscrito el contrato social, la asamblea de todos los ciudadanos libres es la depositaria de la soberanía popular, encargada de legislar para salvaguardar la libertad e igualdad de todos los ciudadanos depositantes.

Si bien las aportaciones de la Ilustración son de una importancia trascendental, ello no implica que la idea de democracia moderna no haya mutado hasta nuestros días. Es más, son las aportaciones del siglo pasado las que, con la conquista del sufragio universal, han revestido a la democracia de un verdadero carácter igualitario. Aún a lo largo del siglo XX nos encontramos innumerables ejemplos en los que el sufragio estaba parcial o totalmente limitado: en Europa las mujeres finlandesas fueron las primeras en poder ejercer su derecho a voto en 1907, España, sin ir más lejos, estuvo sometida al yugo dictatorial del general Franco hasta su muerte en 1975 y, más recientemente, la población negra de Sudáfrica no pudo votar hasta bien entrada la década de los 90...

Entendiendo esta breve síntesis podemos construir el arquetipo de la democracia moderna que, tal y como los académicos Jos Verhulst y Arjen Nijeboer describen en su obra de 2007 *Democracia directa: hechos y argumentos sobre la introducción de la iniciativa y el referéndum*, ineluctablemente se habrá de cimentar en base a cuatro principios rectores: (i) principio de igualdad, (ii) el derecho de iniciativa, (iii) principio de la mayoría y (iv) el principio del mandato.

#### 5.2.1.1 Principio de Igualdad.

Verhulst y Nijeboer entienden que no hay mejor manera de entender el principio de igualdad que desde su construcción negativa. No hay autoridad por encima del pueblo y si acaso la hubiese ya no estaríamos ante una democracia, si no ante una oligarquía. El peso e impacto del voto del elector en la toma de decisiones en el seno de una asamblea democrática es igual respecto al de los otros electores.

#### 5.2.1.2 El Derecho de Iniciativa.

El derecho de iniciativa se entiende como una aplicación del principio de igualdad. Los puntos de la agenda política de la Asamblea pueden ser propuestos por todos y cada uno



de los ciudadanos. El pueblo decide sobre lo que quiere legislar, y cómo hacerlo. Este principio no ha de ser malinterpretado, tal y como trataremos más adelante, para concluir que todas las normas tendrán igualdad de rango e igualdad de plazos.

#### 5.2.1.3 El Principio de Mayoría.

George Orwell en su celebre obra *Rebelión en la granja* (1945) escribió: “*en abril, la Granja Animal fue proclamada república y necesitaban elegir un presidente [...] Había un solo candidato, Napoleón, al que eligieron por unanimidad*”. La unanimidad en democracia, por la casuística parlamentaria, es un suceso que se podría incluso catalogar como de ciencia ficción. Es más, difícil sería entender el verdadero ser de la democracia sin la previa existencia de pluralidad de ideas. Verhulst y Nijeboer a este respecto sostienen que el principio mayoritario es un mecanismo que palia la imperfección y el desorden humano, alcanzando incluso una dimensión espiritual, y su negación implicaría la consecuente negación del principio de igualdad.

#### 5.2.1.4 El Principio del Mandato.

Más allá del desafío que puede suponer conjugar la pluralidad de ideas bajo las normas de un mismo juego a través de lo que llamamos principio mayoritario, las democracias modernas han tenido que lidiar con otra importante disyuntiva: ¿cómo se garantiza la aplicación universal de la ley si ciertos miembros de la comunidad política deciden no ejercer su derecho a voto bien sea por desinformación o bien sea por mera desidia? Es así como surge el principio del mandato. Los abstencionistas mandatan a los miembros de la comunidad política que sí son partícipes para que debatan, elaboren y voten una determinada ley. De tal manera se consigue que el abstencionismo no sirva de salvoconducto para la aplicación arbitraria de una determinada ley: su aplicación será universal tanto para mandatarios como para mandantes. Tal y como veremos, el principio del mandato no sólo se puede aplicar en una toma de decisiones directa, si no que cobra una especial trascendencia en lo que denominamos las democracias representativas.

### 5.2.2 De la Ekklesia ateniense al Parlamentarismo. La Democracia Representativa.

El imparable crecimiento demográfico unido a la universalización del principio democrático de igualdad, pronto hicieron impracticables las democracias directas

(Elizalde, 2001). Bien fuese por las dimensiones de la plaza o bien fuese por una cuestión de eficiencia legislativa (Verhulst y Nijeboer, 2007): ni es posible reunir a millones de ciudadanos bajo el techo de una asamblea, ni sería posible, por mera viabilidad, disponer del tiempo suficiente para escuchar, debatir y votar las propuestas de todos ellos. Es precisamente bajo este contexto por el cual en la Europa del siglo XVII y, especialmente, en la del siglo XVIII, se empezará a construir lo que conocemos por democracia representativa.

La democracia representativa podría resumirse como la forma de gobierno en virtud de la cual el pueblo delega su soberanía a sus representantes para que éstos, previa delegación, actúen en nombre e interés de los representados en sede asamblearia (De Benoist, 2016). El parlamentarismo británico post *Glorious Revolution* (1688-1689) es el mayor exponente y el genuino pionero de la democracia representativa. Fueron precisamente los británicos Hobbes (1651) y Locke (1690) los teóricos que más profundizaron sobre la idea de democracia representativa. Hobbes y Locke tenían opiniones dispares en lo que a la amplitud de la delegación respecta, si bien ambos sí reconocían que el poder de los gobernantes encontraba su presupuesto de legitimidad en la delegación del pueblo soberano. Para Hobbes la delegación es total y despoja al pueblo de su soberanía. En esta línea, la delegación no es más que una traslación de la titularidad de la soberanía del pueblo a un monarca absolutista omnipotente, al que él denominaba “Leviatán”. En contraposición, Locke cree que la delegación es parcial, estando ésta supeditada a la salvaguarda perpetua de los derechos y libertades inalienables y personalísimos. Si los gobernantes despojasen a los ciudadanos de tales derechos y libertades la delegación perdería su presupuesto de validez (De Benoist, 2016).

Como ya se adelantaba en el anterior epígrafe, la aparición de la democracia representativa nos obliga a ahondar en el principio del mandato. A este respecto es aportación del autor desarrollar el concepto *sub-mandato necesario*. Si institucionalizamos una forma de gobierno basada en la delegación de soberanía popular en favor de unos representantes, los abstencionistas dejan de ser los únicos mandantes puesto que los votantes se convierten en mandantes de segundo grado: por un lado, los votantes siguen siendo mandatarios de los abstencionistas pero, por otro lado, se convierten en ulteriores mandantes de los representantes que son quienes, bajo el mandato recibido, se acaban reuniendo en asamblea.

### 5.2.3 Los partidos políticos como sujeto de producción legislativa.

Una vez preparado el caldo de cultivo es preciso ahora preguntarse quiénes son estos representantes que sirven como canalizadores de la voluntad popular y la representan en asamblea, en virtud de un mandato. Es bajo este contexto cuando surge la idea del partido político como actor imprescindible del tablero político: “la democracia moderna es impensable si no se refiere a los partidos políticos” (Pasquino, 1997).

La pluralidad de partidos políticos, su heteronomía en composición y actividad, unido incluso al rechazo de los mismos a ser etiquetados como tales, hacen el definir el concepto de partido político una difícil tarea. No obstante, la definición que goza de una mayor aceptación entre los académicos es la que nos brinda Giovanni Sartori (1976): “un partido es cualquier grupo político identificado por un membrete oficial que se presenta a las elecciones, y es capaz de colocar, a través de las elecciones (libres o no), candidatos a cargos públicos”. Sirviéndose de la definición de Sartori, Gianfranco Pasquino (1997) va un paso más allá al establecer hasta tres *conditio sine qua non* para diferenciar los partidos políticos de otras organizaciones o sujetos que operan en el mundo político, a saber: “(i) estar dotado de estructuras que permitan la participación de sus afiliados; (ii) ser capaz de formular un programa de políticas públicas; (iii) estar en condiciones de durar más de una vuelta electoral<sup>3</sup>”.

Llegados a este punto es de interés revisar el rol del partido político en lo que al poder legislativo y el juego parlamentario se refiere.

En este sentido, Henrich Triepel (1927) enumeró hasta cuatro fases por la que los partidos políticos acabaron por institucionalizarse en los textos constitucionales modernos: “(1) fase de oposición del Estado a la existencia de asociaciones; (2) fase de desconocimiento por parte del Estado a la existencia de asociaciones; (3) fase de legalización y (4) fase de decidida incorporación de los partidos al orden constitucional” (Portero, 1978)<sup>4</sup>.

A este respecto es ejemplificativo que la primera constitución escrita, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, no estableció una relación directa entre el poder legislativo y los partidos políticos. Centrándonos en la legislación española, podemos advertir que no sería hasta la vigente constitución de 1978 cuando podemos hablar de una

---

<sup>3</sup> Pasquino denomina “partidos-flash” a todas aquellas organizaciones que pese a reunir los dos primeros requisitos no consiguen continuidad respecto a más de una ronda electoral.

<sup>4</sup> Portero Molina en desarrollo de las cuatro fases descritas por Triepel: (1) *Bekämpfung* o lucha; (2) *Ignorierung* o ignorancia; (3) *Legalisierung* o legalización y (4) *Inkorporierung* o incorporación.

constitucionalización del partido político (Portero, 1978)<sup>5</sup>. Haciendo una lectura conjunta de los artículos 6<sup>6</sup> y los artículos 66.1, 66.<sup>7</sup>2 y 66.3<sup>8</sup> de la Constitución española de 1978 podemos deducir que no sólo se blinda la figura de los partidos políticos, si no que se consagra que son éstos los titulares de la formación de la voluntad popular, que se representa en la Cortes Generales, sede asamblearia encargada del ejercicio de la potestad legislativa.

---

<sup>5</sup> Portero Molina considera que la constitución republicana de 1931 únicamente supuso hablar de una “cuasi-constitucionalización” del partido político.

<sup>6</sup> Artículo 6 de la Constitución Española de 1978:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

<sup>7</sup> Únicamente se tiene en cuenta las legislaturas a nivel estatal, las que se conforman a partir de las elecciones generales.

<sup>8</sup> Artículo 66 de la Constitución Española de 1978:

1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados.
2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción de gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.
3. Las Cortes Generales son inviolables.

## 6 ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.

### 6.1 EL SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA.

Desde la caída de la dictadura (1939-1975) en España se han sucedido catorce legislaturas<sup>9</sup>. Con la salvedad de las primeras elecciones generales, a partir de las cuales se configuró un gobierno<sup>10</sup> de UCD presidido por Adolfo Suárez, y descontando las dos elecciones que resultaron en investidura fallida (diciembre de 2015 y abril de 2019), el ejecutivo ha estado regido por el binomio PSOE-PP<sup>11</sup>. El PSOE ha estado al frente del ejecutivo hasta en siete ocasiones (Felipe González 1982-1986, 1986-1989, 1989-1993, 1993-1996; José Luis Rodríguez Zapatero 2004-2008, 2008-2011; Pedro Sánchez Castejón 2018<sup>12</sup>-2019, 2019-actualidad), mientras que el PP ha hecho lo oportuno hasta en cuatro legislaturas (José María Aznar 1996-2000, 2000-2004; Mariano Rajoy Brey 2011-2015, 2016-2018).

Utilizando la tipología que Sartori (1976) establece en su obra *Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis*, podríamos argumentar que (i) las tres primeras legislaturas que concatenó el PSOE bajo la presidencia de Felipe González, el partido socialista pudo ser un partido dominante<sup>13</sup>, (ii) que desde 1982 hasta las elecciones generales de 2015 el sistema de partidos español ha sido de corte bipartidista imperfecto y que, desde entonces, (iii) nos es muy difícil definir el actual sistema de partidos.

#### 6.1.1 El PSOE como partido dominante durante las legislaturas de Felipe González.

Partiendo de las ideas de Duverger y Almond (1960), Sartori (1976) sostiene que, en el marco de los sistemas de partidos competitivos, “siempre que encontramos, en una comunidad política, un partido que deja atrás a todos los demás, este partido es

---

<sup>9</sup> Únicamente se tiene en consideración las legislaturas de las Cortes Generales, y no las legislaturas de corte autonómico o municipal.

<sup>10</sup> España es un sistema parlamentario, en virtud del cual es el Congreso de los Diputados quien, por mayoría simple, inviste al ejecutivo. No es de extrañar que en todas las investiduras exitosas ha existido una correlación entre partido de gobierno y partido mayoritario en las Cortes Generales.

<sup>11</sup> Toda referencia al PP aglutina también a los partidos y coaliciones antecesoras: primero AP y luego CP.

<sup>12</sup> El primer gobierno de Pedro Sánchez supuso un hito histórico en España al ser el primero investido a través de una moción de censura.

<sup>13</sup> Sartori, no obstante, prefiere hablar de partidos predominantes.

(pre)dominante en el sentido de que es considerablemente más fuerte que los otros”. Ahora bien, ¿cómo medimos lo fuerte que es un partido político respecto a los demás? Para solucionar esta disyuntiva Sartori sugiere determinar la fuerza de un partido según la distancia electoral que le separa de su inmediato perseguidor. A este respecto, Sartori propone que una distancia mínima de 10 puntos ya denota predominancia. Bajo esta construcción se podría argumentar que el PP fue un partido predominante a tenor de los resultados electorales de las elecciones del 2000 y 2011. No obstante, la dominancia o predominancia no es un hecho aislado y puntual, si no que es una pujanza sostenida que se perpetúa durante un periodo de tiempo mínimo, de tres o cuatro legislaturas (Sartori,1976). En este sentido Martínez Sospedra (1992) propone (i) un umbral temporal de un mínimo de tres legislaturas y (ii) un umbral material consistente en la medición de la capacidad de consecución de mayorías absolutas. Como veremos más adelante, el elemento diferenciador del umbral material introducido por Martínez Sospedra puede suponer que el partido que continuadamente resulte ganador en unas elecciones por una diferencia porcentual de al menos un 10 % respecto de su inmediato competidor, no sea un partido dominante. No obstante, aunando los umbrales materiales propuestos por Sartori y Martínez Sospedra, y a tenor del marco temporal planteado por éste último<sup>14</sup>, no es impreciso argumentar que el PSOE de las tres primeras legislaturas de Felipe González (1982-1989) ha sido la única experiencia de partido (cuasi) dominante en el seno de del sistema de partidos español.

---

<sup>14</sup> Si no nos acogiésemos a este marco temporal es difícil defender que el PSOE ha sido un partido predominante. Tres legislaturas quizás no sean suficientes para medir la predominancia de un partido político.

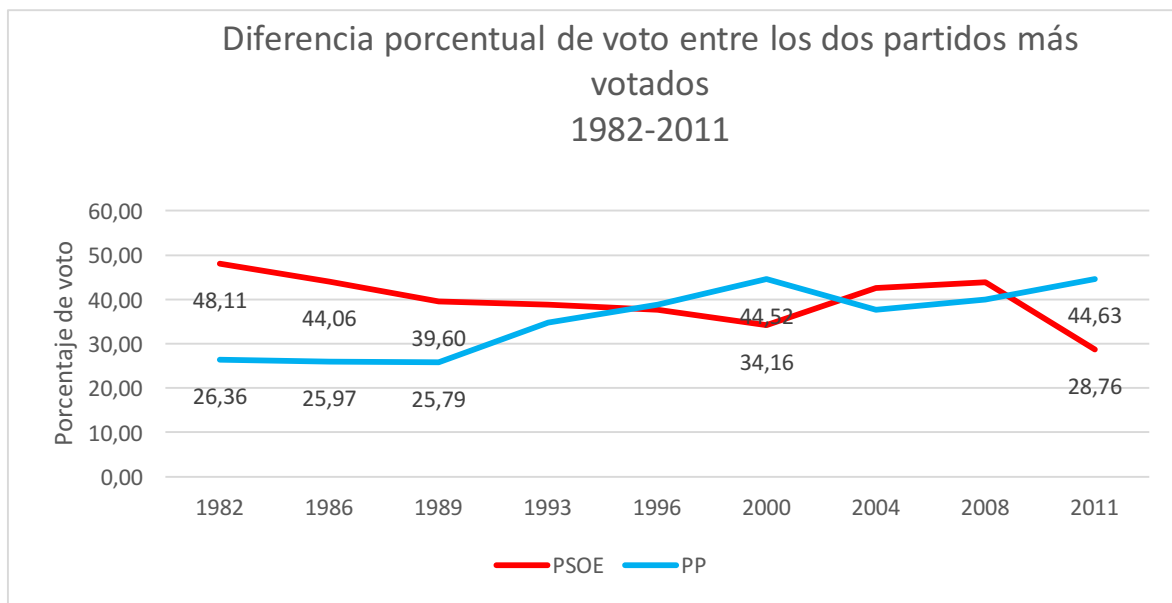


Gráfico 1: Diferencia porcentual de voto entre los dos partidos más votados (1982-2011). Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de la página web del Ministerio del Interior de España <http://www.infoelectoral.mir.es/>

### 6.1.2 El Bipartidismo Imperfecto en España (1982-2011).

Según Sartori (1976) el bipartidismo se puede definir como aquel sistema en el que la alternancia en el poder es una seña órgano-mecánica del mismo y la existencia de terceros partidos no impide la existencia de gobiernos monocolor en el que las coaliciones se tornan innecesarias<sup>15</sup>. En este sentido el autor italiano habla de hasta cuatro condiciones de lenidad: “(i) dos partidos se hallan en condiciones de competir por la mayoría absoluta de escaños; (ii) uno de los dos partidos logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente; (iii) este partido está dispuesto a gobernar solo; (iv) la alternación en la rotación en el poder sigue siendo una expectativa creíble”. En su obra Sartori explica que bajo esa definición apenas ningún sistema de partidos es bipartidista por no cumplir estricta y conjuntamente, las cuatro condiciones durante un periodo de tiempo continuado. No obstante apliquemos las cuatro condiciones de Sartori al sistema de partidos español entre 1982 y 2015.

- (i) “*Dos partidos se hallan en condiciones de competir por la mayoría absoluta de escaños*”. Desde 1982 hasta 2011, los dos únicos partidos que han estado en condiciones de ganar elecciones han sido el PP y el PSOE, aglutinando entre

<sup>15</sup> Esta definición no cobra sentido en los sistemas presidencialistas como Estados Unidos o Francia en el que el gobierno monocolor está constitucionalmente garantizado.

ambos, de media, el 86,23 % del total de los escaños del Congreso de los Diputados, a una distancia insalvable de terceros competidores;

- (ii) *“Uno de los dos partidos ganadores logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente”*. Desde 1982 hasta 2011 únicamente el 44% de las investiduras se lograron mediante mayorías absolutas. No obstante, en las ocasiones en las que las investiduras han estado condicionadas a apoyos de terceros partidos, únicamente se ha requerido de la colaboración del 3.8%, de media, del total del arco parlamentario;
- (iii) *“Este partido está dispuesto a gobernar solo”*. Las nueve legislaturas comprendidas entre 1982 y 2011 han tenido gobierno monocolor;
- (iv) *“La alternación en la rotación en el poder sigue siendo una expectativa creíble”*. Entre las elecciones 1982 y 2011, se garantizó la alternancia entre los dos partidos mayoritarios. No sólo es ejemplificativo el hecho de que el PP haya gobernado el 33% de las legislaturas aún teniendo que lidiar con la competencia de un partido que, si no lo fue, cerca estuvo de ser dominante, si no que también ambos partidos han podido repetir experiencia ejecutiva tras un gobierno de su competidor.

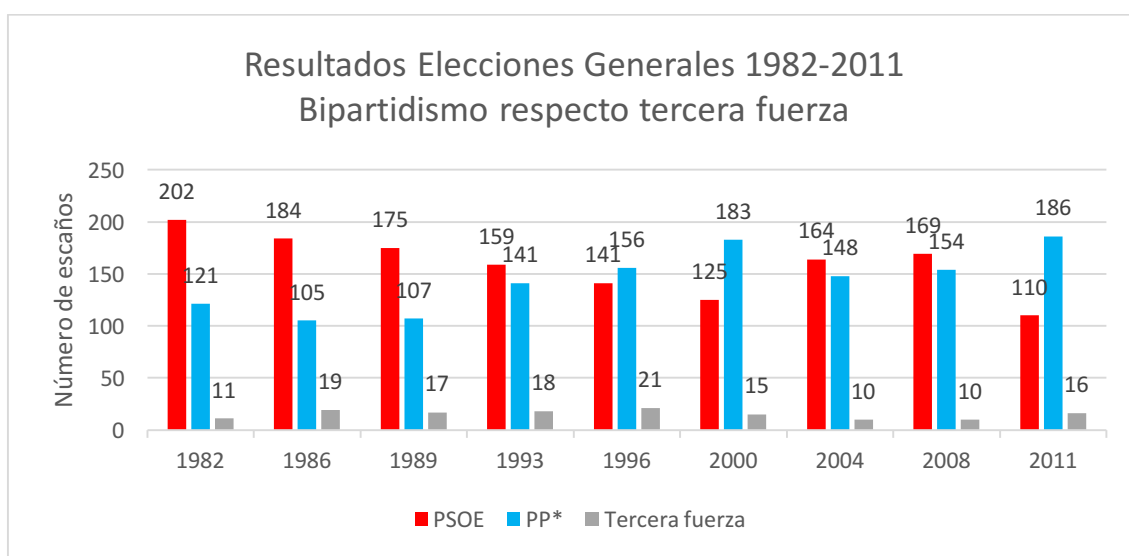


Gráfico 2 Resultados de las Elecciones Generales entre 1982 y 2011: Bipartidismo respecto tercera fuerza. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de la página web del Ministerio del Interior de España <http://www.infoelectoral.mir.es/>

Así las cosas, parece que el hecho de que el PP y el PSOE no se hayan podido servir de mayorías absolutas en todas las legislaturas en las que han gobernado es el único impedimento para hablar de bipartidismo. El importante papel que juegan los partidos



bisagra<sup>16</sup> en España es el rasgo por el cual, hasta 2015, se habla de bipartidismo imperfecto. En la práctica, los partidos bisagra, especialmente los partidos de corte regionalista, sin ánimo de facilitar la gobernabilidad y tender puentes a favor del ejecutivo, han demostrado ser partidos extractivos, grupos de presión que siempre han antepuesto la contrapartidas de corte competencial-territorial en detrimento de asumir responsabilidades y poder en el seno del ejecutivo estatal (Blanco Valdés, 2017).

### 6.1.3 La irrupción de PODEMOS, Cs y VOX: un cambio de paradigma en el sistema de partidos español.

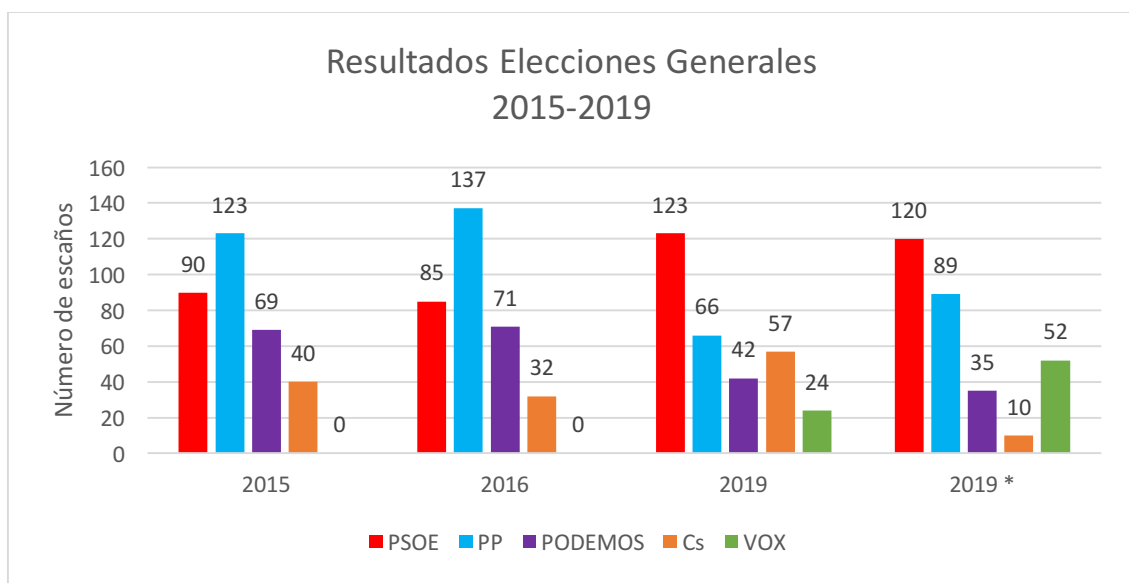


Gráfico 3 Resultados Elecciones Generales 2015-2019. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de la página web del Ministerio del Interior de España <http://www.infoelectoral.mir.es/>

La creciente desafección y desconfianza del electorado hacia la clase política que se materializó en el movimiento 15-M, los resultados que arrojaron las elecciones al parlamento europeo de 2014<sup>17</sup>, y las experiencias de las democracias vecinas de Grecia, Francia e Italia, entre otras, marcaron los prolegómenos y la antesala del cambio de paradigma que sufriría el sistema de partidos español. Los resultados de las elecciones generales de 2015 confirmaron la predicción: España había dejado de ser bipartidista. El PP y el PSOE mantuvieron la primera y segunda posición respectivamente, no obstante,

<sup>16</sup> Diferenciamos dos grupos de partido bisagra hasta 2015:

- Partidos de ámbito nacional: PCE, IU, CDS, UPyD

- Partidos de ámbito regionalista: CiU, PNV, ERC.

<sup>17</sup> Para ver los resultados de las elecciones al parlamento europeo de 2014, ver: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>

las irrupciones de PODEMOS, con 69 escaños, y Cs, con 40, cambiaron las normas del juego.

Para explicar el cambio de paradigma hay un dato que es revelador: el Congreso de los Diputados resultante de las elecciones de 2011 estaba conformado por 13 partidos políticos, misma cifra que el que resulta de las elecciones de 2015. Con este dato en la mano, ¿cómo es posible explicar que el PP y el PSOE perdiesen hasta un 26% de representación en el Congreso de los Diputados? ¿Cómo se explica que esa pérdida aumentase hasta el 32% en las elecciones de abril de 2019?

En este sentido las preguntas 5 y 6 del *Estudio nº 3.117 pre-electoral de las elecciones generales de 2015 del CIS* (en adelante, el “Estudio 3.117”) nos arroja un halo de luz:

### Pregunta 5

En su conjunto, ¿cómo calificaría Ud. La gestión que ha realizado el Gobierno del PP durante estos últimos 4 años: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?

Muy buena	1,3
Buena	12,1
Regular	28,2
Mala	28,7
Muy mala	27,2
N.S.	2,1
N.C.	0,5
<b>(N)</b>	<b>(17.452)</b>

### Pregunta 6

Y, ¿cree que si hubiera estado el PSOE al frente del Gobierno lo habría hecho mejor, igual, o peor?

Mejor	11,5
Igual	51,8
Peor	23,7
N.S.	12,5
N.C.	0,5
<b>(N)</b>	<b>(17.452)</b>

*Tabla 1 Grado de satisfacción del electorado sobre la gestión gubernamental y una hipotética gestión de la oposición. Elaboración propia a partir del Informe 3.117 del CIS*

En virtud a estas respuestas podemos comprobar que no sólo al menos el 56,9% de los encuestados suspendió<sup>18</sup> la gestión del primer Gobierno de Mariano Rajoy Brey, si no que, al menos, el 75,5 % también haría lo oportuno si, hipotéticamente, el PSOE hubiese estado al frente del ejecutivo. A tenor de estas respuestas se deduce que si existiese una correlación directa entre la evaluación de la gestión gubernamental de los partidos mayoritarios y el destino final del voto, más de la mitad de los encuestados no votarían al PP ni al PSOE. Este escenario de desencanto generalizado fue el caldo de cultivo que

<sup>18</sup> Considerando suspenso la obtención de respuestas “mala” o “muy mala”.

germinó en la entrada de nuevos actores en el tablero político. En este sentido no es coincidencia que todos los pactos post-elecciones 2015 que suscribieron Cs y PODEMOS a nivel estatal, autonómico y municipal tuviesen como denominador común el concepto de regeneración democrática (Azpitarte Sánchez, 2016). Así las cosas, es interesante preguntarse qué incidencia tuvo la introducción de estos partidos en un tablero de galopante desafección hacia quienes habían gobernado a lo largo de 9 legislaturas consecutivas.

### 6.1.3.1 El impacto de PODEMOS en los resultados electorales del PSOE: un repliegue centrífugo necesario.

Veamos cómo operó, en primer lugar, esta dinámica en los resultados electorales del PSOE, el partido que a tenor de las preguntas 5 y 6 del mencionado Informe 3.117 generaba mayor descontento. Interesante en este sentido son las preguntas 21 y 22 del Informe 3.117, su respuestas y su materialización:

#### Pregunta 21

Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha.

¿En qué casilla se sitúa Ud.?

#### Respuesta

1 Izquierda	4,0
2	5,1
3	14,9
4	13,9
5	22,2
6	10,1
7	6,2
8	4,2
9	1,6
10 Derecha	1,6
N.S.	10,6
N.C.	5,7
<b>(N)</b>	<b>(17.452)</b>
Media	4,69
Desviación típica	1,93
<b>(N)</b>	<b>(14.618)</b>

#### Pregunta 22

¿Y en qué casilla de esa misma escala colocaría Ud. a cada uno de los siguientes partidos políticos?

#### Media de respuestas

	Media	Desviación típica
PP	8,26	1,54
PSOE	4,40	1,62
IU (ICV en Cataluña)	2,46	1,26
UPyD	5,33	1,95
Ciudadanos	6,37	1,73
Podemos	2,30	1,50
Convergència (Sólo en Cataluña)	6,51	1,91
ERC (Sólo en Cataluña)	3,29	1,73
Unió (Sólo en Cataluña)	7,00	2,00
PNV (Sólo en País Vasco)	6,22	1,63
EH Bildu (Sólo en País Vasco y Navarra)	2,14	1,42
BNG (Sólo en Galicia)	2,34	1,34
CC (Sólo en Canarias)	5,68	1,96
Compromís (Sólo en Comunidad Valenciana)	2,80	1,48
FAC (Sólo en Asturias)	8,76	1,27
Geroa Bai (Sólo en Navarra)	3,25	1,61
UPN (Sólo en Navarra)	8,20	1,54

Tabla 2 Auto-identificación ideológica del electorado e identificación ideológica de los partidos políticos. Elaboración propia a partir del Informe 3.117 del CIS.

Si obviásemos el descontento que reflejaba la respuesta de la pregunta 6 del Informe 3.117 sería de esperar que el PSOE hubiese obtenido unos resultados positivos: el electorado encuestado sitúa ideológicamente al PSOE a apenas 0,29 puntos porcentuales del la media ideológica del propio electorado. Descartando, por su residualidad, el intrusismo de los partidos de corte regionalista, de UPyD, y de IU<sup>19</sup>, quedaba por comprobar qué impacto supondría la irrupción de partidos periféricos a la izquierda y derecha del PSOE para con sus intereses electorales. El espacio electoral que el encuestado aloca para el PSOE no sólo es el segundo más amplio y transversal, si no que es el de mayor rédito electoral. A la luz de los resultados de la encuesta el PSOE aglutina aproximadamente el 75% de los intereses del elector. Teniendo en cuenta la desviación típica que resulta de la pregunta 22 podríamos distinguir tres competidores por el electorado de izquierda y centro izquierda estatal (0-5): (i) PODEMOS: 0,8-3,8; (ii) PSOE: 2,78-6,02; y (iii) Cs: 4,64-8,1. Esta distribución implica que, a ojos del encuestado, el 74,07% del terreno de influencia o irradiación del PSOE esté compartido. Hasta 2015, y a grandes rasgos, el PSOE únicamente había compartido terreno de irradiación con IU que, desde 1982 y hasta entonces, promediaba resultados que rondaban el 7,2% del voto estatal. Tras las elecciones de 2015 tan sólo Cs y PODEMOS quintuplicaron el coste electoral que IU suponía para el PSOE. Sendos partidos alcanzaron conjuntamente un 34,62%<sup>20</sup> de representación, cifra que con creces superó la representación que alcanzó el propio PSOE (22%).

---

<sup>19</sup> IU había sido hasta entonces el competidor clásico a la izquierda del PSOE. Desde 1982 hasta 2015 IU promediaba un 7,2% de voto en elecciones generales.

<sup>20</sup> El hecho de que sume los resultados de PODEMOS y Cs ni mucho menos quiere decir que se presentasen a elecciones en listas conjuntas. La suma únicamente me sirve para evaluar el impacto que tuvo la entrada de estos dos nuevos partidos.

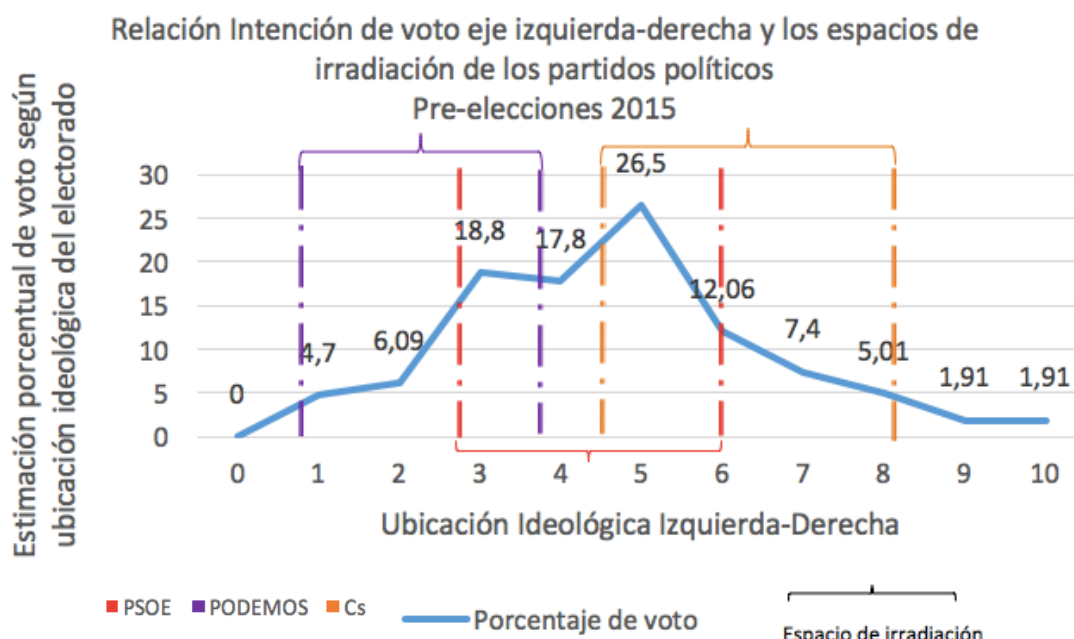


Gráfico 4. Relación Intención de Voto eje izquierda-derecha y los espacios de irradiación de los partidos políticos de izquierda en las Pre-Elecciones de 2016. Elaboración propia a partir del Informe 3.117 del CIS

Si bien la tendencia se confirmó en la repetición electoral de junio de 2016 (22,63% para el PSOE y 34,21% para la suma de Cs y PODEMOS), las elecciones de 2019 y su repetición denotan un cambio de patrón (28,67% para el PSOE y 30,84% para la suma Cs- PODEMOS). Tras los comicios de abril de 2019 el PSOE pasó a ser la primera fuerza de las Cortes Generales. Aumentó su representación en 38 escaños, lo que le permitió conseguir una distancia de 57 respecto su inmediato perseguidor. ¿A qué se debió este cambio? Entre otros muchos asuntos, dos de los principales motivos fueron: (i) el electorado dejó de percibir a Cs como un partido de centro-izquierda, y (ii) el repliegue centrífugo del PSOE hacia la izquierda hizo que PODEMOS perdiese el 40,84% de sus escaños en el Congreso de los Diputados (de 71 a 42)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Para la elaboración de este gráfico se han obviado las respuestas de NS/NC, prorrateando esta indecisión a la proporción de las respuestas obtenidas.

<sup>22</sup> Esta conclusión se confirma con los datos que se desprenden de las preguntas 20 y 21 del Estudio nº 3.242 del CIS. Para ver los datos ver el epígrafe 4.3.2.

### 6.1.3.2 La actual encrucijada de la derecha: PP, Cs y VOX.

Para analizar el desplome electoral del PP en las elecciones de abril de 2019, en las que pierde más del 50 % de los escaños, utilizaremos la misma metodología del epígrafe anterior: (i) percepción del PP entre electorado; (ii) intrusismo en su terreno de irradiación; y (iii) evolución de los resultados en la repetición electoral de noviembre de 2019.

A este respecto, nos serviremos del Estudio nº 3.242 del CIS (en adelante, el “Estudio 3.242”) para evaluar cómo el electorado percibía la gestión del PP antes de las elecciones generales de abril de 2019. En este sentido la pregunta número 8 del Informe 3.242 reza:

#### **Pregunta 8**

Pensando en los partidos que han tenido representación en el Parlamento español, ¿podría decirme cómo valora la actuación política de cada uno de ellos durante los último años: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	N.S.	N.C.	(N)
PP	1,0	8,8	24,9	30,3	28,1	5,7	1,2	(16.194)
PSOE	1,0	9,9	34,9	30,5	16,8	5,7	1,1	(16.194)

*Tabla 3 Evaluación actuación parlamentaria PP-PSOE en la XII Legislatura. Elaboración propia a partir del Informe 3.242 del CIS.*

Como se puede comprobar, el descontento con la actuación política del PP es generalizado. El 58,4 % de los encuestado calificaron la actuación parlamentaria del PP como mala o muy mala. Es de destacar el cambio de tendencia respecto al Informe 3.117 ya que ahora pasaba el PP a ser el partido peor valorado, mientras que el PSOE, por contrapartida, pasaba a ser el mejor calificado. Según se ejemplifica en el anterior epígrafe era de esperar que fuese ahora el PP quien sufriese una fuga electoral. Veamos pues quiénes eran sus competidores y qué umbral de irradiación ocupaban éstos en el *scope* electoral del PP:

### Pregunta 19

Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría Ud.?

1 Izquierda	5,9
2	8,9
3	14,6
4	13,9
5	21,2
6	8,7
7	6,7
8	4,9
9	1,8
10 Derecha	1,4
N.S.	9,1
N.C.	5,9
(N)	(16.194)
Media	4,6
Desviación típica	2,0
(N)	(13.753)

### Pregunta 20

¿Y en qué casilla de esa misma escala colocaría Ud. a cada uno de los siguientes partidos...?

	Media	Desviación típica
PP	8,1	1,4
PSOE	4,1	1,5
Podemos	2,3	1,4
Ciudadanos	6,9	1,8
IU	2,2	1,3
VOX	9,3	1,4
PACMA	3,7	1,8
PDeCAT (JxCAT) (Sólo en Cataluña)	5,9	2,0
ERC (Sólo en Cataluña)	3,1	1,6
En Comú Podem (Sólo en Cataluña)	3,1	1,4
EAJ-PNV (Sólo en País Vasco)	6,0	1,6
EH Bildu (Sólo en País Vasco y Navarra)	2,5	1,5
En Marea (Sólo en Galicia)	2,5	1,3
CC (Sólo en Canarias)	6,0	1,7
Nueva Canarias (Sólo en Canarias)	5,3	1,6
Compromís (Sólo en Comunidad Valenciana)	2,9	1,3
UPN (Sólo en Navarra)	8,3	1,4
Geroa Bai (Sólo en Navarra)	4,2	1,9
FAC (Sólo en Asturias)	8,0	1,4
PRC (Sólo en Cantabria)	5,0	1,0

Tabla 4 Auto-identificación ideológica del electorado e identificación ideológica de los partidos políticos. Elaboración propia a partir del Informe 3.242 del CIS

A tenor de estas de respuestas se desprende que: (i) Una vez más el PP se sitúa bastante lejos de la media de de ubicación ideológica del electorado. Si bien esa lejanía no tuvo un gran impacto en las elecciones de 2015 y 2016, ahora se deduce que sí lo tendrá puesto que, a la izquierda del PP, (ii) Cs se redefine como un partido de centro-derecha, pasando ahora a ocupar un terreno de irradiación más próximo al PP que al PSOE, y, a la derecha del PP, (iii) surge VOX como alternativa periférica de derechas.

Así pues, sin apenas haber tenido competidores de derechas a lo largo de la democracia española, el PP pasa a disputarse su terreno de irradiación con otros dos actores. En virtud a la respuesta de la Pregunta 20 del Informe 3.242, y teniendo en cuenta las medias de desviación, los umbrales de irradiación de los partidos de derechas quedan definidos de la manera que sigue: (i) Cs: 5,1-8,7; (ii) PP: 6,7-9,5; y (iii) VOX: (7,9-10).

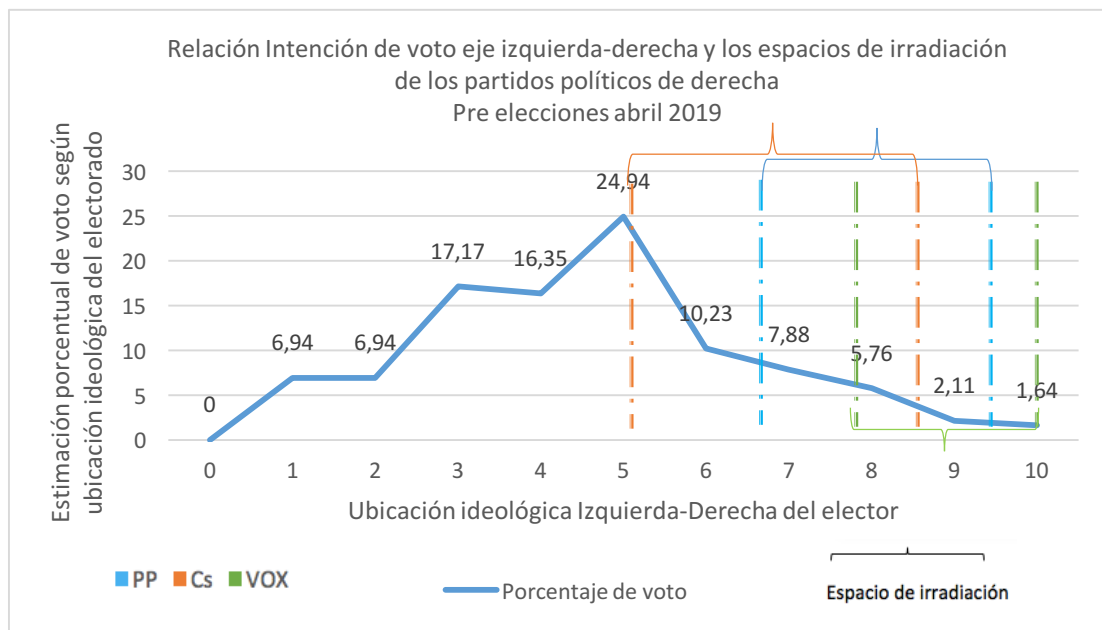


Gráfico 5 Relación Intención de Voto eje izquierda-derecha y los espacios de irradiación de los partidos políticos de derecha en las Pre-Elecciones de 2016. Elaboración propia a partir del Informe 3.242 del CIS

Como podemos observar, la totalidad del espacio de irradiación del PP pasa a estar compartido. El PP acaba recibiendo los peores resultados electorales de su historia en las elecciones de abril de 2019: pierden un 50% de votantes respecto a los conseguidos en las anteriores elecciones y únicamente obtiene un 0,83% de votos de ventaja respecto a Cs. Para lo que se venía en unos pocos meses es importante destacar la irrupción de VOX, partido que, a diferencia del PP, sí tuvo un espacio de irradiación propio: la ultraderecha (9,5-10).

La incapacidad de investir a un nuevo gobierno lleva de nuevo al pueblo español a las urnas. En las elecciones de noviembre de 2019 los tres partidos de derechas obtienen conjuntamente un resultado muy parecido: 42,69 % de votos respecto a los 42,81% de las elecciones de abril. No obstante, el reparto de votos entre los tres es bien distinto: el PP, alcanza el 20,81% de votos, VOX sube hasta el 15,08% de votos, y Cs, que pierde más de la mitad de votos conseguidos apenas unos meses atrás, sólo llega al 6,8% de votos. ¿Cómo se explica este cambio? Partiendo de la premisa de que (i) apenas hubo una pequeña fluctuación del 0,12% de votos entre los ejes izquierda-derecha y que (ii) del Informe nº 3.263 de septiembre-octubre de 2019 del CIS apenas se aprecian variaciones del 0,1 y del 0,2 en la percepción del electorado sobre la ubicación ideológica de los



partidos políticos, la respuesta la encontramos en que, simplemente, el electorado de derecha se ha decantado por opciones más centrífugas que centrípetas.

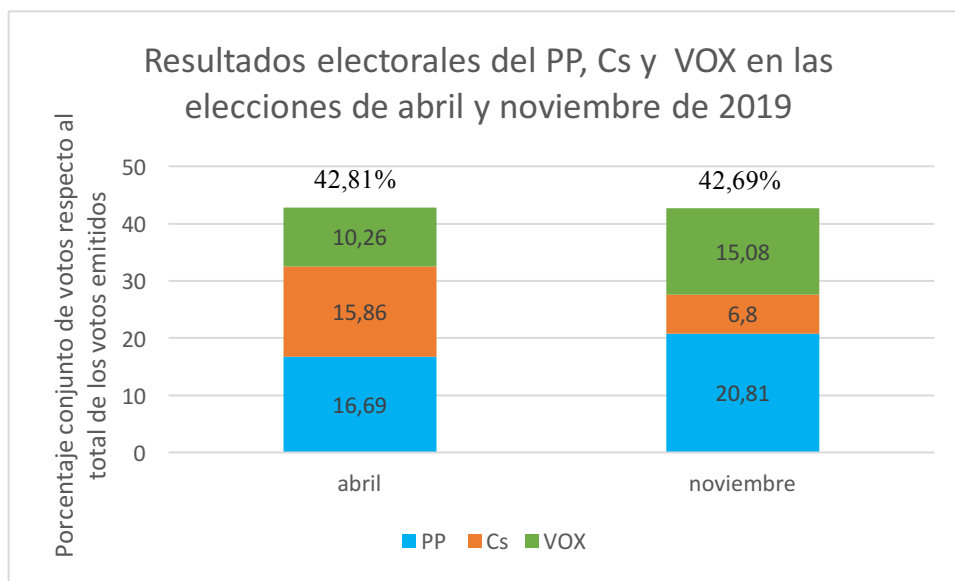


Gráfico 6 Evolución del voto en los partidos de derechas respecto a las elecciones generales de abril y noviembre de 2019. Elaboración propia a partir de los datos de la página web del Ministerio del Interior de España <http://www.infoelectoral.mir.es/>

### 6.1.3.3 Cambio de Paradigma en el Sistema de Partidos español: del Bipartidismo Imperfecto al Multipartidismo Polarizado Imperfecto.

Si bien podríamos escribir otro Trabajo de Fin de Grado desarrollando las causas del agotamiento del bipartidismo en España, nos resulta de mayor interés volver a aplicar las condiciones de bipartidismo de Sartori (1976) para confirmar la hipótesis de cambio de paradigma:

- (i) “*Dos partidos se hallan en condiciones de competir por la mayoría absoluta de escaños*”. Si bien sigue habiendo dos partidos mayoritarios con relativa distancia respecto a sus competidores, ambos están lejos de lograr mayorías significativas. Tras las elecciones generales de 2015, PP y PSOE han dejado de aglutinar el 86,23% de los escaños del Congreso de los Diputados para pasar a representar apenas el 60,20%;
- (ii) “*Uno de los dos partidos logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente*”. Desde las elecciones de 2015, el partido ganador, lejos de las mayorías absolutas, ha necesitado, de media, el apoyo de 50 diputados, lo que representa un 14,2 % de apoyo de terceros respecto los 3,8% que habían necesitado desde 1982;

- (iii) *“Este partido está dispuesto a gobernar solo”*. Los partidos ganadores ya no están dispuestos a gobernar solos. Prueba de ello es que, resultante de las elecciones de noviembre de 2019, el Congreso de los Diputados ha investido por vez primera a un gobierno de coalición. No sólo los partidos ganadores ya no están en condiciones de conformar gobiernos monocolor, si no que, sentado el precedente de 2015<sup>23</sup>, el ganar elecciones ya ni siquiera es garantía de ser candidato a investidura;
- (iv) *“La alternación en la rotación en el poder sigue siendo una expectativa creíble”*. La alternancia en el poder es la única condición que se mantiene. No obstante, las legislaturas son más volátiles que nunca. Desde 1982 hasta 2015 las legislaturas habían durado, de media, 3 años y 6 meses, a diferencia de los 1 año y 2 meses que se promedian desde 2015. Prueba de tal volatilidad es que, durante la legislatura más duradera desde el cambio de paradigma (junio 2016-abril 2019) tuvo lugar la primera moción de censura exitosa de la democracia española<sup>24</sup>.

Habiendo sido argumentado por qué el sistema de partidos español dejó de ser bipartidista, debemos preguntarnos: ¿cómo podemos denominar al sistema de partidos actual? La volatilidad de los resultados en este periodo (2015-2019), sumado a la brevedad de las legislaturas imposibilitan esta tarea. Desde que certificamos el fin del bipartidismo apenas han pasado cuatro años. No obstante, sí podemos aventurarnos a definir un hipotético y futuro modelo en caso de que se consolidase la tendencia de las últimas elecciones. Así pues, ¿a qué sistema de partidos nos estaríamos aproximando? Mi conclusión es que la tendencia actual se podría concretar en un sistema pluralista polarizado imperfecto. A continuación, y sin más miramientos, pasemos a analizar y descomponer este concepto. ¿Por qué sostengo que, de mantenerse la tendencia, el actual sistema de partidos español es un sistema (i) pluralista polarizado e (ii) imperfecto?

---

<sup>23</sup> Tras elecciones de 2015, el número uno de las listas ganadoras, Mariano Rajoy Brey, no fue el candidato propuesto a investidura.

<sup>24</sup> La moción de censura de Pedro Sánchez supuso la cuarta moción de censura de la historia de la democracia española. Las anteriores, todas fallidas, fueron: (i) Felipe González contra el gobierno de Adolfo Suárez en 1980; (ii) Hernández Mancha, candidato de AP, contra el gobierno de Felipe González en 1987; Pablo Iglesias, candidato de PODEMOS, contra el gobierno de Mariano Rajoy Brey en 2017. A este respecto, me gustaría recordar con cariño las palabras del profesor de Derecho Constitucional de la casa D. Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa (2014): “la moción de censura es un arma de doble filo: o te catapultas a la presidencia, o te hunde en el anonimato”.

(i) *El actual sistema es pluralista polarizado.* De la obra *Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis* de Sartori (1980) se puede extraer la siguiente definición de sistema pluralista polarizado: aquel sistema en el que existiendo en torno a cinco o seis partidos importantes, entre ellos partidos antisistema y partidos centrales, que ejercen oposiciones bilaterales, se priman las estrategias electorales centrífugas en detrimento de las centrípetas. Analicemos esta definición:

1. Deberán existir en torno a cinco o seis partidos importantes<sup>25</sup>. Según las normas que el autor italiano identifica para medir la importancia de un partido PSOE, PP, PODEMOS, VOX y Cs lo son.
2. Existencia de partidos antisistema. Sartori explica que si bien es difícil dar una definición universal de lo que es un partido antisistema, sí es certero evidenciar su existencia siempre y cuando sea posible apreciar una corriente deslegitimadora entre fuerzas antisistema. En este sentido, es una constante que en las sesiones del Congreso de los Diputados se utilicen los términos comunista y fascista para deslegitimar a PODEMOS y VOX respectivamente.
3. Existencia de *oposiciones bilaterales*. Con esto Sartori se refiere a que cuando la oposición es bilateral existen dos grupos irreconciliables que sirven de oposición al gobierno. Paradójicamente, pese a que ambos grupos sean opositores, ambos grupos siempre estarán más cerca de conciliar con el ideario del gobierno que con el del otro grupo opositor. En este sentido, la XIII legislatura nos sirve de ejemplo. Tras las elecciones de abril de 2019 la única posibilidad de investidura pasaba porque el PSOE gobernase. PODEMOS, a su izquierda, ejerció de opositor y apenas se ofreció a tender la mano para una hipotética investidura, y, por otro lado, los partidos de derecha, especialmente VOX, ni siquiera lo intentaron. Encontramos en este ejemplo a dos bloques irreconciliables que ejercen bilateralmente de opositores a la única fuerza potencialmente gubernamental.
4. La existencia de un partido central o un grupo de partidos centrales. En virtud de los Gráficos 4 y 5 podemos defender que tanto el PSOE como Cs, en menor

---

<sup>25</sup> El autor italiano sostiene que no existe un rasero absoluto para catalogar a un partido como importante, si no que existen dos normas para establecer el filtro. A saber: (i) un partido es importante si a lo largo del tiempo sus resultados también lo son y su capacidad de construir coaliciones viables es trascendente; (ii) un partido es importante si su mera existencia afecta a las estrategias de los demás.

medida, han sido partidos centrales al ojo del electorado. Ambos partidos eran los únicos que irradiaban sobre el espacio de centro.

5. El auge de los impulsos centrífugos en detrimento de los centrípetos. Para explicar esta dinámica Sartori se apoya en el modelo de Downs<sup>26</sup> concluyendo que:

En un sistema bipartidista los partidos competirán de forma centrípeta, moderando las divisiones y jugando la partida política con una moderación responsable. Pero esto ocurre porque la competencia centrípeta resulta rentable. ¿Por qué es rentable? Es de suponer que, porque los propios votantes son moderados, esto es, se hallan entre los dos partidos... Si el principal grupo de votantes extremistas no identificados, es decir, extremistas dispuestos a pasar de extrema izquierda a un extrema derecha, y viceversa, la competencia centrípeta ya no sería rentable... En definitiva el bipartidismo funciona cuando las diferencias de opinión son pequeñas... (p.249).

Esta dinámica se pone de manifiesto en el repliegue hacia la izquierda del PSOE en las elecciones de abril de 2019<sup>27</sup>. Como ya ha sido comentado en el anterior epígrafe, el PSOE interpretó que era más rentable electoralmente inmiscuirse en el terreno de irradiación de PODEMOS que en el de Cs. En este sentido, el PSOE comprende que, desde la irrupción de PODEMOS en las elecciones de 2015 y su posterior consolidación de resultados de en las elecciones de 2016, el terreno de irradiación históricamente representado por IU pasa a ser electoralmente rentable.

---

<sup>26</sup> Anthony Downs (1957), en su obra *An Economic Theory of Democracy*, sostiene que en un sistema bipartidista los partidos políticos lucharán por asemejarse al rival electoral para conseguir que el elector tenga difícil el decantarse por una opción u otra. En cambio, en los sistema de multipartidistas los partidos políticos pugnarán por diferenciarse para fijar posiciones de exclusividad y evitar espacios intrusistas.

<sup>27</sup> Tras la irrupción de VOX es el propio electorado de derechas el que opta por las fuerzas centrífugas en detrimento de los resultados de Cs. No sería de extrañar que la estrategia seguida por el PSOE volviese a ser reproducida por el PP como si de un efecto espejo se tratase.



Gráfico 7 Estrategia del Repliegue electoral del PSOE en las elecciones generales de abril de 2019. Elaboración propia a partir de la interpretación de los resultados de las elecciones generales de abril de 2019.

28

- (ii) *El actual sistema no sólo es pluralista polarizado, si no que además continúa siendo imperfecto.* La imperfección que condicionaba al sistema bipartidista de entre 1980 y 2011 aún persiste. Contra todo pronóstico, el hecho de que hoy en día se pueda hablar de hasta 5 partidos estatales importantes no ha minado la importancia de los partido bisagra. Como sucedió durante el bipartidismo la importancia de los partidos bisagra sigue radicando en los partidos de corte regionalista. En este sentido, tras las elecciones de noviembre de 2019, Pedro Sánchez necesitó del apoyo necesario de ERC y PNV para lograr la mayoría simple necesaria para ser investido presidente.

<sup>28</sup> En las elecciones generales de abril de 2019 PODEMOS e IU se presentan en las mismas listas bajo la denominación UNIDAS PODEMOS.

## 6.2 PATRONES DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN ESPAÑA DESDE 1982: INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS Y ANÁLISIS CUANTITATIVO.

### 6.2.1 Introducción a la Jerarquía Normativa del Ordenamiento Jurídico español: Instrumentos y Procedimientos.

Del vago recuerdo que me guardo de mi primera semana en la universidad, aún puedo visualizar con total nitidez una pirámide pintada en la pizarra. Esta pirámide me perseguiría todos los cursos hasta finalizar mis estudios jurídicos. Ésta no es otra que la célebremente conocida como la pirámide kelseniana. El jurista austriaco Hans Kelsen (1960), en su obra *Teoría pura del Derecho*, sienta las bases del principio de jerarquía normativa. En virtud del mismo, toda legislación emana de un poder constituido, es decir, de la propia constitución, mientras que ésta emana de un poder jerárquicamente superior, el poder constituyente. Así pues nos encontramos la siguiente división piramidal: en la cúspide, la constitución, y por debajo de ella, el resto de leyes. En este sentido no habrá ley que contravenga la legislación de rango jerárquico inmediatamente superior. La legislación española, a grosso modo, sigue la siguiente jerarquía normativa<sup>29</sup>, ordenada de mayor a menor rango jerárquico: 1) la Constitución; 2) la Normativa Comunitaria; 3) los Tratados Internacionales; 4) la normativa emanada de las Cortes Generales; 5) las Normas Gubernamentales con rango de Ley; 6) Reglamentos; y 7) la normativa de no aplicación estatal: normativa autonómica y normativa municipal.

---

<sup>29</sup> La jerarquía normativa se materializa en el artículo 9.3 CE, el cual consagra: “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.



Gráfico 8 La pirámide de Kelsen en la legislación española. Elaboración propia.

En lo que al análisis pretendido en este Trabajo de Fin de Grado respecta, pondremos el foco sobre la legislación que marca la agenda de actividad del Parlamento español y, en concreto, la del Congreso de los Diputados. Así pues, nos centraremos en dos grupos de legislación: la normativa emanada de las Cortes Generales y las normas gubernamentales con rango de Ley<sup>30</sup>. De estos dos grupos podemos distinguir hasta cuatro instrumentos legislativos (i) la Ley Orgánica; (ii) la Ley Ordinaria; (iii) los Reales Decretos Legislativos; y (iv) los Reales Decreto-Ley. Para estudiar cada uno de ellos seguiremos la siguiente estructura: (i) ámbito de aplicación; (ii) iniciativa legislativa; (ii) presupuestos de aprobación.

#### 6.2.1.1 La Ley Orgánica

<i>Ámbito de aplicación</i>	Las leyes orgánicas son las relativas al (i) desarrollo de los derechos fundamentales (derecho o a la vida, libertad ideológica y religiosa, libertad de expresión, derecho de la asociación y de la reunión, derecho a la tutela judicial efectiva...) y la aprobación de (ii) los
-----------------------------	---

<sup>30</sup> Las normas gubernamentales con rango de ley son excepciones a la división de poderes, en virtud de las cuales es el poder ejecutivo quien hace uso de competencias reservadas al poder legislativo.

Estatutos de Autonomía y (iii) el régimen electoral general y (iv) las demás previstas por la constitución. (Art. 81.1 CE)

*Iniciativa legislativa* La iniciativa legislativa le corresponde al Gobierno mediante tramitación de proyecto de Ley, al Congreso y al Senado, mediante tramitación de proposición de Ley. Toda tramitación que no adopte el Gobierno seguirá la tramitación de proposición de Ley (Art. 87 CE).

*Aprobación* La aprobación, modificación o derogación de Leyes Orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso (mínimo de 176 votos a favor). (Art. 81.2 CE)

*Tabla 5 Aspectos generales sobre la Ley Orgánica. Elaboración propia a partir de los artículos 81 y 87 de la Constitución Española de 1978*

#### 6.2.1.2 La Ley Ordinaria

*Ámbito de aplicación* A diferencia de la Ley Orgánica, el ámbito de aplicación de la Ley Ordinaria no se consagra en la CE. Es por ello que se entiende que el ámbito de aplicación de la Ley Ordinaria será todo aquél que no esté reservado para la Ley Orgánica. Por lo tanto, se puede afirmar que cualquier disposición con rango de ley que no desarrolle derechos y libertades fundamentales y no apruebe el régimen electoral general o estatutos de autonomía será Ley Ordinaria. Entre la Ley Orgánica y la Ley Ordinaria no rige el principio de jerarquía, sino el de competencia

*Iniciativa legislativa* Al igual que la Ley Orgánica, la iniciativa legislativa le corresponde al Gobierno mediante tramitación de proyecto de Ley, al Congreso y al Senado, mediante tramitación de proposición de ley y, a diferencia de la Ley Orgánica, y a la ciudadanía a través de 500.000 firmas acreditadas, mediante tramitación de proposición de Ley.



*Aprobación* La aprobación, modificación o derogación de Leyes Ordinarias exigirá mayoría simple del Congreso (más votos a favor que en contra).

*Tabla 6 Aspectos generales sobre la Ley Ordinaria. Elaboración propia a partir de los artículos 81 y 87 de la Constitución Española de 1978*

### 6.2.1.3 El Real Decreto Legislativo

*Ámbito de aplicación* Los Reales Decretos Legislativos no podrán versar sobre las materias reservadas a la Ley Orgánica.

*Aprobación* La CE no establece ningún mecanismo pautado por el cual se aprueba un Real Decreto Legislativo. Habrá que estar a lo dispuesto en la ley de delegación.

*Iniciativa legislativa* El Real Decreto Legislativo es un instrumento legislativo por el cual el Gobierno, previa delegación de las Cortes Generales, puede dictar normas con rango de Ley. La delegación de las Cortes Generales se concreta en una Ley de bases, si la delegación tiene como propósito dictar textos articulados, o en una Ley Ordinaria, si la delegación radica en la refundición de varios textos legales en uno solo. ( Arts. 82, 83, 84 y 85 CE)

*Tabla 7 Aspectos generales sobre el Real Decreto Legislativo. Elaboración propia a partir de los artículos 82, 83, 84, y 85 de la Constitución Española de 1978*

### 6.2.1.4 El Real Decreto-Ley

*Ámbito de aplicación* Los Reales Decreto Ley no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I CE, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al derecho electoral general. (Art. 86.1 CE)

<i>Iniciativa y justificación</i>	El Real Decreto Ley es un instrumento legislativo provisional cuyo ejercicio es exclusivo del Gobierno. A diferencia del Real Decreto Legislativo la justificación de este éste no se encuentra en una previa delegación de las Cortes Generales, si no en la concurrencia de una serie de presupuestos. En este sentido el ejecutivo sólo podrá dictar Reales Decretos-Ley en caso de extraordinaria y urgente necesidad. (Art. 86.1 CE)
<i>Convalidación</i>	El Real Decreto Ley tiene una aplicación provisional sujeta a que, en un plazo máximo de un mes tras su promulgación, el Congreso de los Diputados convalide o derogue su contenido. La no convalidación implica que el contenido Real Decreto Ley deja de ser vinculante. Convalidado el Real Decreto-Ley, y a instancia del Congreso de los Diputados por mayoría simple, se podrá tramitar el contenido convalidado como proyecto de Ley. El Real Decreto ley convalidado surte efectos pero no es Ley, el contenido del Real Decreto Ley convalidado, tramitado y aprobado como proyecto de Ley sí lo es.

*Tabla 8 Aspectos generales sobre el Real Decreto-Ley. Elaboración propia a partir del artículo 86 de la Constitución Española de 1978*

En lo que se refiere a la normativa que emana directamente de las Cortes Generales (a saber, Ley Orgánica y Ley Ordinaria), se debe distinguir entre dos diferencias procedimentales. Esta diferencia no es material, es decir, no existe una diferencia procedimental a la hora de aprobar unas y otras más allá de los requisitos de mayoría previstos en la CE. La diferencia procedimental reside en el sujeto activo. Según quién tenga la iniciativa legislativa, la tramitación legislativa seguirá uno u otros cauces de aprobación. Así las cosas, distinguimos entre Proyecto de Ley (Art. 88 CE) y Proposición de Ley (Art. 89 CE). La aprobación de una Ley, bien sea orgánica u ordinaria, sólo se podrá tramitar mediante Proyecto de Ley a iniciativa del Gobierno. De tal hecho se deduce que la iniciativa legislativa del resto de actores (grupos parlamentarios, ciudadanía y CCAA) se materializará a través del procedimiento de Proposición de Ley.

La tramitación de Proyectos de Ley, además de guiarse por cauces procedimentales simplificados, tiene preferencia en la agenda parlamentaria respecto a la Proposición de Ley.

### 6.2.2 Análisis Cuantitativo de la Producción Legislativa en España (1982-2019)

Para llevar a cabo el estudio que nos compete, hemos analizado en el **Anexo I** la producción legislativa de cada legislatura. Para ello, hemos partido de la II Legislatura (1982) hasta llegar a la XII Legislatura (2019)<sup>31</sup>. La metodología que seguiremos consistirá en: (i) diferenciar las legislaturas de mayoría absoluta; (ii) cuantificar el número total de iniciativas legislativas<sup>32</sup> y el número de Leyes Orgánicas, Leyes Ordinarias, Reales Decreto Legislativos y Reales Decreto-Ley<sup>33</sup> aprobados por cada legislatura para, finalmente; (iii) poder trazar una comparación global cuantitativa del periodo de tiempo comprendido entre la legislatura del primer gobierno de Felipe González (II Legislatura) y la legislatura del primer gobierno de Pedro Sánchez Castejón (XII Legislatura)<sup>34</sup>.

<i>Legislatura</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	<i>VII</i>	<i>VIII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>	<i>XI</i>	<i>XII</i>
<i>Mayoría Absoluta</i>	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO
<i>Iniciativas</i>	397	325	380	359	629	611	527	564	528	54	516
<i>LO</i>	41	18	24	38	40	42	33	26	41	0	11
<i>L</i>	170	103	111	109	179	151	134	116	128	0	28
<i>RDLeg</i>	17	18	6	5	2	12	6	5	11	1	1
<i>RDL</i>	40	20	30	40	85	42	52	56	76	1	65
<i>Total legislación</i>	268	159	171	192	306	247	225	203	256	2	105

*Tabla 9 Producción Legislativa por Legislatura. Elaboración propia a partir del archivo del Congreso de los Diputados <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>*

<sup>31</sup> Si bien sí cuantificaremos la producción legislativa de la XI Legislatura, no la daremos el mismo trato a la hora de compararla con el resto de legislaturas. A este respecto, la legislatura XI será considerado como una octava parte de legislatura ya que apenas duró 6 meses.

<sup>32</sup> Para calcular el número total de iniciativas por legislatura se tendrá en cuenta tanto las leyes que emanan directamente de las Cortes Generales como las normas gubernamentales con rango de ley.

<sup>33</sup> En el estudio se tendrán en cuenta todos los Reales Decreto-Ley dictados por el Gobierno, independientemente de que el contenido de éstos fuese, o no, convalidado o tramitado como Proyecto de Ley, ya que una vez el RD Ley es dictado es vinculante, aunque sea de transitoriamente.

<sup>34</sup> En este estudio se excluye la diferenciación entre los procedimientos de tramitación legislativa empleados en cada legislatura. El objeto de este estudio no es analizar el comportamiento orgánico de tramitación del Congreso de los Diputados, si no simplemente examinar la evolución de la producción legislativa entre legislaturas.

### 6.2.2.1 Relación Mayoría Absoluta-Producción Legislativa.

A lo largo de las once legislaturas examinadas únicamente cuatro de ellas se configuraron con un grupo parlamentario que alcanzase la mayoría absoluta (II, III, VII, X). ¿Qué impacto han tenido las mayorías absolutas en la producción legislativa? Las mayorías absolutas implican que el grupo parlamentario mayoritario pueda aprobar todo tipo de legislación, incluso leyes que requieren de mayoría cualificada, sin necesidad de tener que pactar con un tercero. Padrós (2009), *en su estudio Producción legislativa, estructura parlamentaria y cambio político en España: un análisis cuantitativo*, se hace la misma pregunta. Para encontrar una respuesta, el autor se fija en las legislaturas con una producción de LO superiores a la media y las contrasta con la concurrencia, o no, de una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Haremos a continuación el mismo ejercicio. Desde la II legislatura hasta la XII se ha aprobado una media de 23,90 leyes orgánicas por legislatura. En todas las legislaturas analizadas, salvo en la tercera, undécima y duodécima legislatura, se supera esta media de producción de leyes orgánicas. De entre estas 8 legislaturas que superan la media, sólo en el 37,5% de las mismas hubo mayoría absoluta. Es por ello por lo que podemos confirmar no hay una incidencia decisiva en la correlación mayoría absoluta-producción de leyes orgánicas.

### 6.2.2.2 Evolución de las iniciativas legislativas.

El número de iniciativas legislativas no debería ser un factor que se vea condicionado por una mayor o menor fragmentación parlamentaria. No obstante, sí podría tenerse en cuenta la viabilidad de aprobación como presupuesto previo a iniciar la tramitación legislativa. Es decir, se podría suponer que a menor viabilidad de aprobación, menor incentivo tiene el sujeto parlamentario para tramitar una iniciativa.

A lo largo de las 11 legislaturas sacadas a colación, la media de iniciativa legislativa por legislatura es de 482,96 iniciativas. De esta media se deduce que el 50% de las legislaturas examinadas superan este umbral: la VI Legislatura, la VII legislatura, la VIII legislatura, la IX legislatura, la X legislatura y la XII legislatura.

Partiendo de la premisa de que la XII legislatura no sale a deber en lo que a la media de iniciativas se refiere, se confirma la hipótesis de que el número de iniciativas es un factor impermeable a la fragmentación parlamentaria.

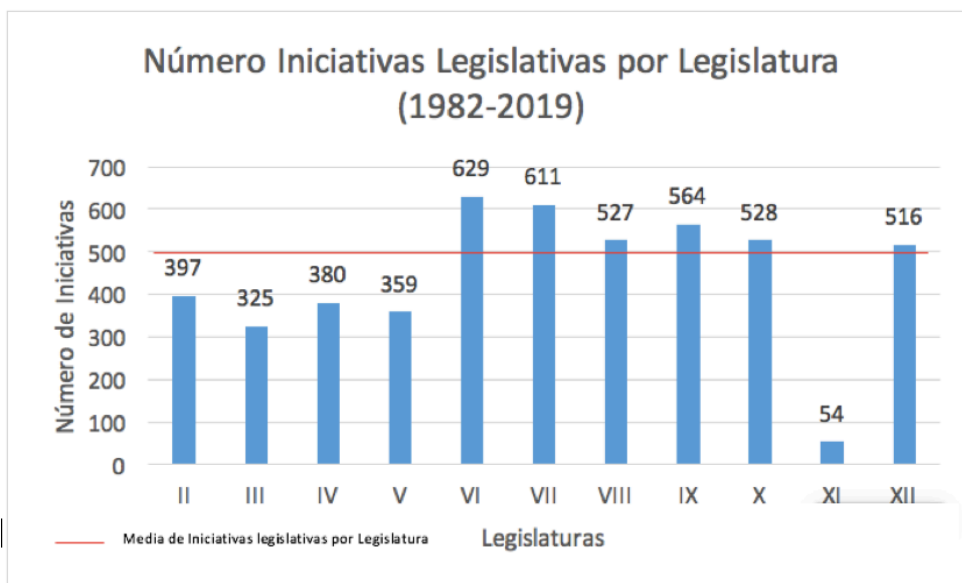


Gráfico 9 Iniciativas legislativas por Legislatura (1982-2019). Elaboración propia a través del archivo del Congreso de los Diputados <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

### 6.2.2.3 Evolución de la producción de la normativa emanada de las Cortes Generales.

A lo largo de los 37 años que comprenden las once legislaturas analizadas, las Cortes Generales han aprobado un total de 1.543 leyes, entre leyes orgánicas (314) y leyes ordinarias (1.229). De esta cifra resulta una media de 152,39 leyes por legislatura.

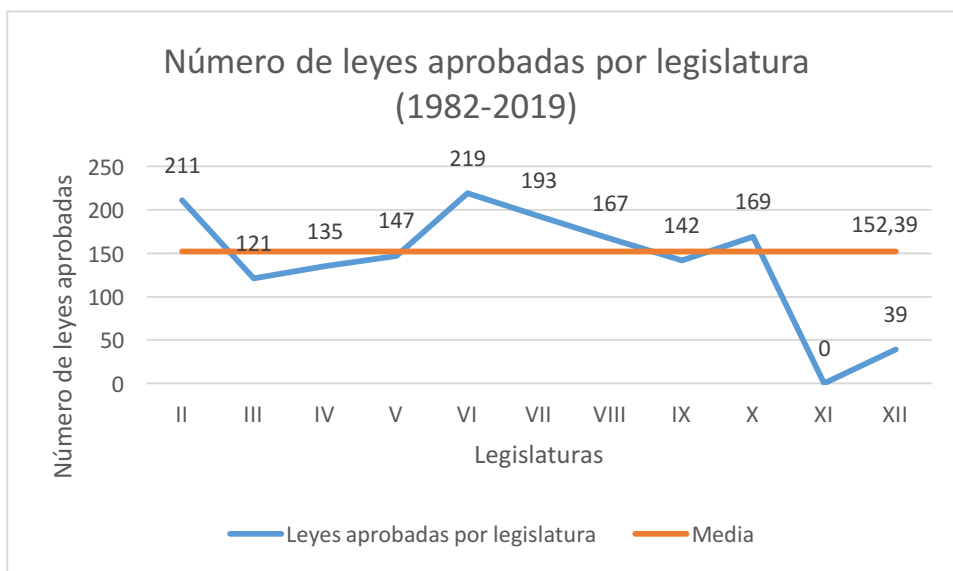


Gráfico 10 Leyes aprobadas por las Cortes Generales por Legislatura. Elaboración propia a partir del archivo del Congreso de los Diputados <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

Como podemos observar, la producción de leyes en el Congreso de los Diputados se ha mantenido relativamente constante entre 1982 hasta 2015 con una desviación ponderada de  $\pm 30,62$  leyes por legislatura. No obstante, en las tres siguientes legislaturas observamos que, si bien la X Legislatura se sitúa en la media (+16,61), la desviación ponderada desde 2015 se va hasta -62,33. Del estudio de estas 3 legislaturas se desprende que sí hay un impacto de la fragmentación parlamentaria en la producción legislativa.

#### 6.2.2.4 La evolución del uso del Real Decreto-Ley.

En lo que a este epígrafe se refiere sería normal que el lector se preguntase por qué excluimos del estudio al Real Decreto Legislativo puesto que, como el Real Decreto-Ley, supone una excepción a la separación de poderes. La respuesta la encontramos en un matiz importante: si bien el Real Decreto Legislativo es una norma gubernamental con rango de ley, su iniciativa no nace del Ejecutivo, si no del Legislativo.

Por su carácter de excepcionalidad, sería de imaginar que el Real Decreto-Ley tuviese un peso menor que las leyes que emanan directamente de las Cortes Generales. En un Estado de Derecho que consagra la separación de poderes no debería tener cabida la ordinaria intromisión gubernamental en materia de producción legislativa. Así pues, ¿cómo podemos establecer unos parámetros ordinarios para un instrumento que por naturaleza es extraordinario? En este sentido resulta interesante introducir la *correlación ley-norma* (Padrós, 2009). Es decir, saber, de entre toda la legislación producida, qué peso tiene el RDL en comparación con el número de leyes orgánicas y ordinarias aprobadas por legislatura.

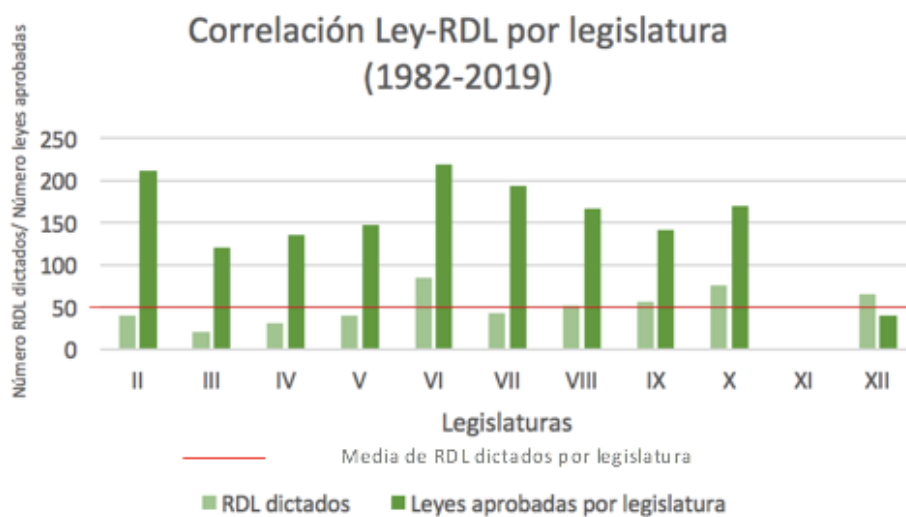
Desde 1982 hasta 2019 se han dictado 507 RDL, los que resultan en una media de 50,07 RDL por legislatura. Como podemos observar en el análisis cuantitativo el 49,38% de las legislaturas han superado esta media. De entre ellas, cuatro se corresponden con las últimas cinco legislaturas. Tal y como observó Padrós (2009), la tendencia muestra una mayor utilización del RDL con el paso del tiempo.

En lo que se refiere a la correlación RDL-ley, podemos observar que hasta 2015 los RDL suponían, de media, el 21,47% de la legislación producida<sup>35</sup>, mientras que a partir de la X legislatura los RDL han supuesto el 40,57% de la legislación aprobada. En relación a

---

<sup>35</sup> En este sentido entendemos legislación producida como la suma de las leyes, orgánicas y ordinarias, aprobadas y los RDL dictados.

este crecimiento exponencial del RDL es significativo que la última legislatura examinada, la XII Legislatura, suponga la primera experiencia en la que el Ejecutivo ha dictado más normativa que la aprobada por Legislativo (65 RDL frente a 39 leyes).



*Gráfico 11 Correlación RDL-Leyes (1982-2019). Elaboración propia a partir del archivo del Congreso de los Diputados <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>*

## **7 CONCLUSIONES.**

A lo largo de las legislaturas llevadas a examen ha acontecido un cambio en el sistema de partidos español y un cambio de dinámica en lo que a la producción legislativa se refiere. El PP y el PSOE estuvieron alternándose en el ejecutivo español a lo largo de 33 años, lo que propició una estabilidad de todos los factores que componen la producción legislativa en España: número de iniciativas legislativas, número de leyes aprobadas y número de dictámenes de normas gubernamentales con rango de ley.

Toda la estabilidad descrita se viene abajo con el auge electoral de los nuevos partidos. Desde 2015 ya no podemos hablar de Bipartidismo Imperfecto, si no de Multipartidismo Polarizado Imperfecto, si bien cuatro años de enorme volatilidad electoral no son suficientes para definir un nuevo sistema de partidos. El PSOE y el PP continúan siendo los partidos de referencia de la izquierda y la derecha respectivamente. No obstante, ello no implica que estos dos grandes partidos no hayan tenido que reorganizarse ideológicamente para obtener un mayor rédito electoral. Primero el PSOE y, en la actualidad el PP, están mutando su lenguaje y su ideario para dar cabida a unos electores periféricos que, hasta hace unos pocos años, apenas tenían un peso residual. Desde 2015, el PSOE, y luego el PP, entendieron que la competición electoral centrípeta perdió protagonismo y rédito en favor de la competencia centrífuga.

Las irrupciones de PODEMOS, Cs y luego VOX, han dificultado enormemente el presupuesto básico de toda legislatura: la investidura del gobierno. Ello ha propiciado que desde 2015 los españoles hayamos tenido que acudir hasta en cuatro ocasiones a las urnas. El mandato electoral ha cambiado. Anteriormente el electorado se decantó por construir mayorías importantes de izquierda y derecha que dotaron al PSOE y al PP de cierta autonomía legislativa. El cambio de mandato simboliza una profunda crisis de representación. El electorado, por diversas razones, ya no delega tanto poder en los grupos mayoritarios. Desde 2015 el mandato ya no significa simplemente sobre qué legislar, si no que también implica el cómo hacerlo. Así las cosas, ahora para legislar previa y necesariamente hay que conformar coaliciones. Ahora pues, la agilidad para encontrar espacios comunes de negociación que resulten en coaliciones es lo que realmente determina la mayor o menor eficiencia legislativa a lo largo de la legislatura. Hasta la fecha, se puede afirmar que la crisis de representación se ha convertido también en una crisis de eficiencia legislativa.



Hasta la fecha, se cumple la hipótesis consistente en condicionar la eficiencia legislativa a la mayor o menor fragmentación parlamentaria. A este respecto es ejemplificativo que desde 2015 se haya aprobado un 28,17% menos de legislación que la media producida entre 1982 y 2015. No obstante, esta estadística se ve maquillada con la estabilidad que ha tenido el instrumento del RDL, el cual no ha seguido la misma tendencia menguante que la producción de leyes que emanan directamente de las Cortes Generales. Desde 2015 los RDL dictados suponen más del 40% de la legislación aprobada, llegando en la XII Legislatura a significar el 62,5% del total de legislación aprobada. Estos datos ponen de manifiesto un verdadero problema para el Estado de Derecho Español. La extraordinaria y urgente necesidad que ha de revestir la motivación de todo RDL ha devenido en asiduo y ordinario. A la luz de estas cifras no sólo el sistema legislativo resulta ineficiente, si no que la propia separación de poderes queda en entredicho.

El sistema legislativo español debe asumir el cambio en las normas del juego parlamentario. Si la tendencia continúa la crisis de representación no se verá resuelta, si no que será más profunda. El transcurso del tiempo y las nuevas necesidades de los españoles no requieren de repeticiones electorales, inmovilismo y reproches si no de eficiencia, regeneración, solvencia y entendimiento

## 8 **BIBLIOGRAFÍA.**

- Azpitarte, M. (2016). El agotamiento del Bipartidismo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106.
- Blanco, R. (2017). El año que vivimos peligrosamente: del Bipartidismo Imperfecto a la perfecta ingobernabilidad. *Revista española de Derecho Constitucional*, 109.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2015). Preelectoral elecciones 2015. Distribuciones Marginales. Estudio nº 3.117. Ministerio de la Presidencia.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2019) Macrobarómetro de Marzo de 2019. Preelectoral elecciones generales 2019. Avance de Resultados. Estudio nº 3.242. Ministerio de la Presidencia.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2019). Macrobarómetro de Octubre 2019. Preelectoral Elecciones Generales 2019. Avance de Resultados. Estudio nº 3.263. Ministerio de la Presidencia.
- Collier, D. (1993). *The Comparative Method*. American Political Science Association.
- Cook, T. & Reichardt, C. (1979) *Qualitative and quantitative methods in evaluation research*. Sage Publications.
- De Benoist, A. (2015). *Democracia Representativa y Democracia Participativa. El Manifiesto*.
- Duverger, M. (1951). *Los Partidos Políticos*. Librarire Armand Colins.
- Elizalde, A. (2001). *Democracia Representativa y Democracia Participativa*. Universidad Bolivariana de Santiago (Chile). *Revista Internacional de Desarrollo Local*.
- García-Guereta, E. (2017). *Las Elecciones Generales en España 1977-2016*. Ministerio del Interior, Dirección General de Política Interior.
- Kelsen, H. (1960). *Teoría pura del derecho*. Edition de la Baconniere, Neuchatel, Suisse.
- Martínez, M. (1992). *El sistema de partidos español: un caso de partido dominante*. Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol.
- Ochoa del Río, J. (2010). *La democracia. Aportes para un Análisis Conceptual desde Cuba*. Contribuciones a las Ciencias Sociales.

- Padrós, C. (2009). Producción legislativa. Estructura parlamentaria y Cambio político en España: un análisis cuantitativo. Revista de las Cortes Generales.
- Pasquino, G. (1996). Manual de ciencia política: Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza Universidad Textos.
- Portero, J. (1978) La Constitucionalización de Los Partidos Políticos en la Historia Constitucional Española. REIS Editorial.
- Sartori, G. (1976). Parties and Party System: a Framework for Analysis. Cambridge University Press.
- Triepel, H. (1927). La Constitución y los partidos políticos. Traducción al castellano por la editorial Tecnos.
- Verhulst, J. & Nijeboer, A. (2008). Democracia Directa: Hechos y Argumentos sobre la introducción de la iniciativa y el referéndum. Democracy International.
- Zubizarreta, A. (1986). La aventura del trabajo intelectual. Cómo estudiar e investigar. Fondo Educativo Interamericano.

## **ANEXO I: Producción legislativa por legislatura (1982-2019)**

### II Legislatura (1982-1986)

Comienzo de Legislatura	18 de noviembre de 1982
Final de Legislatura	14 de julio de 1986
Mayoría Parlamentaria	Mayoría absoluta de 202 diputados
Número total de iniciativas	397
Número Leyes Orgánicas aprobadas	41
Número Leyes Ordinarias aprobadas	170
Número RDLeg aprobados	17
Número RDL dictados	40
Número total legislación aprobada	268

### III Legislatura (1986-1989)

Comienzo de Legislatura	15 de julio de 1986
Final de Legislatura	20 de noviembre de 1989
Mayoría Parlamentaria	Mayoría absoluta de 184 diputados
Número total de iniciativas	325
Número Leyes Orgánicas aprobadas	18
Número Leyes Ordinarias aprobadas	103
Número RDLeg aprobados	18
Número RDL dictados	20
Número total legislación aprobada	159

### IV Legislatura (1989-1993)

Comienzo de Legislatura	21 de noviembre de 1989
Final de Legislatura	28 de junio de 1993
Mayoría Parlamentaria	Mayoría de 175 diputados

Número total de iniciativas	380
Número Leyes Orgánicas aprobadas	24
Número Leyes Ordinarias aprobadas	111
Número RDLeg aprobados	6
Número RDL dictados	30
Número total legislación aprobada	171

#### V Legislatura (1993-1996)

Comienzo de Legislatura	29 de junio de 1993
Final de Legislatura	26 de marzo de 1996
Mayoría Parlamentaria	Mayoría de 159 diputados
Número total de iniciativas	359
Número Leyes Orgánicas aprobadas	38
Número Leyes Ordinarias aprobadas	109
Número RDLeg aprobados	5
Número RDL dictados	40
Número total legislación aprobada	192

#### VI Legislatura (1996-2000)

Comienzo de Legislatura	27 de marzo de 1996
Final de Legislatura	4 de marzo del 2000
Mayoría Parlamentaria	Mayoría de 156 diputados
Número total de iniciativas	629
Número Leyes Orgánicas aprobadas	40
Número Leyes Ordinarias aprobadas	179
Número RDLeg aprobados	2
Número RDL dictados	85
Número total legislación aprobada	306

VII Legislatura (2000-2004)

Comienzo de Legislatura	5 de abril del 2000
Final de Legislatura	1 de abril de 2004
Mayoría Parlamentaria	Mayoría absoluta de 183 diputados
Número total de iniciativas	611
Número Leyes Orgánicas aprobadas	42
Número Leyes Ordinarias aprobadas	151
Número RDLeg aprobados	12
Número RDL dictados	42
Número total legislación aprobada	247

VIII Legislatura (2004-2008)

Comienzo de Legislatura	2 de abril de 2004
Final de Legislatura	31 de marzo de 2008
Mayoría Parlamentaria	Mayoría de 164 diputados
Número total de iniciativas	527
Número Leyes Orgánicas aprobadas	33
Número Leyes Ordinarias aprobadas	134
Número RDLeg aprobados	6
Número RDL dictados	52
Número total legislación aprobada	225

IX Legislatura (2008-2011)

Comienzo de Legislatura	1 de abril del 2008
Final de Legislatura	12 de diciembre de 2011
Mayoría Parlamentaria	Mayoría de 169 diputados
Número total de iniciativas	564

Número Leyes Orgánicas aprobadas	26
Número Leyes Ordinarias aprobadas	116
Número RDLeg aprobados	5
Número RDL dictados	56
Número total legislación aprobada	203

#### X Legislatura (2011-2016)

Comienzo de Legislatura	13 de diciembre de 2011
Final de Legislatura	12 de enero de 2016
Mayoría Parlamentaria	Mayoría absoluta de 186 diputados
Número total de iniciativas	528
Número Leyes Orgánicas aprobadas	41
Número Leyes Ordinarias aprobadas	128
Número RDLeg aprobados	11
Número RDL dictados	76
Número total legislación aprobada	256

#### XI Legislatura (2015-2016)

Comienzo de Legislatura	13 de enero de 2016
Final de Legislatura	18 de julio de 2016
Mayoría Parlamentaria	Mayoría de 123 diputados
Número total de iniciativas	54
Número Leyes Orgánicas aprobadas	0
Número Leyes Ordinarias aprobadas	0
Número RDLeg aprobados	1
Número RDL dictados	1
Número total legislación aprobada	2

## XII Legislatura (2016-2019)

Comienzo de Legislatura	19 de julio de 2016
Final de Legislatura	20 de mayo de 2019
Mayoría Parlamentaria	Mayoría de 137 diputados
Número total de iniciativas	516
Número Leyes Orgánicas aprobadas	11
Número Leyes Ordinarias aprobadas	28
Número RDLeg aprobados	1
Número RDL dictados	65
Número total legislación aprobada	105